

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 13

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

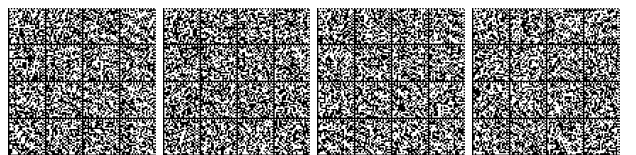
Roma - Mercoledì, 29 marzo 2023

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 48. Sentenza 9 febbraio - 23 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Previsione che le CER predispongano un bilancio energetico annuale e un programma triennale di interventi nonché promuovano progetti di efficienza energetica - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia concorrente della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Inammissibilità delle questioni.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Possibilità che la CER stipuli accordi e convenzioni con l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) e i gestori della rete di distribuzione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia concorrente della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia - Non fondatezza della questione.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Compiti della Giunta regionale - Redazione di un modello di protocollo d'intesa a favore dei comuni che vogliano partecipare a una CER - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia concorrente della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Inammissibilità delle questioni.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Compiti della Giunta regionale - Definizione dei requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER - Violazione dei principi fondamentali nella materia concorrente della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale parziale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla promozione della cooperazione con ARERA e i gestori delle reti di distribuzione nonché dalla comunicazione volta a favorire la diffusione delle CER e il sostegno finanziario alla loro attivazione o costituzione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della copertura finanziaria delle spese obbligatorie - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8, artt. 3, commi 3, lettere *b) c), d)* ed *e)*, e 4; 4; 9, comma 1, lettera *b)*; 11, commi 2, 3, 4 e 5.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma e 117, primo e terzo comma; Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo del Consiglio dell'11 dicembre 2018, art. 22.....

Pag. 1

N. 49. Ordinanza 23 febbraio - 23 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Gioco e scommesse - Norme della Regione Siciliana - Prevenzione e trattamento del disturbo da gioco d'azzardo - Distanze minime per la nuova installazione di apparecchi per il gioco - Previsione secondo cui la stipulazione di un nuovo contratto da parte dell'originario contraente già autorizzato alla raccolta delle scommesse, anche con un differente concessionario, nel caso di risoluzione, scadenza, voltura della licenza tra parenti in linea retta o rescissione di un contratto in essere, non costituisce nuova installazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 18, art. 1, comma 2, ultimo periodo.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *h)*.....

Pag. 13



N. 50. Sentenza 25 gennaio - 24 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Lombardia - Discariche per la messa in sicurezza permanente - Realizzazione «in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale» previsti dal cod. ambiente, in luogo del precedente «secondo i criteri e le modalità» ivi previsti - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 9, art. 12, comma 1, lettera a), sostitutivo del secondo periodo del comma 12 dell'art. 21 della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s); decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, art. 3; direttiva 1999/31/CE, art. 3.....

Pag. 15

N. 51. Sentenza 8 febbraio - 28 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Debito fuori bilancio (nel caso di specie: rimborso ai comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011) - Copertura degli oneri sulle risorse dell'esercizio 2021 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 4, art. 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).....

Pag. 23

N. 52. Sentenza 20 febbraio - 28 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Contratto collettivo di lavoro - Contratto aziendale o territoriale di prossimità - Estensione dell'efficacia a tutti i lavoratori interessati, anche se non firmatari o appartenenti a un sindacato non firmatario del contratto collettivo - Denunciata violazione della libertà dell'organizzazione sindacale, sia quale libertà del singolo lavoratore di associarsi che come libertà del sindacato di organizzarsi in rappresentanza dei propri iscritti - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 8.
- Costituzione, artt. 2 e 39, primo e quarto comma.....

Pag. 27

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 9. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2023 (della Regione autonoma della Sardegna)

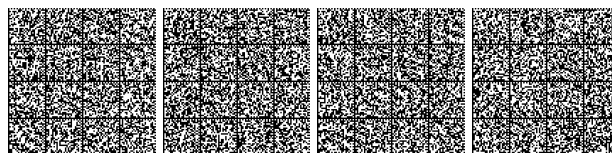
Bilancio e contabilità pubblica - Trasporto - Legge di bilancio 2023 - Previsione, al fine di riconoscere le peculiarità delle isole e promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, che è istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2023 e di 15 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024 - Previsione che il fondo è destinato al finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna - Previsione che con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti le modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo.

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 494, 495 e 496. ...

Pag. 33



- N. 10. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2023 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Molise - Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021 - Ripiano componenti del disavanzo al 31 dicembre 2021.**
- Legge della Regione Molise 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021). Pag. 45
- N. 32. Ordinanza del Giudice di pace di Bari del 25 settembre 2019
- Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Indagini preliminari - Richiesta di archiviazione da parte del pubblico ministero - Opposizione da parte della persona offesa - Mancata previsione che l'opposizione sia trattata in udienza camerale, con avviso all'indagato.**
- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), art. 17, comma 4. Pag. 52
- N. 33. Ordinanza del Tribunale di Marsala del 1° dicembre 2022
- Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Mancata previsione, per i reati contravvenzionali, della diminuzione della pena fino alla metà.**
- Codice di procedura penale, art. 444. Pag. 54
- N. 34. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Como del 17 gennaio 2023
- Tributi - Deducibilità dell'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali, ai fini della determinazione del reddito d'impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni, nella misura del 20 per cento (nel caso di specie: periodo di imposta relativo all'anno 2017) - Indeducibilità della medesima imposta ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive (nel caso di specie: periodi di imposta relativi agli anni 2017, 2018 e 2019).**
- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14, comma 1 [, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147]. Pag. 57
- N. 35. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 16 febbraio 2023
- Sanzioni amministrative - Previdenza e assistenza - Omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali, per un importo superiore a euro 10.000 annui, punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a euro 1.032 - Previsione che, nel caso in cui l'importo omesso non è superiore a euro 10.000 annui, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000.**
- Decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638, art. 2, comma 1-bis, come sostituito dall'art. 3, comma 6, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8. (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'art. 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67). Pag. 61



N. 36. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 16 febbraio 2023

Sanzioni amministrative - Previdenza e assistenza - Omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali, per un importo superiore a euro 10.000 annui, punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a euro 1.032 - Previsione che, nel caso in cui l'importo omesso non è superiore a euro 10.000 annui, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000.

- Decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638, art. 2, comma 1-*bis*, come sostituito dall'art. 3, comma 6, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8. (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'art. 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67).

Pag. 66



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 48

Sentenza 9 febbraio - 23 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Previsione che le CER predispongano un bilancio energetico annuale e un programma triennale di interventi nonché promuovano progetti di efficienza energetica - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia concorrente della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Inammissibilità delle questioni.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Possibilità che la CER stipuli accordi e convenzioni con l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) e i gestori della rete di distribuzione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia concorrente della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia - Non fondatezza della questione.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Compiti della Giunta regionale - Redazione di un modello di protocollo d'intesa a favore dei comuni che vogliano partecipare a una CER - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia concorrente della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Inammissibilità delle questioni.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Compiti della Giunta regionale - Definizione dei requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER - Violazione dei principi fondamentali nella materia concorrente della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale parziale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla promozione della cooperazione con ARERA e i gestori delle reti di distribuzione nonché dalla comunicazione volta a favorire la diffusione delle CER e il sostegno finanziario alla loro attivazione o costituzione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della copertura finanziaria delle spese obbligatorie - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8, artt. 3, commi 3, lettere *b) c), d) ed e)*, e 4; 9, comma 1, lettera *b)*; 11, commi 2, 3, 4 e 5.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma e 117, primo e terzo comma; Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo del Consiglio dell'11 dicembre 2018, art. 22.

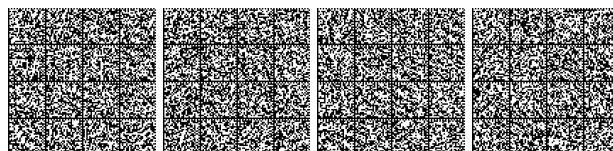
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 3, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*), 4, 9, comma 1, lettera *b*), e 11, commi da 2 a 5, della legge della Regione Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8 (Interventi regionali di promozione dei gruppi di auto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili e modifiche alla l.r. 6/2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato e depositato in cancelleria il 19 luglio 2022, iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo;

deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato e depositato il 19 luglio 2022 (reg. ric. n. 43 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 3, comma 3, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*), 4, 9, comma 1, lettera *b*), e 11, commi da 2 a 5, della legge della Regione Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8 (Interventi regionali di promozione dei gruppi di auto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili e modifiche alla l.r. 6/2022).

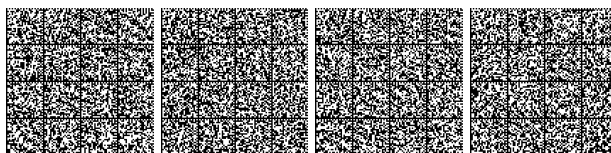
Gli artt. 3, comma 3, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*), 4 e 9, comma 1, lettera *b*), sono impugnati in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali della materia di competenza legislativa concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», e all'art. 42-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, disposizioni, queste ultime, entrambe attuative della menzionata direttiva (UE) 2018/2001.

L'art. 11, commi da 2 a 5, è invece impugnato in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

1.1.- Il ricorrente ricorda innanzitutto che le comunità di energia rinnovabile (CER) trovano specifica disciplina nell'art. 22 della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione). Dopo una prima fase sperimentale in cui, «nelle more del completo recepimento» della citata direttiva, si è consentita la realizzazione di CER secondo le modalità e alle condizioni stabilite dall'art. 42-*bis* del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, la normativa europea è stata recepita dal d.lgs. n. 199 del 2021, che disciplina le CER e i consumatori di energie rinnovabili che agiscono collettivamente, «dettando in tal senso i principi fondamentali della materia anche in ossequio ad un'esigenza di uniformità di regolamentazione sul territorio».

1.2.- Tanto premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 3, comma 3, lettere *c*), *d*) ed *e*), della legge regionale in esame, in relazione all'art. 31 del d.lgs. n. 199 del 2021 e dell'art. 42-*bis* del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, i quali costituirebbero norme statali di principio della materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» attuative di norme europee, per violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione.

Ai sensi delle disposizioni impugate la CER: «predispone un bilancio energetico annuale» (lettera *c*); «adotta un programma triennale di interventi volti a ridurre i consumi energetici da fonti non rinnovabili e all'efficientamento dei consumi energetici» (lettera *d*); «promuove progetti di efficienza energetica, anche innovativi, a vantaggio dei membri o azionisti finalizzati al risparmio energetico nonché all'incremento dell'utilizzo delle energie rinnovabili» (lettera *e*). Il successivo comma 4 dell'art. 3 prevede che il bilancio energetico annuale e il programma triennale di interventi siano trasmessi al tavolo tecnico di cui all'art. 5, che analizza i risultati in termini energetici conseguiti dalle CER. Il programma triennale di interventi, inoltre, è trasmesso anche alla Giunta regionale, ai fini della verifica della sua coerenza con il piano energetico ambientale regionale.



Secondo il ricorrente, l'esito dei controlli effettuati dai predetti organismi regionali potrebbe anche condurre, laddove siano riscontrati risultati negativi nell'attuazione del programma triennale degli interventi volti alla riduzione ed all'efficientamento dei consumi, all'irrogazione delle sanzioni di cui all'art. 7 della stessa legge regionale, che determinerebbero «il venire meno del diritto all'incentivo economico regionale fino al raggiungimento, entro il termine massimo di due anni, degli obiettivi prefissati».

Ciò contrasterebbe, ad avviso del ricorrente, con l'art. 31 del d.lgs. n. 199 del 2021, il quale non prevederebbe alcuna forma di sanzione correlata alla riduzione dei consumi od al loro efficientamento, nonché con «i principi contenuti [nella] Direttiva 2018/2001/UE ed in particolare con l'art. 22 paragrafo 4 lett. d)», che prevede che le CER siano soggette a procedure improntate al rispetto dei principi di proporzionalità, equità e adeguatezza, quale non potrebbe invece considerarsi «la revoca dell'incentivo economico a carico della CER che non abbia raggiunto gli obiettivi, qualunque di essi, contemplati nel programma triennale». La disposizione impugnata, inoltre, renderebbe disomogeneo il funzionamento delle CER sul territorio nazionale, rischiando di compromettere la pur dichiarata finalità di promozione di forme di autoproduzione di energia rinnovabile.

1.3.- Per violazione dei medesimi parametri, nonché dell'art. 32 del d.lgs. n. 199 del 2021, è impugnato anche l'art. 3, comma 3, lettera b). Quest'ultimo prevede che le CER possano «stipulare accordi e convenzioni con l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (di seguito: ARERA) e i gestori della rete di distribuzione al fine di ottimizzare la gestione e l'utilizzo delle reti di energia, anche attraverso la realizzazione di "smart-grid", nonché l'accesso non discriminatorio ai mercati dell'energia».

Secondo il ricorrente, tale disposizione, attribuendo alle CER competenze affatto innovative, si porrebbe in contrasto con gli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199 del 2021, nonché con «l'impianto» del d.lgs. n. 199 del 2021, che «assegna in via esclusiva ad ARERA l'adozione dei provvedimenti necessari a garantire l'attuazione delle disposizioni relative alla CER». Con specifico riferimento alla realizzazione di smart-grid, la norma impugnata non terrebbe conto del fatto che le CER non possono in alcun modo contribuire alla gestione della rete di distribuzione, poiché essa spetta *ex lege* esclusivamente al concessionario della rete.

1.4.- I parametri appena richiamati sarebbero inoltre violati dall'art. 4 della legge regionale impugnata, che affida alla Giunta regionale «il compito di redigere uno schema tipo di protocollo d'intesa a cui dovranno attenersi gli enti locali che intend[ano] partecipare ad una CER». Poiché ai sensi dell'art. 42-bis, comma 8, lettera d), del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, spetterebbe invece «solamente ad ARERA individuare le modalità per favorire la partecipazione diretta dei comuni e delle pubbliche amministrazioni alle comunità energetiche rinnovabili», la disposizione impugnata definirebbe, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, «un modello di partecipazione degli enti locali alle CER affatto diverso e quindi avulso rispetto a quello seguito sul restante territorio nazionale».

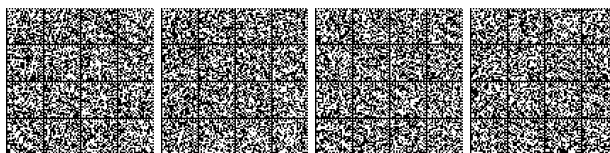
1.5.- Anche l'art. 9, comma 1, lettera b), della medesima legge regionale si porrebbe in contrasto con i parametri più volte evocati. Esso stabilisce che la Giunta regionale, con apposito disciplinare, definisca, sentita la competente commissione consiliare, «i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e le modalità di gestione delle fonti energetiche all'interno delle comunità e di distribuzione dell'energia prodotta senza finalità di lucro».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata rinvia a «un successivo atto di rango non legislativo, la definizione dei requisiti dal cui possesso dipende l'operatività delle comunità energetiche rinnovabili», laddove tali requisiti risulterebbero invece specificamente definiti dall'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 199 del 2021. In questo modo, argomenta il ricorrente, «[l]a previsione regionale, non consentendo una puntuale valutazione di conformità in ordine al rispetto dell'eventuale disciplina dei predetti requisiti, si pone evidentemente in contrasto con la richiamata norma statale interposta e con il quadro normativo nazionale di derivazione comunitaria».

1.6.- È infine impugnato l'art. 11, commi da 2 a 5.

Secondo il ricorrente, l'art. 11 della legge regionale impugnata non conterrebbe «alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione dell'art. 6, comma 1 lett. b)», relativa alla «promozione della cooperazione con l'ARERA ed i gestori delle reti di distribuzione per facilitare il perseguimento degli obiettivi della CER e l'accesso ai mercati», né «l'indicazione della copertura finanziaria per farvi eventualmente fronte», con ciò ponendosi in contrasto con «il principio di copertura finanziaria» di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., e con l'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, che ad esso dà specifica attuazione (sono citate le sentenze n. 147 del 2018 e n. 181 del 2013 di questa Corte).

Quanto agli oneri derivanti dagli interventi di cui all'art. 6, comma 1, lettera e) (*recte*: lettere c e d), cioè le azioni di comunicazione volte a favorire la diffusione delle CER e il sostegno finanziario alla fase di attivazione o costituzione delle stesse, nota l'Avvocatura generale dello Stato che l'art. 11 della legge regionale impugnata, ai commi 2 e 3, li quantifica e ne dispone la copertura per il solo esercizio 2022, mentre il comma 4 prevede che per le annualità successive si provveda con le leggi di bilancio degli esercizi successivi. Ad avviso del ricorrente, tuttavia, «avendo il bilancio triennale carattere autorizzatorio, la norma finanziaria dovrebbe quantificare gli oneri per tutti gli esercizi compresi



nel bilancio di previsione 2022-2024 - in ossequio a quanto disposto dagli articoli 17 e 19 della legge n. 196/2009 - e rinviare alle successive leggi di bilancio la copertura delle spese relative agli esercizi successivi al 2024, che rappresenta l'ultimo esercizio considerato nel bilancio di previsione in corso di gestione». Ne conseguirebbe che, non essendo disposta alcuna previsione di spesa per gli esercizi 2023 e 2024, per essi la disposizione in esame dovrebbe considerarsi inefficace «perché la legge regionale non autorizza l'assunzione di obbligazioni giuridiche con imputazione agli esercizi 2023 e 2024».

Similmente, anche per quanto riguarda gli oneri derivanti dagli interventi di cui all'art. 6, comma 1, lettera e), di cui non viene fornita alcuna quantificazione, il rinvio alle leggi di bilancio successive operato dal comma 5 dell'art. 6, «non dovrebbe riguardare gli esercizi successivi al 2022, bensì quelli successivi al 2024».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, sostenendo l'inammissibilità del ricorso e, comunque, la sua non fondatezza.

2.1.- L'inammissibilità del ricorso deriverebbe, quanto alle censure mosse nei confronti dell'art. 3, comma 3, nel suo complesso, dalla «evidente inconferenza delle disposizioni regionali impugnate con le previsioni di cui agli artt. 31 del D.Lgs. n. 199/2021 e 42-bis del D.L. n. 162/2019, evocati quali parametri interposti di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost.».

Le censure mosse dal ricorrente, infatti, si incentrerebbero «esclusivamente sulla disciplina regionale del regime sanzionatorio» conseguente al mancato raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei consumi energetici da fonti non rinnovabili cui le CER si sono obbligate con l'adozione del programma triennale, laddove le norme impugnate reciterebbero «una disciplina dal punto di vista sostanziale estranea alle censure sollevate», che risultano così rivolte verso «disposizioni diverse da quelle realmente impugnate».

Le rimanenti censure sarebbero invece inammissibili per genericità, non avendo il ricorrente adempiuto all'obbligo di fornire una motivazione non meramente assertiva, in particolare per quanto riguarda il contrasto fra le disposizioni impugnate e l'art. 31 del d.lgs. n. 199 del 2021.

2.2.- Nel merito, quanto alla censura mossa nei confronti dell'art. 3, comma 3, lettere c) e d), la Regione sottolinea che gli oneri ivi previsti, «lungi dall'incidere con effetti innovativi sul regime giuridico regolatorio delle modalità di costituzione e funzionamento della CER, come delineato dal legislatore statale, sono presi in considerazione dal legislatore regionale esclusivamente quale meccanismo di stimolo alla previsione e all'effettivo conseguimento di un piano di riduzione dei consumi energetici da fonti non rinnovabili», con la conseguenza che l'eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti in particolare dal programma triennale «si ripercuote esclusivamente sulla possibilità di accedere ai contributi regionali stanziati ed erogati in materia ambientale ed energetica, senza pregiudicare la capacità di costituzione, di esistenza e di funzionamento delle CER nei termini stabiliti dalla cornice statale dei principi fondamentali».

Le norme impugnate, pertanto, rappresenterebbero legittimo esercizio della competenza legislativa della Regione, che comprende anche «il potere di erogare contributi finanziari a privati»: l'apparato sanzionatorio previsto dall'art. 7 della legge impugnata, in quanto correlato alla violazione delle disposizioni di cui all'impugnato art. 3, comma 3, costituirebbe «un tassello del complessivo assetto ordinamentale regionale volto a regolare le modalità di erogazione degli incentivi economici stanziati in materia energetica dalla Regione Abruzzo». Ai sensi della legge impugnata, in altri termini, l'adozione del programma triennale di interventi volti a ridurre i consumi energetici da fonti non rinnovabili e all'efficientamento dei consumi risulterebbe «del tutto irrilevante ai fini dell'applicazione della disciplina statale delineata dall'art. 31 del D. Lgs. n. 199/2021 in materia di costituzione e funzionamento delle Comunità energetiche da fonti rinnovabili (CER)». Infatti, qualora le CER «fossero disinteressate ad adempiere agli oneri documentali di cui all'art. 3, comma 3, della L.R. n. 8 del 2022, subirebbero quale unica conseguenza il mancato accesso agli incentivi economici promossi dalla Regione Abruzzo in campo energetico». Ciò sarebbe del resto confermato dai lavori preparatori della legge in esame: «lo stralcio dell'originaria estensione della sanzione anche ai contributi di origine statale e comunitaria» sarebbe infatti segnale evidente della «volontà del legislatore regionale di circoscrivere l'ambito oggettivo della norma in disamina ai soli contributi regionali».

In conclusione, le disposizioni impugnate, attesa la loro funzione di disciplinare l'accesso agli incentivi regionali, dovrebbero essere ricondotte alla competenza legislativa residuale delle regioni in materia di «organizzazione amministrativa» anziché a quella concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

2.3.- Con riferimento alle censure mosse nei confronti dell'art. 3, comma 3, lettera b), la Regione eccepisce innanzitutto l'inammissibilità della censura attinente la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., attesa la sua assoluta genericità.

Nel merito, la Regione osserva che il ricorrente si limita a sostenere l'illegittimità costituzionale dell'impugnata previsione regionale che consente alle CER di stipulare accordi e convenzioni con ARERA in ragione del fatto che detta «competenza» non si rinviene nella corrispondente disciplina statale e che, comunque, l'adozione dei provvedimenti



necessari all'attuazione del d.lgs. n. 199 del 2021 sarebbe di esclusiva competenza di ARERA. La resistente ritiene tale prospettazione «contraria all'assetto costituzionale vigente», dal momento che, qualora seguita, «alle Regioni non residuerebbe alcuno spazio, fatta salva la fedele riproduzione della disciplina statale». Al contrario, secondo la Regione, la previsione regionale impugnata rientrerebbe «a pieno titolo nella potestà legislativa regionale il cui esercizio concorre, all'interno della cornice normativa stabilita dal legislatore statale, a sviluppare alcuni aspetti di dettaglio attinenti la disciplina sul funzionamento delle CER». La Regione rileva infine che la disposizione impugnata «si limita a codificare una facoltà già desumibile dai principi generali dell'ordinamento», in quanto ARERA già potrebbe, nell'esercizio della sua autonomia organizzativa, collaborare con le CER «attraverso i medesimi moduli organizzativi, anche a prescindere da specifiche previsioni legislative regionali che autorizzino le comunità in tal senso».

2.4.- Quanto alle censure mosse nei confronti dell'art. 4, la Regione eccepisce preliminarmente l'inammissibilità di quelle riguardanti la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., e degli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199 del 2021 quali parametri interposti in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., poiché il ricorrente argomenta esclusivamente l'asserita violazione dell'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito. Secondo la Regione, la previsione di cui al comma 8 del menzionato art. 42-bis, che attribuiva ad ARERA la competenza ad adottare i provvedimenti attuativi della disciplina transitoria e sperimentale in materia di CER dettata dallo stesso art. 42-bis, «non ha trovato conferma nella regolazione a regime introdotta successivamente dall'art. 32 del D.Lgs. n. 199 del 2021» per quanto concerne la specifica competenza a individuare le modalità per favorire la partecipazione diretta dei comuni e delle pubbliche amministrazioni. Pertanto, anche «qualificando lo strumento del protocollo d'intesa quale misura prevista per favorire l'adesione degli enti locali alle comunità energetiche, la norma regionale impugnata non lede i principi statali enunciati dal D.Lgs. n. 199/2021, in quanto le iniziali prerogative in tal senso attribuite ad ARERA con il D.L. n. 162/2019 sono state stralciate dal legislatore statale del 2021». La Regione rileva peraltro che ARERA non ha mai esercitato le competenze previste dall'art. 42-bis, comma 8, lettera d), né potrebbe farlo ora, atteso il superamento della disciplina ivi contenuta.

2.5.- Anche con riferimento all'art. 9, comma 1, lettera b), la Regione eccepisce l'inammissibilità della censura attinente alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., stante la sua assoluta genericità. Nel merito, la disposizione impugnata, «lungi dal sostanziarsi in una prescrizione normativa in "bianco"», si limiterebbe a «delimitare il perimetro contenutistico all'interno del quale è autorizzato l'esercizio del potere amministrativo della Giunta Regionale». Secondo la resistente, infatti, le disposizioni di cui all'art. 4, comma 1, della legge regionale impugnata, unitamente al rinvio operato dall'art. 9, comma 2, al d.lgs. n. 199 del 2021, vincolerebbero la Giunta regionale, nell'individuazione dei requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER ai sensi della disposizione impugnata, al rispetto delle condizioni indicate dalla legislazione regionale e statale. La Regione ricorda inoltre che identica disposizione sarebbe contenuta in quattro altre leggi regionali, nessuna delle quali è stata impugnata dal Governo.

2.6.- La Regione contesta infine le censure riguardanti la copertura finanziaria degli interventi previsti dalla legge regionale in esame (art. 11, commi da 2 a 5). Con riferimento agli oneri derivanti dall'indicato art. 6, comma 1, lettere c), d) ed e), la Regione afferma che tali interventi configurano «spese continuative - ossia spese caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità imprecisata di esercizi finanziari - ma di carattere facoltativo, i cui oneri non generano un obbligo per i bilanci a stanziare risorse». Attesa la natura discrezionale e non obbligatoria di tali oneri, alla quantificazione e copertura degli stessi potrebbe provvedere, «nell'ambito delle risorse finanziarie eventualmente disponibili, il bilancio dei singoli esercizi nel rispetto dei vincoli in essere in termini di equilibrio». Ciò in quanto troverebbe applicazione l'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), il quale, mentre dispone che «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime», consente invece, per le spese non obbligatorie, di rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. Ad avviso della Regione, l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, cui fa rinvio l'art. 11, comma 5, della legge regionale impugnata, costituirebbe «disposizione di carattere speciale e prevalente rispetto alle norme generali fissate agli artt. 19 e 17 della L. n. 196/2009, riferite a tutte le Pubbliche Amministrazioni» e invocate dal ricorrente quale parametro interposto.

La natura non obbligatoria delle spese in esame discenderebbe innanzitutto dal carattere graduale degli interventi previsti dall'art. 6, comma 1, lettere c), d) ed e). In particolare, le attività di comunicazione per favorire la diffusione delle CER e di sostegno finanziario alla fase di attivazione o costituzione delle stesse - previste rispettivamente dalle lettere c) e d) - sarebbero prodromiche rispetto alla erogazione dei contributi per la realizzazione degli impianti, di cui alla lettera e). Coerentemente, pertanto, il legislatore regionale avrebbe provveduto alla quantificazione e copertura degli oneri derivanti dagli interventi di cui all'art. 6, comma 1, lettere c) e d), per l'anno 2022, laddove per gli oneri derivanti dagli interventi di cui alla lettera e) avrebbe previsto la quantificazione e copertura solo a partire dal 2023, attraverso l'annuale legge di bilancio.



Anche da altre disposizioni della legge regionale impugnata sarebbe possibile, secondo le Regione, evincere il carattere non obbligatorio delle spese in esame. Sono richiamati, della medesima legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, in particolare: l'art. 11, comma 8, che «demanda l'attuazione degli interventi di cui al Capo I alla Giunta Regionale ed al Dipartimento competente», denotando, ad avviso della Regione, «la volontà del legislatore di riservare all'organo di indirizzo politico le scelte in merito all'individuazione delle priorità ed alla modulazione degli interventi, nei limiti delle risorse stanziare annualmente con la legge di bilancio»; l'art. 6, comma 2, che, con riferimento ai contributi per la realizzazione degli impianti, «rinviava alla fase attuativa la previsione da parte della Regione dei regimi di sostegno e dell'intensità del contributo, individuando quale unico criterio il favor per le aree svantaggiate»; e le norme di chiusura di cui all'art. 11, commi 6 e 7, dove si precisa, in particolare, che «[l']autorizzazione alla spesa di cui al presente Capo è consentita solo nei limiti degli stanziamenti di spesa annualmente iscritti sul bilancio regionale».

Infine, la Regione sottolinea, a conferma della natura non obbligatoria delle spese che la legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022 è suscettibile di comportare, «la non ascrivibilità delle stesse né all'elenco delle spese obbligatorie ex art. 39, comma 11, lett. a), del D.Lgs. n. 118/2011, né alla esemplificazione di tali spese di cui all'art. 48 del medesimo decreto legislativo».

Attesa la natura non obbligatoria delle spese in esame, la Regione insiste nel sottolineare l'applicabilità dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, sottolineando come tale ricostruzione sarebbe coerente tanto con la deliberazione della Corte dei conti, sezione delle autonomie, n. 08/SEZAUT/2021/INPR, che detta le «Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali», quanto con la giurisprudenza di questa Corte, richiamando al riguardo la sentenza n. 26 del 2013 nonché la sentenza n. 190 del 2014, che la resistente ritiene resa in fattispecie del tutto analoga a quella oggi in esame.

Rileva infine la Regione che tale modalità di copertura finanziaria è stata di recente utilizzata in numerose leggi della Regione Abruzzo, indicandone ben undici, relative agli anni da 2019 a 2021, nessuna delle quali è stata impugnata dal Governo.

3.- In prossimità dell'udienza la Regione ha depositato memoria illustrativa ribadendo le eccezioni di inammissibilità formulate nell'atto di costituzione e le argomentazioni ivi svolte a sostegno della non fondatezza del ricorso.

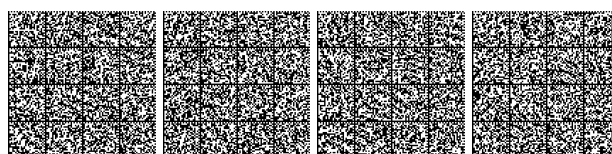
Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato e depositato il 19 luglio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 3, comma 3, lettere b), c), d) ed e), 4, 9, comma 1, lettera b), e 11, commi da 2 a 5, della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, che prevede interventi di promozione dei gruppi di auto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili (CER).

2.- Prima di procedere all'esame delle singole censure è opportuno individuare l'ambito materiale cui ricondurre le disposizioni impuginate, alla luce del quadro normativo definito dal diritto dell'Unione europea e da quello interno, tenendo conto «dell'oggetto, della *ratio* e della finalità della disciplina in questione» (*ex plurimis*, sentenza n. 104 del 2021).

Le comunità di energia rinnovabile sono definite dalla direttiva (UE) 2018/2001, all'art. 2, paragrafo 2, numero 16), come un «soggetto giuridico: a) che, conformemente al diritto nazionale applicabile, si basa sulla partecipazione aperta e volontaria, è autonomo ed è effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione; b) i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali; c) il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari». La stessa direttiva, all'art. 22, stabilisce in capo agli Stati membri una serie di obblighi finalizzati a promuovere e agevolare lo sviluppo delle CER.

Alla citata direttiva è stata data attuazione in Italia in due tempi. In un primo momento, l'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, ha dettato una disciplina di carattere transitorio e sperimentale, consentendo, «[n]elle more del completo recepimento» della direttiva (UE) 2018/2001, la realizzazione di CER secondo le modalità e alle condizioni stabilite dallo stesso articolo. Successivamente, il d.lgs. n. 199 del 2021 ha provveduto a dare piena e stabile attuazione alla direttiva in esame. In particolare, all'art. 31 vengono stabiliti i requisiti per la partecipazione alle CER e le condizioni alle quali le stesse possono operare, mentre l'art. 32, comma 3, assegna ad ARERA il compito di adottare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, i provvedimenti necessari a garantire l'attuazione delle disposizioni in materia di CER.



Da tale complesso di disposizioni, si evince come tanto il legislatore europeo, quanto quello italiano, esprimano un marcato favor nei confronti delle CER, quali strumenti, ispirati al principio di sussidiarietà orizzontale, finalizzati alla produzione di energia da fonti rinnovabili e alla riduzione del consumo di energia da fonti tradizionali.

In tale contesto, e non diversamente da quanto fatto da numerose altre regioni, la Regione Abruzzo ha inteso dettare, con la legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, norme di promozione delle CER, al dichiarato fine, espresso dall'art. 1 della legge regionale impugnata, di contribuire agli obiettivi europei di sostenibilità ambientale e di produzione di energia da fonti rinnovabili. L'oggetto, la *ratio* e la finalità delle disposizioni oggetto del presente giudizio convergono pertanto nel ricondurre inequivocabilmente la disciplina in esame alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che l'art. 117, terzo comma, Cost. affida alla competenza legislativa concorrente di Stato e regioni.

3.- La Regione eccepisce in via preliminare l'inammissibilità per genericità di tutte le censure proposte, non avendo il ricorrente adempiuto all'onere di corredare le stesse di una motivazione che non abbia carattere meramente assertivo.

Tale eccezione, a sua volta del tutto generica, non può essere accolta in via generale, dal momento che il ricorso articola invece motivazioni specifiche su ciascuna censura.

4.- È impugnato in primo luogo l'art. 3, comma 3, lettere *c)*, *d)* ed *e)*, della legge regionale in esame, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in relazione all'art. 31 del d.lgs. n. 199 del 2021 e all'art. 42-*bis* del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, evocati quali disposizioni statali di principio nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» attuative delle disposizioni di cui alla direttiva (UE) 2018/2001, e in particolare del suo art. 22, paragrafo 4, lettera *d)*.

Ai sensi delle disposizioni impuginate, la CER: «predispone un bilancio energetico annuale» (lettera *c)*; «adotta un programma triennale di interventi volti a ridurre i consumi energetici da fonti non rinnovabili e all'efficientamento dei consumi energetici» (lettera *d)*; «promuove progetti di efficienza energetica, anche innovativi, a vantaggio dei membri o azionisti finalizzati al risparmio energetico nonché all'incremento dell'utilizzo delle energie rinnovabili» (lettera *e)*.

4.1.- Il ricorrente lamenta essenzialmente che l'obbligo per le CER di adottare un programma triennale di interventi volti a ridurre i consumi energetici da fonti non rinnovabili e all'efficientamento dei consumi energetici, previsto dall'art. 3, comma 3, lettera *d)*, si porrebbe in contrasto con gli evocati parametri interposti. Ciò in quanto, ai sensi dell'art. 7 della legge regionale stessa, in caso di risultati negativi riscontrati dalla Regione in sede di verifica e attuazione del programma triennale di interventi, le CER non possono accedere ai finanziamenti erogati dalla Regione in campo energetico e ambientale. La disposizione impugnata si porrebbe così in contrasto con l'art. 31 del d.lgs. n. 199 del 2021, il quale non prevede alcuna forma di sanzione correlata alla riduzione dei consumi od al loro efficientamento, nonché con l'art. 22, paragrafo 4, lettera *d)*, della direttiva (UE) 2018/2001, che prevede che le CER siano soggette a procedure improntate al rispetto dei principi di proporzionalità, equità e adeguatezza.

4.2.- La Regione eccepisce innanzi tutto l'inammissibilità delle censure, che sarebbero incentrate esclusivamente sulla disciplina regionale del regime sanzionatorio conseguente al mancato raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei consumi energetici da fonti non rinnovabili cui le CER si sono obbligate con l'adozione del programma triennale, laddove le norme impuginate recherebbero «una disciplina dal punto di vista sostanziale estranea alle censure sollevate», che risulterebbero così rivolte verso «disposizioni diverse da quelle realmente impuginate».

4.3.- L'eccezione regionale è fondata.

Il tenore del ricorso rende evidente come, nella prospettazione del ricorrente, a essere ritenuti in contrasto con i parametri evocati non siano i tre obblighi imposti alle CER dalle lettere *c)*, *d)*, ed *e)* del comma 3 dell'art. 3, bensì la sanzione che deriva dalla mancata attuazione degli interventi previsti da uno degli atti che le CER sono tenute ad adottare, e cioè il piano triennale di cui all'art. 3, comma 3, lettera *d)*. In altre parole, il ricorrente non afferma che l'imposizione degli obblighi di predisporre un bilancio energetico, di adottare un piano triennale e di promuovere progetti di efficienza energetica sia di per sé un onere sproporzionato imposto alle CER in violazione dell'art. 22, paragrafo 4, lettera *d)*, della direttiva (UE) 2018/2001 e dell'art. 31 del d.lgs. n. 199 del 2021. È invece la sanzione che consegue alla mancata attuazione degli interventi previsti nel piano triennale a essere ritenuta una procedura non equa e non proporzionata ai sensi della normativa eurolunitaria, nonché non prevista dal d.lgs. n. 199 del 2021.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, tuttavia, non impugna l'art. 7, che rappresenta il vero oggetto delle censure svolte nel ricorso, bensì l'art. 3, comma 3, lettera *d)*, peraltro estendendo l'impugnazione anche alle lettere *c)* ed *e)*, le quali pongono alle CER degli obblighi che neppure sono assistiti dalla sanzione della perdita degli incentivi regionali. In definitiva, il ricorrente censura la sanzione che deriva dall'inadempimento di un obbligo ma, anziché la norma che prevede la sanzione, impugna quella che impone l'obbligo. Così facendo incorre in una evidente aberratio ictus, che si verifica quando «sia erroneamente individuata la norma in ordine alla quale sono formulate le censure di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 107 del 2021) e determina, anche nel giudizio in via principale (sentenze n. 220 e n. 107 del 2021, n. 39 del 2020, n. 241 del 2012 e n. 325 del 2010), l'inammissibilità della questione.



5.- È poi impugnato l'art. 3, comma 3, lettera *b*), il quale prevede che le CER possano stipulare accordi e convenzioni con ARERA e i gestori della rete di distribuzione al fine di ottimizzare la gestione e l'utilizzo delle reti di energia, anche attraverso la realizzazione di «smart-grid», nonché l'accesso non discriminatorio ai mercati dell'energia.

5.1.- Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 117, primo e terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 42-*bis* del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, e agli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199 del 2021, dal momento che «l'impianto» di tale decreto legislativo assegnerebbe «in via esclusiva ad ARERA l'adozione dei provvedimenti necessari a garantire l'attuazione delle disposizioni relative alla CER».

5.2.- La Regione, dopo aver eccepito l'inammissibilità della censura attinente alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., attesa la sua assoluta genericità, contesta la prospettazione del ricorrente ritenendola «contraria all'assetto costituzionale vigente», dal momento che, qualora seguita, «alle Regioni non residuerebbe alcuno spazio, fatta salva la fedele riproduzione della disciplina statale». Contrariamente a quanto dedotto dal ricorrente, la disposizione impugnata costituirebbe legittimo esercizio della competenza legislativa regionale e si limiterebbe peraltro a «codificare una facoltà già desumibile dai principi generali dell'ordinamento», in quanto ARERA potrebbe, nell'esercizio della sua autonomia, collaborare con le CER «attraverso i medesimi moduli organizzativi, anche a prescindere da specifiche previsioni legislative regionali che autorizzino le comunità in tal senso».

5.3.- L'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. è fondata.

In effetti, il ricorrente svolge le sue argomentazioni esclusivamente con riferimento alla violazione del d.lgs. n. 199 del 2021, e dei suoi artt. 31 e 32 in particolare, richiamati quali parametri interposti ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost.

Deve, inoltre, dichiararsi l'inammissibilità anche delle censure promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, in relazione all'art. 42-*bis* del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, in quanto del tutto sprovviste di motivazione.

5.4.- Nel merito, la questione residua non è fondata.

Il ricorso censura essenzialmente l'asserita interferenza, da parte della legge regionale, con la funzione regolatoria che l'art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 199 del 2021 assegna ad ARERA, nel momento in cui le affida il compito di adottare «i provvedimenti necessari a garantire l'attuazione» della normativa statale. A ben guardare, tuttavia, nel riconoscere alle CER la possibilità di stipulare accordi e convenzioni con ARERA e con i gestori della rete di distribuzione al fine di ottimizzare la gestione e l'utilizzo delle reti di energia, la disposizione impugnata non limita in alcun modo la funzione regolatoria assegnata ad ARERA, né interferisce con le funzioni di quest'ultima e dei gestori della rete, come disciplinate dalla legge statale. La disposizione si limita piuttosto a riconoscere alle CER una facoltà di collaborare con ARERA e con i gestori della rete, che potrà trovare realizzazione solamente se, e nella misura in cui, tali ultimi soggetti intendano, nell'esercizio della rispettiva autonomia, effettivamente darvi corso, senza che in capo ad ARERA o ai gestori della rete sia imposto alcun obbligo non previsto dalla legge statale (si vedano, *mutatis mutandis*, sentenze n. 176 del 2021, punto 2.3. del Considerato in diritto, n. 161 del 2021, n. 177 del 2020, punto 15.1. del Considerato in diritto, n. 285 del 2019, punto 7 del Considerato in diritto e n. 116 del 2019, punto 4 del Considerato in diritto). Ciò è sufficiente ad escludere il prospettato vizio di illegittimità costituzionale.

6.- Anche l'art. 4 della legge regionale in esame è impugnato per violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 42-*bis* del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, e agli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199 del 2021.

6.1.- Affidando alla Giunta regionale il compito di redigere uno schema tipo di protocollo d'intesa a cui dovranno attenersi gli enti locali che intendano partecipare ad una CER, la norma censurata violerebbe, ad avviso del ricorrente, l'art. 42-*bis*, comma 8, lettera *d*), del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, ai sensi del quale spetterebbe «solamente ad ARERA individuare le modalità per favorire la partecipazione diretta dei comuni e delle pubbliche amministrazioni alle comunità energetiche rinnovabili».

6.2.- La Regione eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle censure riguardanti la violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199 del 2021, in quanto del tutto prive di motivazione, attenendo le censure formulate dal ricorrente esclusivamente all'asserita violazione dell'art. 42-*bis* del d.l. n. 162 del 2019, come convertito.

Nel merito, la Regione afferma che la previsione di cui al menzionato art. 42-*bis*, comma 8, che attribuiva ad ARERA la competenza ad adottare i provvedimenti attuativi della disciplina transitoria e sperimentale in materia di CER dettata dallo stesso art. 42-*bis*, «non ha trovato conferma nella regolazione a regime introdotta successivamente dall'art. 32 del D.Lgs. n. 199/2021» per quanto concerne la specifica competenza a individuare le modalità per favorire la partecipazione diretta dei Comuni e delle pubbliche amministrazioni. Pertanto, la norma regionale impugnata non



determinerebbe alcuna violazione dei principi fondamentali determinati dalla legge statale, atteso che la competenza di ARERA asseritamente violata, dopo essere stata inizialmente prevista dall'art. 42-*bis* del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, non ha trovato conferma nel successivo d.lgs. n. 199 del 2021.

6.3.- L'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione merita, anche in questo caso, accoglimento. Nel ricorso, infatti, viene denunciato esclusivamente il contrasto fra la disposizione impugnata e l'art. 42-*bis* del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, evocato quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost., ed è pertanto soltanto su tale asserito contrasto che questa Corte è chiamata a pronunciarsi, mentre devono essere dichiarate inammissibili per carenza assoluta di motivazione le censure, annunciate, ma non svolte, in riferimento ad altri parametri.

6.4.- Anche la censura attinente alla violazione dell'art. 42-*bis* del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, deve peraltro essere dichiarata inammissibile, per inconferenza del parametro interposto evocato (sentenze n. 259 e n. 23 del 2022).

L'art. 42-*bis*, comma 8, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, disponeva: «[e]ntro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) adotta i provvedimenti necessari a garantire l'immediata attuazione delle disposizioni del presente articolo. La medesima Autorità, inoltre: [...] *d*) individua modalità per favorire la partecipazione diretta dei comuni e delle pubbliche amministrazioni alle comunità energetiche rinnovabili».

Tale disposizione, come già ricordato, si autoqualifica quale disciplina transitoria e sperimentale, destinata a trovare applicazione «[n]elle more del completo recepimento della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018». Tale completo recepimento è avvenuto attraverso il d.lgs. n. 199 del 2021, che peraltro non riprende la disposizione di cui all'art. 42-*bis*, comma 8, lettera *d*), del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, non menzionando più fra gli ambiti di disciplina affidati ad ARERA quello della promozione della partecipazione dei comuni alle CER.

Il ricorrente, pertanto, ha evocato quale parametro interposto una norma che ha ormai esaurito i suoi effetti in seguito all'entrata in vigore del d.lgs. n. 199 del 2021 - peraltro precedente all'approvazione della legge regionale impugnata -; ciò che determina l'inammissibilità della questione.

7.- È impugnato altresì l'art. 9, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, di cui il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, ancora una volta, il contrasto con l'art. 117, primo e terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 42-*bis* del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, e agli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199 del 2021.

7.1.- Nello stabilire che la Giunta regionale, con apposito disciplinare, definisce, sentita la competente commissione consiliare, «i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e le modalità di gestione delle fonti energetiche all'interno delle comunità e di distribuzione dell'energia prodotta senza finalità di lucro», la disposizione impugnata rinvierebbe, secondo il ricorrente, a «un successivo atto di rango non legislativo, la definizione dei requisiti dal cui possesso dipende l'operatività delle comunità energetiche rinnovabili», ponendosi così in contrasto con l'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 199 del 2021, che definisce specificamente tali requisiti.

7.2.- La difesa della Regione eccepisce l'inammissibilità della censura attinente alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., stante la sua assoluta genericità.

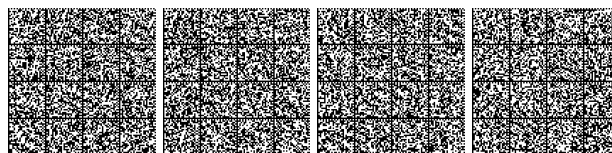
Nel merito, la disposizione impugnata non costituirebbe una prescrizione normativa «in bianco», bensì delimiterebbe «il perimetro contenutistico all'interno del quale è autorizzato l'esercizio del potere amministrativo della Giunta Regionale».

7.3.- L'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. merita anche in questo caso accoglimento. Nel ricorso, infatti, viene denunciata esclusivamente la violazione del parametro interposto di cui all'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 199 del 2021, mentre la censura ex art. 117, primo comma, Cost. è sprovvista di qualsiasi motivazione.

7.4.- In via ancora preliminare, occorre delimitare il *thema decidendum* al solo frammento della disposizione impugnata che concerne «i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER», con esclusione invece della parte residua della disposizione, nei cui confronti il ricorrente non articola alcuna censura, concernente «le modalità di gestione delle fonti energetiche all'interno delle comunità e di distribuzione dell'energia prodotta senza finalità di lucro».

7.5.- Così delimitata, la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

L'art. 31 del d.lgs. n. 199 del 2021 detta, al comma 1, i requisiti che i clienti finali devono possedere per poter organizzarsi in CER, e, al comma 2, le condizioni nel rispetto delle quali devono operare le CER. Tali requisiti e tali condizioni sono improntati al principio, espresso dalla direttiva (UE) 2018/2001, della massima apertura delle CER.



In questo senso si esprimono: l'art. 2, paragrafo 2, numero 16), lettera *a*), della direttiva citata, secondo cui la CER «si basa sulla partecipazione aperta e volontaria»; l'art. 22, paragrafo 1, ai sensi del quale «[g]li Stati membri assicurano che i clienti finali, in particolare i clienti domestici, abbiano il diritto di partecipare a comunità di energia rinnovabile, [...] senza essere soggetti a condizioni o procedure ingiustificate o discriminatorie che ne impedirebbero la partecipazione a una comunità di energia rinnovabile [...]»; e l'art. 22, paragrafo 4, lettera *f*), che richiede agli Stati membri di fornire «un quadro di sostegno atto a promuovere e agevolare lo sviluppo delle comunità di energia rinnovabile», che garantisca, tra l'altro, che «la partecipazione alle comunità di energia rinnovabile sia aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili».

In questo contesto, l'evocato parametro interposto esprime dunque un principio fondamentale della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», finalizzato a garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale la più ampia possibilità di partecipare a una CER, in attuazione di quanto disposto dal legislatore europeo. La disposizione regionale impugnata contrasta con tale principio fondamentale, affidando alla Regione il compito di definire i requisiti per poter partecipare a una CER, laddove essi sono invece già esaurientemente definiti dalla legge statale. Né vale a escludere il vizio di illegittimità costituzionale il carattere non immediatamente lesivo della norma regionale, che non stabilisce essa stessa requisiti diversi da quelli stabiliti dal menzionato d.lgs. n. 199 del 2021, bensì fa rinvio ad un successivo atto della Giunta regionale. La violazione si concreta infatti già nel momento in cui la Regione si appropria di una disciplina che, a tutela della massima apertura delle CER, deve invece essere uniforme su tutto il territorio nazionale.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, limitatamente alle parole «i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER».

8.- È infine oggetto di impugnazione l'art. 11, commi da 2 a 5, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009.

8.1.- Le censure attengono alla mancata o inadeguata copertura degli oneri derivanti dagli interventi previsti dall'art. 6, comma 1, della legge regionale impugnata e si articolano essenzialmente in tre motivi di doglianza.

In primo luogo, lamenta il Presidente del Consiglio dei ministri che l'art. 11 della legge regionale impugnata non conterrebbe alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione del precedente art. 6, comma 1, lettera *b*), che prevede da parte della Regione interventi di promozione della cooperazione con ARERA e i gestori delle reti di distribuzione per facilitare il perseguimento degli obiettivi della CER e l'accesso ai mercati; né l'indicazione della copertura finanziaria per farvi eventualmente fronte.

In secondo luogo, gli oneri derivanti dagli interventi di cui all'indicato art. 6, comma 1, lettere *c*) e *d*), vale a dire le azioni di comunicazione volte a favorire la diffusione delle CER e il sostegno finanziario alla fase di attivazione o costituzione delle stesse, risultano quantificati e coperti dall'art. 11, commi 2 e 3, solamente in relazione all'anno 2022, mentre per le annualità successive il comma 4 dispone che si provveda con le leggi annuali di bilancio. Ciò contrasterebbe con gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009, assunti quali parametri interposti dell'art. 81, terzo comma, Cost., che richiederebbero di quantificare e coprire gli oneri per tutti gli esercizi compresi nel bilancio di previsione in corso di gestione, quindi fino al 2024 nel caso in esame, e solo per gli anni successivi consentirebbero di rinviare alle rispettive leggi di bilancio.

Infine, anche per quanto riguarda gli oneri derivanti dagli interventi di cui all'art. 6, comma 1, lettera *e*), che prevede contributi per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, di cui il comma 5 dell'impugnato art. 11 non fornisce alcuna quantificazione nemmeno per l'anno 2022, prevedendone la decorrenza solo a far data dal 2013, viene lamentato il rinvio alle leggi annuali di bilancio, che sarebbe possibile, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, solamente per gli esercizi successivi al 2024.

8.2.- Occorre innanzi tutto osservare che, sebbene nel ricorso si faccia riferimento alla mancata quantificazione degli oneri derivanti dall'art. 6, comma 1, lettera *b*), non è oggetto di impugnazione l'art. 11, comma 1, che dispone che agli adempimenti di cui all'art. 6, comma 1, lettere *a*) e *b*), si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, assicurando l'invarianza della spesa per il bilancio della regione e delle altre amministrazioni pubbliche interessate. Il *thema decidendum* deve essere pertanto limitato alla copertura finanziaria degli interventi previsti dall'art. 6, comma 1, lettere *c*), *d*) ed *e*).

8.3.- Questa Corte ha costantemente affermato che «le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'espressa indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali» (sentenza n. 244 del 2020), sottolineando che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 307 del 2013), e che la copertura



di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (*ex multis*, sentenze n. 307 del 2013 e n. 131 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 183 del 2016.).

Si è altresì precisato che il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (*ex plurimis*, sentenze n. 200 del 2022, n. 26 del 2013 e, nello stesso senso, n. 124 del 2022). Nondimeno, si è anche riconosciuto che sussistono plurime disposizioni «puntualmente attuative del precetto costituzionale» (sentenza n. 235 del 2020) fra le quali devono essere annoverati non solo l'art. 19 della legge n. 196 del 2009, evocato dal ricorrente quale parametro interposto, ma anche l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, richiamato invece dalla difesa regionale (ancora, sentenza n. 235 del 2020). Quest'ultimo dispone che «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio».

È dunque alla luce di tali principi che deve essere scrutinato il merito delle residue questioni di legittimità costituzionale sottoposte all'esame di questa Corte.

8.4.- La questione di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, relativa alla mancata copertura finanziaria delle spese relative alle lettere *c)* e *d)* del precedente art. 6, comma 1, non è fondata.

Con riferimento alle azioni di comunicazione volte a favorire la diffusione delle CER e il sostegno finanziario alla fase di attivazione o costituzione delle stesse, previste per l'appunto dall'art. 6, comma 1, lettere *c)* e *d)*, i commi 2 e 3 dell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022 hanno previsto un primo stanziamento pari a euro 40.000 per l'anno 2022, mentre il comma 4 rinvia la quantificazione e la copertura degli oneri per gli anni successivi alle rispettive leggi di bilancio.

Attesa la natura degli interventi in esame, che sono finalizzati a promuovere la diffusione e costituzione delle CER, la scelta della Regione è stata quella di impegnare sin da subito 40.000 euro per favorire la prima istituzione delle CER, e di riservare alla successiva valutazione compiuta in sede di legge annuale di bilancio, come previsto dall'art. 11, comma 4, ogni decisione relativa alla prosecuzione di tali attività, anche alla luce dei risultati conseguiti dai primi interventi e dell'evoluzione della diffusione delle CER.

Le spese funzionali all'eventuale prosecuzione oltre il 2022 delle attività indicate nelle lettere *c)* e *d)* dell'art. 6, comma 1, non possono dunque essere ritenute di carattere obbligatorio. Conseguentemente, la scelta del legislatore regionale di rinviare la quantificazione e la copertura di quelle spese alle future leggi di bilancio non viola l'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, invocato dal ricorrente quale parametro interposto, né - più in generale - i principi desumibili dall'art. 81, terzo comma, Cost., risultando conforme a quanto consentito allo stesso legislatore regionale dall'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011.

8.5. - Neppure è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 5.

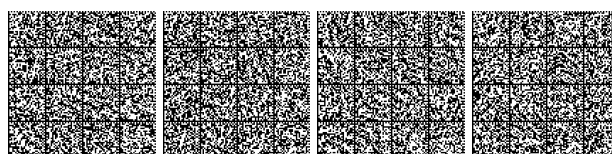
La disposizione impugnata stabilisce che per gli oneri derivanti dagli interventi di cui all'art. 6, comma 1, lettera *e)* - ossia i contributi per la realizzazione degli impianti - si fa fronte, a decorrere dall'anno 2023, con le risorse di apposito e nuovo stanziamento denominato "Contributi per impianti a comunità energetiche e gruppi di autoconsumo", istituito nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale alla Missione 17, Programma 01, Titolo 2, annualmente determinato ed iscritto, nel rispetto degli equilibri di bilancio, con la legge di bilancio ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

La disposizione impugnata, nello stabilire che la spesa per gli interventi di cui alla lettera *e)* dell'art. 6, comma 1, dovrà gravare dal 2023 sul capitolo di bilancio indicato, senza provvedere ad alcuna quantificazione, non istituisce tuttavia per l'anno in corso alcun impegno di spesa a titolo di contributo per le CER.

Come osserva la difesa regionale, gli interventi di cui alla indicata lettera *e)* presuppongono infatti l'avvenuta costituzione delle CER e si collocano, pertanto, in una fase successiva a quelli di cui alle lettere *c)* e *d)* del medesimo art. 6, comma 1. D'altra parte, la loro effettuazione resta comunque subordinata a una valutazione da compiersi con le successive leggi di bilancio.

Conseguentemente, da un lato la disposizione non è immediatamente foriera di nuovi oneri a carico della Regione, e dall'altro non istituisce per il futuro spese di carattere obbligatorio, restando comunque fermo che qualunque sua attuazione dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura.

Dal che la non fondatezza anche di questa censura.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8 (Interventi regionali di promozione dei gruppi di auto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili e modifiche alla l.r. 6/2022), limitatamente alle parole «i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e»;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, lettere c), d) ed e), della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 31 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», e 42-bis del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, e agli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199 del 2021, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199 del 2021, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi da 2 a 5, della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 49

Ordinanza 23 febbraio - 23 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Gioco e scommesse - Norme della Regione Siciliana - Prevenzione e trattamento del disturbo da gioco d'azzardo - Distanze minime per la nuova installazione di apparecchi per il gioco - Previsione secondo cui la stipulazione di un nuovo contratto da parte dell'originario contraente già autorizzato alla raccolta delle scommesse, anche con un differente concessionario, nel caso di risoluzione, scadenza, voltura della licenza tra parenti in linea retta o rescissione di un contratto in essere, non costituisce nuova installazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 18, art. 1, comma 2, ultimo periodo.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera h).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 18 (Modifiche all'articolo 6 della legge regionale 21 ottobre 2020, n. 24), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 28 settembre 2021, depositato in cancelleria il 30 settembre 2021, iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nella camera di consiglio del 22 febbraio 2023 il Giudice relatore Franco Modugno;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2023.

Ritenuto che, con ricorso spedito per la notificazione il 28 settembre 2021 e depositato il 30 settembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 18 (Modifiche all'articolo 6 della legge regionale 21 ottobre 2020, n. 24), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione;

che la disposizione impugnata, nella sua originaria formulazione, aggiungeva all'art. 6 della legge della Regione Siciliana 21 ottobre 2020, n. 24 (Norme per la prevenzione e il trattamento del disturbo da gioco d'azzardo) il comma 9-bis, il quale prevedeva che «[a]i fini di quanto stabilito dal comma 1, la stipulazione di un nuovo contratto da parte dell'originario contraente già autorizzato alla raccolta delle scommesse, anche con un differente concessionario, nel caso di risoluzione, scadenza, voltura della licenza tra parenti in linea retta o rescissione di un contratto in essere, non costituisce nuova installazione. Costituisce nuova installazione la cessione della licenza ad altro soggetto»;

che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la citata disposizione avrebbe introdotto l'istituto del «subingresso per atto tra vivi nelle licenze di pubblica sicurezza», non previsto dalla disciplina statale in materia di pubblica sicurezza di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), e che, ponendosi in contrasto con le previsioni degli artt. 8, 86 e 88 TULPS, avrebbe quindi invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordine pubblico e sicurezza»;

che la medesima disposizione avrebbe, inoltre, ecceduto dall'ambito delle competenze legislative regionali previste dal regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, fra le quali, in particolare, la competenza primaria in



materia di industria e commercio (salva la disciplina dei rapporti privati) e quella urbanistica, nonché alcune delle competenze legislative concorrenti, come quella relativa all'organizzazione di servizi in materia di igiene pubblica e di assistenza sanitaria;

che, con atto depositato il 5 novembre 2021, si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, chiedendo che fosse dichiarata inammissibile o, comunque sia, non fondata, la questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri;

che, in data 19 aprile 2022, la difesa dello Stato ha depositato memoria, con la quale ha risposto alle deduzioni della resistente, insistendo per l'accoglimento del ricorso;

che, in data 5 maggio 2022, la Regione Siciliana ha presentato istanza di rinvio dell'udienza pubblica, prendendo atto dell'emendamento A.133 al disegno di legge n. 1234 della legge di stabilità regionale 2022/2024, presentato il 2 maggio del 2022 all'Assemblea regionale Siciliana al fine di determinare la cessazione della materia del contendere;

che, nel corso dell'udienza pubblica del 10 maggio 2022, il Presidente di questa Corte, dato atto dell'istanza di rinvio depositata dalla Regione Siciliana e dell'adesione dell'Avvocatura dello Stato, ha rinviato la causa a nuovo ruolo;

che, in seguito, la Regione Siciliana ha modificato il testo della disposizione impugnata;

che, inizialmente, la modifica è intervenuta con l'art. 14, comma 1, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), a decorrere dal 1° gennaio 2022;

che, successivamente, un'ulteriore modifica di quest'ultima disposizione è stata operata dall'art. 20, comma 1, lettera p), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), a decorrere dal 13 agosto 2022;

che, a seguito di tale ultimo intervento normativo, su conforme delibera del Consiglio dei ministri del 19 gennaio 2023, l'Avvocatura dello Stato, in data 27 gennaio 2023, ha presentato atto di rinuncia al ricorso, ritenendo le modifiche apportate alla disposizione impugnata conformi alle indicazioni governative e tali da far ritenere superati gli originali rilievi sollevati con l'impugnativa;

che, in data 3 febbraio 2023, la Regione Siciliana ha depositato atto di accettazione della predetta rinuncia al ricorso.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, ultimo periodo, della legge reg. Siciliana n. 18 del 2021, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.;

che, previa delibera del Consiglio dei ministri, il ricorrente ha rinunciato al ricorso indicato in epigrafe;

che la rinuncia è stata accettata dalla Regione Siciliana;

che la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, l'estinzione del processo.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230049



N. 50

Sentenza 25 gennaio - 24 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Lombardia - Discariche per la messa in sicurezza permanente - Realizzazione «in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale» previsti dal cod. ambiente, in luogo del precedente «secondo i criteri e le modalità» ivi previsti - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 9, art. 12, comma 1, lettera *a*), sostitutivo del secondo periodo del comma 12 dell'art. 21 della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera *s*); decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, art. 3; direttiva 1999/31/CE, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 9 (Legge di semplificazione 2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 luglio 2022, depositato in cancelleria il 25 luglio 2022, iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2023 il Giudice relatore Franco Modugno;

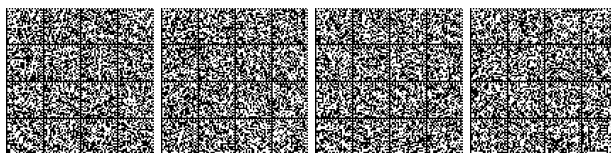
uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Alessandra Zimmitti e Piera Pujatti per la Regione Lombardia;

deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 27 luglio 2022 (reg. ric. n. 46 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 9 (Legge di semplificazione 2022), nella parte in cui modifica il secondo periodo del comma 12 dell'art. 21 della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione all'art. 3 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 della direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relative alle discariche di rifiuti.

1.1.- L'art. 21, comma 12, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003 individua, nel primo periodo, alcune eccezioni all'ambito di applicazione dei criteri di localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, per i quali l'art. 8, comma 7, della legge della Regione Lombardia 12 luglio 2007, n. 12, recante «Modifiche alla legge regionale



12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche) ed altre disposizioni in materia di gestione dei rifiuti», ha previsto che la Giunta regionale provvedesse, mediante propria delibera e sentita la commissione consiliare competente, ad integrare la deliberazione della Giunta della Regione Lombardia 27 giugno 2005, n. 220, recante «Approvazione del Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti (P.R.G.R) ai sensi degli artt. 19, 20 e 55 della l.r. 26 del 23 dicembre 2001 e in applicazione delle direttive 75/442/CEE, 91/689/CEE, 94/62/CEE nonché del rapporto ambientale di valutazione ambientale strategica ai sensi della direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del consiglio del 27 giugno 2001».

In particolare, a norma del primo periodo della menzionata disposizione, fanno eccezione ai criteri di localizzazione così individuati «le discariche per la messa in sicurezza permanente e gli impianti di trattamento dei rifiuti realizzati nell'area oggetto di bonifica e destinati esclusivamente alle operazioni di bonifica dei relativi siti contaminati [...]».

Il secondo periodo della medesima disposizione prevedeva, nella previgente versione, che «[t]ale messa in sicurezza permanente» dovesse essere realizzata «secondo i criteri e le modalità» previsti dal d.lgs. n. 36 del 2003.

L'impugnato art. 12 della legge reg. Lombardia n. 9 del 2022, al comma 1, lettera *a*), ha introdotto una modifica a quest'ultima disposizione, prevedendo che «[t]ale messa in sicurezza permanente» debba essere realizzata «in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale» fissati dal d.lgs. n. 36 del 2003.

Il ricorrente sostiene che la precedente formulazione, prevedendo «l'applicazione automatica» dei criteri e delle modalità disposti dal citato decreto legislativo alla messa in sicurezza permanente effettuata a traverso le tipologie di impianti elencate nel primo periodo, fosse più coerente con la normativa statale, mentre quella attualmente in vigore, più generica e meno aderente a quest'ultima, violerebbe diversi parametri costituzionali.

1.2.- In primo luogo, la disposizione impugnata entrerebbe in contrasto con l'art. 3 del d.lgs. n. 36 del 2003, il quale stabilisce, al comma 1, che «[l]e disposizioni del presente decreto si applicano a tutte le discariche, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera *g*)», riproducendo sul punto quanto previsto dall'art. 3, paragrafo 1, della direttiva 1999/31/CE.

La disposizione costituirebbe una distorsione applicativa delle due previsioni normative da ultimo richiamate, poiché l'ambiguità semantica dell'espressione «in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale» sarebbe foriera di sostanziali dubbi interpretativi che renderebbero concreto il rischio di un'elusione dei principi fondamentali stabiliti dalla normativa statale; distorsione censurata da questa Corte nelle sentenze n. 107 del 2017, n. 449 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003.

Il ricorrente sostiene, inoltre, che la disposizione regionale si riferisca a tipologie di impianti che, seppur realizzati nell'area oggetto di bonifica e destinati esclusivamente alle operazioni di bonifica, sono, comunque sia, soggetti all'applicazione integrale del d.lgs. n. 36 del 2003 e della direttiva 1999/31/CE. Per tale motivo, il citato art. 3, nel prevedere l'ambito applicativo del decreto legislativo, rivestirebbe la qualità di parametro interposto per la verifica del rispetto dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., il quale assegna alla potestà legislativa esclusiva statale la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

La difesa statale richiama, a tal proposito, la giurisprudenza costituzionale che, in materia di bonifica di siti inquinati, ha affermato che la relativa disciplina rientra nella materia di competenza esclusiva statale della «tutela dell'ambiente», nel cui ambito la legislazione regionale può solo introdurre norme idonee a realizzare un innalzamento dei livelli di tutela ambientale o, comunque sia, non derogatorie in senso peggiorativo rispetto a quelle contenute nel codice dell'ambiente (sentenze n. 251 del 2021, n. 215 del 2018, n. 247 del 2009 e n. 214 del 2008).

1.3.- Per le medesime ragioni, la novella legislativa entrerebbe in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 della direttiva 1999/31/CE.

Con riguardo a quest'ultimo profilo, la difesa statale precisa che manca, nella delibera del Consiglio dei ministri, il riferimento al parametro costituzionale in questione. Ciò nonostante, sulla scorta di quanto affermato da questa Corte nelle sentenze n. 272 del 2020 e n. 128 del 2018, ritiene di poter integrare la solo parziale individuazione dei motivi di censura ivi svolta, spettando alla parte ricorrente, nella discrezionalità della difesa tecnica, la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio.

1.4.- Il ricorrente sostiene, altresì, che la disposizione regionale impugnata violi gli standard di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema posti dal legislatore statale nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva lui attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., precisando che a quest'ambito di competenza va ricondotta la disciplina dei rifiuti. A sostegno di quest'ultima affermazione sono citate, fra le altre, le sentenze di questa Corte n. 227 del 2020, n. 289, n. 231, n. 142, n. 129 e n. 28 del 2019, n. 215, n. 151, n. 150 e n. 126 del 2018, n. 244 e n. 154 del 2016 e n. 58 del 2015.

Quanto alle ulteriori competenze regionali sulle quali la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema possa incidere in ragione del suo carattere trasversale (*ex multis*, sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 151 del 2011, n. 225 del 2009, n. 380 del 2007, n. 62 del 2005 e n. 259 del 2004), l'Avvocatura sottolinea che, pur se le regioni mantengono una competenza legislativa finalizzata alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli ambientali, la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone



sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenza n. 58 del 2015).

2.- Con atto depositato in data 26 agosto 2022, si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, eccependo la non fondatezza del ricorso.

2.1.- In primo luogo, la resistente sostiene che l'impugnata disposizione regionale, a differenza di quanto sostenuto dallo Stato, non concerna la materia dei rifiuti (e delle discariche di rifiuti), ma quella dei cosiddetti volumi confinati, realizzati per gli interventi di messa in sicurezza permanente nell'ambito delle bonifiche dei siti contaminati, contenenti solo terreni. Questi "volumi confinati", secondo la difesa regionale, non dovrebbero essere necessariamente realizzati secondo i criteri e le modalità previste dal d.lgs. n. 36 del 2003.

Tale ricostruzione è sostenuta, innanzitutto, sulla base della suddivisione del modificato art. 21, comma 12, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, in diversi periodi, dei quali il primo avrebbe ad oggetto le discariche contenenti materiale costituito da rifiuti e realizzate per la messa in sicurezza permanente nelle aree oggetto di bonifica; il secondo - modificato dalla novella legislativa oggi impugnata - avrebbe invece ad oggetto i soli volumi confinati in sito e contenenti materiale costituito da matrici ambientali (in particolare terreni) per la messa in sicurezza permanente nelle aree oggetto di bonifica. Sostiene infatti la Regione che, a differenza di quanto ritenuto dalla difesa statale, in questa parte dell'articolo non vi sarebbe alcun riferimento alle «discariche» per la messa in sicurezza permanente.

2.2.- In secondo luogo (e a sostegno della ricostruzione proposta), la Regione Lombardia ritiene che la modifica normativa impugnata non si presterebbe all'obiezione di scarsa chiarezza o di ambiguità semantica mossa dal ricorrente. L'orientamento interpretativo regionale emergerebbe, infatti, dalla deliberazione della Giunta della Regione Lombardia 15 dicembre 2021, n. 5703 (Indirizzi per interventi di messa in sicurezza permanente con realizzazione di volume confinato negli interventi di bonifica - Modifica dell'allegato 1 alla d.g.r. 2789 del 31 gennaio 2020), la quale distingue i procedimenti e le misure da adottare secondo che i materiali rinvenuti nel corso della messa in sicurezza siano terreni o rifiuti, precisando che gli indirizzi in essa contenuti riguardano esclusivamente la prima ipotesi, mentre, nella seconda ipotesi, «non oggetto dei presenti indirizzi», «è possibile inquadrare l'area come sito di discarica o luogo di abbandono rifiuti». In questo senso moverebbe, in particolare, l'Allegato 1 alla menzionata delibera, recante «Indirizzi per la messa in sicurezza permanente nei casi in cui sia prevista la realizzazione di un volume confinato on site a servizio di un intervento di bonifica (art. 240, comma 1, lettera o) D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152)».

Tali indirizzi per la messa in sicurezza permanente, che, a detta della resistente, cristallizzerebbero la prassi interpretativa regionale di distinzione dei volumi confinati secondo il loro contenuto, offrirebbero una chiave interpretativa per dedurre l'applicabilità delle disposizioni regionali alla sola fattispecie di confinamento di matrici ambientali (e non di rifiuti).

Così inteso l'intervento normativo, non verrebbe allora messa in dubbio l'applicabilità del d.lgs. n. 36 del 2003 all'ipotesi di confinamento di materiale contenente rifiuti, mentre, per l'ipotesi di messa in sicurezza permanente riguardante matrici ambientali, cui il decreto non si applicherebbe, la Regione Lombardia avrebbe inteso offrire una disciplina cautelativa, ponendo l'obbligo del raggiungimento degli obiettivi da esso perseguiti.

2.3.- Movendo dalla proposta ricostruzione, la Regione resistente ritiene che la disposizione impugnata non riguardi la materia dei rifiuti, secondo la nozione offerta dal diritto statale e da quello dell'Unione europea, e che, pertanto, non si ponga in contrasto neppure con l'art. 117, primo comma, Cost.

2.4.- La difesa regionale argomenta, poi, le ragioni per le quali la materia dei suoli e delle matrici ambientali di riporto non sarebbe ricompresa nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 36 del 2003, per come definito dall'art. 3 addotto dal ricorrente a parametro interposto.

Il comma 1 di quest'ultimo articolo prevede, infatti, che «[l]e disposizioni del presente decreto si applicano a tutte le discariche, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera g)», ossia alle aree adibite «a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno».

Ne consegue, ad avviso della Regione resistente, uno stretto collegamento tra il concetto di discarica e quello di rifiuto, la cui nozione viene ricavata dagli artt. 183 e 185 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Il primo offre la relativa definizione ai fini dell'applicazione della Parte IV del decreto, intendendo per "rifiuto" «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi»; il secondo, invece, prevede una serie di esclusioni dall'ambito di applicazione della medesima Parte IV, ossia un elenco di sostanze soggette a normative speciali. Fra queste ultime, la difesa regionale si sofferma sulla lettera b) del comma 1 dell'art. 185, il quale esclude «il terreno (in situ), inclusi il suolo contaminato non scavato e gli edifici collegati



permanentemente al terreno, fermo restando quanto previsto dagli artt. 239 e ss. relativamente alla bonifica di siti contaminati». Lo stesso art. 185 è stato oggetto di interpretazione autentica, sostiene la resistente, ad opera dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 12 (*recte*: n. 2) (Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale), convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 28, il quale precisa che i riferimenti al «suolo» ivi contenuti devono essere interpretati «come riferiti anche alle matrici materiali di riporto di cui all'allegato 2 alla parte IV del medesimo decreto legislativo».

Da questo complesso normativo, la difesa regionale trae conferma dell'ipotesi interpretativa secondo cui suoli e matrici materiali di riporto sono attratti alla normativa specifica in tema di bonifiche (di cui al Titolo V, Parte IV, del d.lgs. n. 152 del 2006) e sottratti alla normativa dedicata, in generale, ai rifiuti (di cui alla Parte IV).

Così interpretata, la disposizione regionale rientrerebbe nell'ambito della competenza legislativa regionale, per come delineata dall'art. 196, comma 1, lettera *h*), cod. ambiente, ossia nell'ambito della redazione di linee guida e di criteri per la predisposizione e l'approvazione dei progetti di bonifica e di messa in sicurezza e, integrando in ottica ulteriormente cautelativa la disciplina delle bonifiche e del ripristino ambientale dei siti inquinati, detterebbe criteri che rendono gli obiettivi di tutela ambientale più rigorosi di quanto previsto dalla normativa statale, soprattutto al fine di garantire la tutela della salute anche nell'ambito della messa in sicurezza permanente con realizzazione di volumi confinati on site non contenenti rifiuti.

2.5.- Infine, la Regione Lombardia sostiene la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Avendo riguardo alla messa in sicurezza permanente di matrici ambientali (e non contenenti rifiuti), la resistente ricostruisce la finalità dell'intervento nel senso della realizzazione di un'opera conclusiva, volta a porre rimedio in modo permanente ad una situazione di criticità ambientale, e menziona l'Allegato 3 alla Parte IV del «d.lgs. n. 157/07» (*recte*: d.lgs. n. 152 del 2006) quale punto di riferimento per l'individuazione dei criteri per la selezione e l'esecuzione degli interventi necessari.

In questo quadro, la previsione dell'obbligo del rispetto degli obiettivi di tutela ambientale fissati dal d.lgs. n. 36 del 2003 costituirebbe uno strumento efficace nell'ottica dell'obiettivo del miglior rapporto costi-benefici e non metterebbe in dubbio la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, pur fermo il carattere trasversale della normativa ambientale, che comporta sovrapposizioni con altri ambiti di competenza (sono citate le sentenze di questa Corte n. 20 del 2012, n. 191 del 2011, n. 378 del 2007, n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002). In questi ambiti, le regioni conservano infatti poteri di scelta nelle materie di propria spettanza (nel caso di specie, la disciplina di dettaglio in materia di tutela della salute), purché questi poteri siano esercitati in senso più rigoroso rispetto a quanto previsto dalla normativa statale posta a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sono richiamate, di questa Corte, la sentenza n. 378 del 2007, nonché, *ex plurimis*, le sentenze n. 21 del 2022, n. 189 del 2021, n. 178 del 2019 e n. 121 del 2018).

3.- In data 3 gennaio 2023, la Regione Lombardia ha presentato una memoria nella quale, oltre a ribadire gli argomenti già sostenuti nell'atto di costituzione, vengono prospettate alcune conseguenze che potrebbero derivare dalla qualificazione delle matrici ambientali quali rifiuti, ritenendo che una tale inclusione, per un verso, comporterebbe oneri economici sproporzionati rispetto alla natura dell'intervento e richiederebbe la realizzazione di vere e proprie discariche anche in caso di piccoli cumuli di matrici ambientali, mentre, per altro verso, impedirebbe di gestire il materiale in situ, come richiesto dalla normativa in materia di bonifiche.

Sostiene la resistente, a tale ultimo proposito, che i siti di bonifica non presentano caratteristiche geomorfologiche tali da ospitare una discarica, ragion per cui il materiale contaminato dovrebbe essere spostato in discarica autorizzata, aprendo così a rischi di inquinamento del territorio esterno all'area da bonificare e di spargimento di inquinanti pericolosi per la salute umana. Inoltre, la difesa regionale osserva che l'impossibilità tecnica di realizzare operazioni di questo genere ha, in numerose occasioni, ritardato le operazioni di bonifica, con conseguente aumento del rischio per la salute umana.

Per tali ragioni, la difesa regionale ha insistito affinché il ricorso venga respinto.

4.- In data 3 gennaio 2023, l'Avvocatura generale dello Stato ha presentato una memoria, nella quale ribatte agli argomenti della controparte e ribadisce quelli che sorreggono il ricorso introduttivo.

4.1.- In primo luogo, la difesa statale contesta, sulla base di un argomento letterale e di un argomento sistematico, la ricostruzione della Regione Lombardia secondo la quale il primo e il secondo periodo del modificato art. 21, comma 12, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003 verterebbero su due ambiti oggettivi distinti, adducendo, in sintesi, che il mancato riferimento esplicito alle «discariche per la messa in sicurezza permanente» all'interno del secondo periodo della disposizione varrebbe ad evitare una «inutile ripetizione».



4.2.- La difesa statale contesta, inoltre, che il riferimento alla delib. Giunta reg. Lombardia n. 5703 del 2021 possa valere a sostegno dell'interpretazione proposta dalla resistente. In primo luogo, per ragioni di ordine cronologico, ritenendo implausibile che un atto precedente rispetto alla modifica normativa possa offrire una valida «chiave interpretativa» di un provvedimento normativo inesistente al momento della sua adozione. In secondo luogo, per ragioni di ordine gerarchico, non ritenendo che una possibile interpretazione della legge regionale in contrasto con la Costituzione possa essere esclusa per il tramite di un'interpretazione conforme ad un atto avente mera natura amministrativa, il quale potrebbe peraltro essere modificato e riformulato nel tempo.

4.3.- Il ricorrente adduce inoltre che, a partire dall'interpretazione della disposizione sostenuta dalla difesa statale, verrebbe a cadere, di conseguenza, anche l'affermazione della Regione resistente della riconducibilità della stessa all'art. 196, comma 1, lettera h), cod. ambiente. Si tratterebbe, infatti, di disposizione afferente ad un ambito materiale di esclusiva competenza legislativa dello Stato e rivolta, peraltro, non già a garantire livelli più rigorosi di tutela ambientale o di tutela della salute umana, ma, all'opposto, a determinare un significativo peggioramento degli standard di tutela, nella misura in cui si presterebbe ad essere interpretata nel senso di escludere i più volte menzionati impianti dall'ambito di applicazione dei criteri e delle modalità di cui al d.lgs. n. 36 del 2003.

4.4.- Per tali ragioni, il ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Lombardia n. 9 del 2022, nella parte in cui, con la lettera a) del comma 1, ha sostituito il secondo periodo del comma 12 dell'art. 21 della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003.

Il citato comma 12, dopo aver previsto, al primo periodo, che le «discariche per la messa in sicurezza permanente e gli impianti di trattamento dei rifiuti realizzati nell'area oggetto di bonifica e destinati esclusivamente alle operazioni di bonifica dei relativi siti contaminati» non sono soggetti ai comuni criteri di localizzazione delle discariche di rifiuti stabiliti a livello regionale, disponeva, al secondo periodo: «[t]ale messa in sicurezza permanente deve essere realizzata secondo i criteri e le modalità previste dal D.Lgs. 36/2003».

A seguito della novella legislativa impugnata, quest'ultima disposizione risulta così riformulata: «[t]ale messa in sicurezza permanente deve essere realizzata in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale, fissati dal D.Lgs. 36/2003».

Ad avviso del ricorrente, la nuova formulazione della disposizione regionale, nella sua maggiore genericità, non assicurerebbe più l'applicazione automatica dei criteri e delle modalità previsti dal citato d.lgs. n. 36 del 2003, ponendosi così in contrasto con l'art. 3 dello stesso decreto, che definisce l'ambito applicativo della relativa disciplina in termini comprensivi degli interventi oggetto della normativa regionale.

La disposizione impugnata violerebbe, di conseguenza, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», entro la quale si colloca la disciplina dei rifiuti e della bonifica dei siti contaminati.

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 117, primo comma, Cost., stante il contrasto della disposizione impugnata con l'art. 3 della citata direttiva 1999/31/CE, che fissa in termini analoghi a quelli della norma statale il campo applicativo delle proprie disposizioni.

2.- In via preliminare occorre esaminare, ancorché non eccepita dalla resistente, la mancata corrispondenza tra i parametri costituzionali evocati nel ricorso e quelli indicati nella delibera del 21 luglio 2022, con cui il Consiglio dei ministri ha autorizzato la proposizione dell'impugnativa. Quest'ultima delibera, difatti, non riporta espressamente l'art. 117, primo comma, Cost. fra i parametri in riferimento ai quali promuovere questione di legittimità costituzionale.

Ciò non determina, tuttavia, l'ineammissibilità della censura.

Diversi passaggi della relazione ministeriale, cui la delibera rinvia, rendono evidente la volontà dell'organo politico, titolare del potere di impugnativa, di porre a questa Corte, a mezzo dell'intermediazione tecnica dell'Avvocatura generale dello Stato, la questione di legittimità costituzionale concernente la violazione del parametro in discorso. Ciò si evince, ad esempio, dal passaggio in cui «si evidenzia che la normativa in questione, risultando in contrasto con la normativa dell'Unione, precedentemente richiamata, potrebbe, conseguentemente, comportare il rischio dell'apertura di una procedura di infrazione a carico dell'Italia», o dall'affermazione secondo cui, «per i motivi esposti, la norma in questione oltre a porsi in contrasto con la normativa statale e unionale sopra indicata, viola gli standard di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema posti dal



legislatore statale». In presenza di tale manifestazione di volontà, per costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 272 del 2020 e n. 228 del 2017), deve ritenersi consentito all'Avvocatura dello Stato effettuare una «più puntuale indicazione dei parametri del giudizio, giacché la discrezionalità della difesa tecnica ben può integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura» (sentenze n. 128 del 2018, n. 290 del 2009, n. 365 e n. 98 del 2007 e n. 533 del 2002).

3.- Nel merito, la questione proposta con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. è fondata.

3.1.- Per meglio intendere i termini della questione, giova premettere che l'istituto della messa in sicurezza permanente, nella sua originaria configurazione, consisteva, secondo la definizione offerta dall'art. 2, lettera i), del decreto ministeriale 25 ottobre 1999, n. 471 (Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni e integrazioni), in un insieme di interventi, posti in essere nel corso della bonifica di un sito inquinato, atti ad isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti, qualora le fonti inquinanti fossero costituite da rifiuti stoccati e non fosse possibile procedere alla rimozione degli stessi a costi sopportabili, pur applicando le migliori tecnologie disponibili. La messa in sicurezza permanente era, dunque, originariamente riferita ai soli materiali, presenti in un sito inquinato, qualificabili come rifiuti.

Fra le misure che contraddistinguevano i richiamati interventi di isolamento vi era, in particolare, quella della realizzazione di discariche per la messa in sicurezza permanente e di impianti di trattamento dei rifiuti prodotti in corso di bonifica; operazione da effettuare seguendo i criteri e le modalità prescritti dal d.lgs. n. 36 del 2003, di attuazione della direttiva 1999/31/CE.

Secondo l'art. 3, comma 1, dello stesso decreto legislativo, infatti, «[l]e disposizioni del presente decreto si applicano a tutte le discariche, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera g)», ossia alle «are[e] adibit[e] a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno. Sono esclusi da tale definizione gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno». Dal combinato disposto di queste previsioni normative emerge, dunque, che le discariche per la messa in sicurezza permanente sono ricomprese nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 36 del 2003 e che ad esse si applicano criteri e modalità ivi previsti.

3.2.- Più di recente, il d.lgs. n. 152 del 2006, all'art. 240, comma 1, lettera o), ha ridefinito la messa in sicurezza permanente in termini maggiormente comprensivi, stabilendo che essa si concreta nell'«insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente». Attualmente, pertanto, gli interventi in questione, in aggiunta a quelli già sopra delineati, possono riguardare anche fonti inquinanti non qualificabili come rifiuti, come, ad esempio, il suolo contaminato (art. 185, comma 1, lettera b, cod. ambiente) o matrici materiali di riporto (art. 3, comma 1, del d.l. n. 2 del 2012, come convertito).

3.3.- Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, possono meglio comprendersi le diverse opzioni interpretative proposte dallo Stato e dalla Regione con riguardo al rapporto intercorrente fra il primo e il secondo periodo dell'art. 21, comma 12, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, come modificato dall'impugnato art. 12, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2022.

Il primo periodo del menzionato comma 12, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera i), della legge della Regione Lombardia 29 giugno 2009, n. 10 (Disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale - Collegato ordinamentale), tuttora immutato, stabilisce che le «discariche per la messa in sicurezza permanente e gli impianti di trattamento dei rifiuti realizzati nell'area oggetto di bonifica e destinati esclusivamente alle operazioni di bonifica dei relativi siti contaminati, approvati ed autorizzati ai sensi delle procedure previste dal titolo V, parte VI [recte: IV], del D.lgs. 152/2006» restano esclusi dall'ambito di applicazione dei criteri generali di localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti fissati dall'art. 8, comma 7, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2007. Tale ultima disposizione richiede che la Giunta regionale, nella delibera di approvazione del programma di gestione dei rifiuti, preveda per tali impianti una distanza minima dalle discariche già in esercizio, esaurite o da bonificare, dalle zone di protezione speciale, dai siti di importanza comunitaria e dalle aree protette, tenendo conto, altresì, che «nelle aree di pregio agricolo e, in particolare, per quelle DOC, DOCG, per quelle coltivate a riso e in quelle limitrofe, non possono essere autorizzate discariche».

Ne consegue che, a norma del primo periodo del citato art. 21, comma 12, le discariche per la messa in sicurezza permanente e gli impianti di trattamento dei rifiuti prodotti in corso di bonifica possono essere collocati anche in aree particolarmente «sensibili».



Il secondo periodo, oggetto dell'intervento di modifica oggi impugnato, prevede poi che «[t]ale messa in sicurezza permanente» debba essere realizzata «in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale» fissati dal d.lgs. n. 36 del 2003, mentre in precedenza stabiliva che essa dovesse aver luogo «secondo i criteri e le modalità» previste dallo stesso decreto.

4.- Il ricorrente, muovendo dal presupposto interpretativo per cui il secondo periodo della disposizione in questione verte sullo stesso oggetto del primo (ossia: le «discariche per la messa in sicurezza permanente» e «gli impianti di trattamento dei rifiuti realizzati nell'area oggetto di bonifica»), ritiene che la novella legislativa restringa il campo di applicazione del d.lgs. n. 36 del 2003, come definito dal suo art. 3. La genericità dell'attuale formulazione della disposizione - che si limita a richiedere la «coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale» di cui al menzionato decreto legislativo - consentirebbe, infatti, di sottrarre le discariche e gli impianti in parola alla osservanza del citato decreto legislativo in ogni sua prescrizione. Di qui, la denunciata lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

5.- La Regione Lombardia, invece, sostiene che il secondo periodo della disposizione modificata abbia una sfera applicativa differente da quella del primo: mentre il primo periodo riguarderebbe discariche e impianti di trattamento di rifiuti realizzati nell'ambito di una messa in sicurezza permanente, il secondo riguarderebbe soltanto i cosiddetti «volumi confinati in sito» contenenti matrici ambientali (in particolare terreni), ossia impianti per i quali non sarebbe necessario osservare le modalità e i criteri previsti dal d.lgs. n. 36 del 2003.

Questa ricostruzione interpretativa viene sostenuta sulla base di due principali argomenti. In primo luogo, sul piano letterale, la Regione assume che, se la disposizione avesse voluto riferirsi ai rifiuti, avrebbe utilizzato l'espressione «tali discariche per la messa in sicurezza permanente», piuttosto che «tale messa in sicurezza permanente». Sul piano sistematico, la difesa regionale allega poi l'esistenza di una prassi interpretativa che distingue le discariche (di rifiuti) dai «volumi confinati» (di matrici ambientali e matrici materiali di riporto), in ambito di bonifica. Tale prassi si troverebbe emblematicamente cristallizzata nella delib. Giunta reg. Lombardia n. 5703 del 2021, la quale - in particolar modo all'Allegato 1 - dichiara di occuparsi dei soli casi di confinamento di matrici ambientali e non di rifiuti. Queste considerazioni varrebbero, altresì, a fugare le censure di scarsa chiarezza e ambiguità semantica mosse dal ricorrente alla disposizione impugnata.

L'intervento normativo viene dunque inquadrato dalla Regione Lombardia nell'ambito della tutela della salute umana e ritenuto pienamente legittimo, perché riconducibile alla competenza per la redazione di linee guida e di criteri per la predisposizione e l'approvazione dei progetti di bonifica e di messa in sicurezza (assegnata alle regioni dall'art. 196, comma 1, lettera h, cod. ambiente) e volto ad innalzare i livelli di tutela dell'ambiente in un ambito materiale di competenza legislativa concorrente fra Stato e regioni.

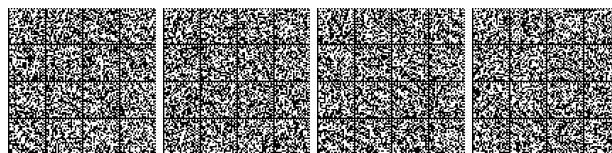
6.- Gli argomenti prospettati dalla difesa regionale a sostegno dell'ipotesi interpretativa della distinzione di oggetti fra primo e secondo periodo del modificato art. 21, comma 12, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003 non sono persuasivi.

6.1.- Dal punto di vista letterale, non è convincente l'argomento della necessaria ripetizione, nel secondo periodo del comma, dell'intero oggetto riportato nel primo: l'aggettivo dimostrativo «tale», anteposto all'espressione «messa in sicurezza permanente», assume proprio una valenza relazionale con l'oggetto indicato nella prima parte del comma e vale dunque ad evitare una inutile ripetizione.

6.2.- Dal punto di vista sistematico, occorre poi ricordare che il comma 12 dell'art. 21, nel suo complesso, appare diretto a disciplinare la realizzazione degli impianti di contenimento e trattamento dei rifiuti in corso di bonifica di sito contaminato (i quali vengono sottratti, con il primo periodo, dall'ambito di applicazione dei criteri di localizzazione delle discariche di rifiuti). È, quindi, ragionevole dedurre che il suo oggetto non cambi nel secondo periodo poiché, all'opposto, se questa fosse stata l'intenzione del legislatore regionale, tale intento avrebbe dovuto essere esplicitato in maniera chiara.

6.3.- Né convince, sempre sul piano sistematico, la tesi della Regione Lombardia secondo cui la disposizione si presterebbe ad un'interpretazione conforme a Costituzione poiché in tal senso deporrebbe la prassi interpretativa regionale, cristallizzata nella citata deliberazione n. 5703 del 2021. La circostanza che, nella prassi, la Regione Lombardia abbia interpretativamente distinto gli oggetti del primo e del secondo periodo della disposizione in discorso, non toglie che tale adeguamento interpretativo sia stato effettuato con un atto agilmente modificabile e riformulabile nel corso del tempo.

6.4.- A tutto ciò va aggiunto che dai lavori preparatori della legge reg. Lombardia n. 9 del 2022 emergono plurimi riferimenti espliciti ai «criteri costruttivi delle discariche» quali oggetto dell'intervento normativo oggi impugnato. Nella relazione al progetto di legge si afferma espressamente, in particolare, che la modifica in questione era volta ad «aggiornare il riferimento in legge ai criteri e alle modalità previste dal D.lgs. 36/2003 a seguito delle sopravvenute modifiche normative intervenute con il d.lgs. 121/2020 «Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la



direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti”» e alla luce «dell’evoluzione delle tecniche di bonifica e dell’attenzione alla sito-specificità dei luoghi e dei progetti» che avrebbero richiesto, nell’ottica del legislatore regionale, di non considerare più il d.lgs. n. 36 del 2003 «l’unico riferimento per i criteri costruttivi delle discariche».

6.5.- La rilevata plausibilità e persuasività dell’interpretazione, secondo cui la disposizione concerne rifiuti, si fa ancor più rilevante nella sede del sindacato di legittimità costituzionale in via principale, dove, come più volte sottolineato da questa Corte, «“vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative”, a maggior ragione quando “l’ambiguità semantica riguardi una disposizione regionale foriera di sostanziali dubbi interpretativi”» che rendono concreto il rischio di una lesione della competenza legislativa statale (*ex multis*, sentenze n. 231 del 2019 e n. 107 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 449 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003).

7.- A partire dal presupposto interpretativo così precisato, occorre infine ricordare che, per costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», affidata dall’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 191 del 2022, n. 227 del 2020, n. 289, n. 231, n. 142, n. 129 e n. 28 del 2019, n. 215 e n. 151 del 2018).

Pertanto, l’attenuazione del vincolo al rispetto del d.lgs. n. 36 del 2003, operata dalla norma impugnata, costituisce una violazione di tale competenza esclusiva.

7.1.- Ciò, a prescindere da ogni rilievo circa la correttezza delle conseguenze che la Regione resistente fa discendere dalla propria opposta prospettiva ermeneutica e, in particolare, circa la possibilità per essa di prevedere una disciplina più rigorosa in relazione alla tutela dell’ambiente, in vista della tutela della salute umana, ove gli interventi di messa in sicurezza permanente non abbiano ad oggetto rifiuti. Questa Corte ha, infatti, costantemente inquadrato nella materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» anche, e in modo specifico, la disciplina della bonifica dei siti contaminati (sentenze n. 251 del 2021, n. 126 del 2018, n. 247 del 2009 e n. 214 del 2008), negando fondamento alla rivendicazione, in tale ambito, di una competenza legislativa della regione in relazione alla tutela della salute (sentenza n. 247 del 2009) e rilevando come spetti «alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell’ambiente» (sentenza n. 214 del 2008).

8.- Va, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 12, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2022, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

La questione sollevata in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost. resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 12, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 9 (Legge di semplificazione 2022).

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 51

Sentenza 8 febbraio - 28 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Debito fuori bilancio (nel caso di specie: rimborso ai comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011) - Copertura degli oneri sulle risorse dell'esercizio 2021 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 4, art. 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 4, recante «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, lettera e), del d.lgs. 118/2011, relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° giugno 2022, depositato in cancelleria il 1° giugno 2022, iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato e depositato il 1° giugno 2022 (reg. ric. n. 35 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 4, recante «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, lettera e), del d.lgs. 118/2011, relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La citata disposizione regionale prevede al comma 1 che, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), «è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio per euro 1.343.493,60 relativi al rimborso a comuni diversi del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio Regionale 2011», come dettagliato per ciascun comune nel prospetto ivi inserito. Al successivo comma 2, la disposizione stabilisce che «[g]li oneri derivanti dal comma 1 trovano copertura nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, alla Missione 1, Programma 7, Titolo 1».



Ad avviso del ricorrente la suddetta norma regionale, individuando la copertura degli oneri sulle risorse dell'esercizio 2021, «pur essendo tale esercizio ormai decorso», contrasterebbe con il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui «all'art. 3 del d.lgs. 118/2011» e con il «principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. 118/2021 [recte: 118/2011] in materia di debiti fuori bilancio», violando pertanto l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sulla competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

1.1.- Nell'illustrare il motivo d'impugnazione, il ricorso premette, in fatto, che lo stanziamento di bilancio di cui alla Missione 1, Programma 7, Titolo 1, relativo alle spese per lo svolgimento delle elezioni è stato incrementato a seguito della variazione disposta con deliberazione della Giunta regionale del 29 dicembre 2021, n. 473, in esecuzione della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali).

Il ricorrente segnala quindi che la Regione avrebbe registrato l'impegno di spesa relativo al debito fuori bilancio in data 31 dicembre 2021, mentre al riconoscimento del suddetto debito il Consiglio regionale avrebbe provveduto soltanto con la impugnata legge reg. Molise n. 4 del 2022, la cui proposta era stata approvata con deliberazione della Giunta regionale del 30 dicembre 2021, n. 498.

1.2.- Ciò premesso, il ricorrente richiama il contenuto del principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 nella parte in cui prescrive: «[l]'emersione di debiti assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione nell'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto».

La Regione, quindi, «non poteva impegnare le risorse prima del riconoscimento del debito fuori bilancio», nella specie avvenuto solo nel marzo del 2022 con la legge regionale impugnata. L'intera operazione avrebbe dovuto «pertanto essere imputata al 2022, ovvero attribuendo tanto gli oneri quanto le rispettive variazioni di bilancio (e relativi impegni di spesa) all'esercizio in cui i debiti» sono stati riconosciuti dalla legge reg. Molise n. 4 del 2022.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Molise, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo il rigetto del ricorso.

La resistente premette che la legge regionale impugnata discenderebbe dalla procedura di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio avviata dalla Regione Molise con la deliberazione della Giunta regionale del 29 dicembre 2021, n. 473, di variazione del bilancio di previsione 2021-2023, in esecuzione della legge reg. Molise n. 7 del 2021, di assestamento dello stesso bilancio.

In particolare, la difesa regionale ricorda che il debito riconosciuto dalla disposizione impugnata riguarda il rimborso ai comuni molisani, in base a un documentato rendiconto, delle spese di organizzazione e di attuazione delle operazioni elettorali regionali svoltesi nel 2011. L'importo di 500.000,00 euro, appositamente impegnato sul bilancio dell'esercizio 2011, si era infatti rivelato insufficiente, consentendo alla Giunta regionale soltanto la liquidazione di un acconto pari a circa il 28 per cento, con riserva di provvedere al saldo «allorquando la disponibilità finanziaria del Bilancio regionale lo avrebbe consentito».

Stante il lungo tempo trascorso e la possibilità di contenziosi, la Regione avrebbe deciso di provvedere nel 2021, assicurando la copertura del debito in parola con l'utilizzo di uno specifico accantonamento al risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020, appostato rettificando la proposta di legge regionale di approvazione del rendiconto generale 2020. La deliberazione della Giunta regionale del 30 novembre 2021, n. 404, adottata a seguito del giudizio di parifica della sezione regionale di controllo della Corte dei conti e al fine di superare le eccezioni formulate dalla stessa, avrebbe infatti «quantificato in euro 2.300.000,00 l'accantonamento per partite potenziali», comprensivo del debito nei confronti dei comuni molisani.

La difesa regionale ricorda, inoltre, che la proposta di legge regionale relativa al riconoscimento del debito fuori bilancio è stata approvata con la deliberazione della Giunta regionale del 30 dicembre 2021, n. 498, e che l'impegno di spesa, derivando da posizioni debitorie certe, liquide ed esigibili, è stato registrato nell'esercizio 2021, con determinazione dirigenziale del 31 dicembre 2021, n. 8632.

2.1.- Al riguardo, la difesa regionale evidenzia che nel caso in esame non si sarebbe «determinat[a] un'esautorazione» del Consiglio regionale poiché, per un verso, il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio sarebbe stato sottoposto all'esame del medesimo Consiglio; per altro verso, la successiva liquidazione e il conseguente effettivo pagamento dei debiti in questione sarebbero potuti intervenire solo dopo l'approvazione della proposta di legge regionale concernente tale riconoscimento.



Inoltre, secondo la difesa regionale, lo stesso principio contabile applicato 9.1 di cui al citato Allegato 4/2, nel capoverso che precede il punto richiamato dal ricorrente, «consent[irebbe], se non addirittura impo[rrrebbe]», di procedere all'immediato impegno contabile alla competenza dell'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Dovrebbe allora ritenersi consentita la registrazione dell'impegno «prima del formale riconoscimento».

2.2.- La difesa regionale sottolinea, poi, che la determinazione di assumere l'impegno coinvolto dalla norma impugnata sarebbe seguita strettamente al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2020, avendo la Regione, su sollecitazione della Corte dei conti, definito gli specifici fondi per rischi legali e per passività potenziali.

Peraltro, la copertura finanziaria degli oneri recati dalla legge regionale impugnata e l'assunzione del relativo impegno di spesa sarebbero avvenute da parte della Regione utilizzando «uno spazio finanziario maggiore di quello che ordinariamente le sarebbe stato consentito», ossia avvalendosi dell'art. 56, comma 2, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, che, per l'esercizio 2021, ha consentito di derogare ai limiti posti alle regioni dall'art. 1, commi 897 e 898, 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).

2.3.- Nel suddetto contesto, inoltre, sarebbe applicabile alla fattispecie il «[p]rincipio della prevalenza della sostanza sulla forma», di cui al punto 18 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, al quale la Regione si sarebbe attenuta, impegnando nell'esercizio 2021 le somme oggetto della disposizione di legge impugnata «non avendo analoga copertura nell'esercizio 2022, per effetto dei limiti di cui ai commi 897 e 898 dell'art. 1 della legge n. 145/2018».

2.4.- Infine, la Regione evidenzia che l'emersione dei debiti fuori bilancio e il loro finanziamento «rappresen[erebbero] gli esiti di un più ampio percorso virtuoso dell'Ente [...] ai fini della rappresentazione veritiera dei fatti di gestione», concretizzatosi, in particolare, attraverso una serie di accantonamenti al risultato di amministrazione, tra cui anche uno per il fondo di copertura dei predetti debiti.

3.- In prossimità dell'udienza entrambe le parti hanno depositato una memoria, richiamando gli argomenti già illustrati e insistendo nelle rispettive conclusioni.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge reg. Molise n. 4 del 2022, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La citata disposizione regionale prevede al comma 1 che, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 118 del 2011, «è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio per euro 1.343.493,60 relativi al rimborso a comuni diversi del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio Regionale 2011», come dettagliato per ciascun comune nel prospetto ivi inserito. Al successivo comma 2, la disposizione stabilisce che «[g]li oneri derivanti dal comma 1 trovano copertura nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, alla Missione 1, Programma 7, Titolo 1».

Ad avviso del ricorrente la suddetta norma regionale, individuando la copertura degli oneri sulle risorse dell'esercizio 2021, «pur essendo tale esercizio ormai decorso», contrasterebbe con il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui «all'art. 3 del d.lgs. 118/2011» e con il «principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011 [recte: 118/2011] in materia di debiti fuori bilancio», violando pertanto il richiamato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sulla competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

2.- La questione promossa in relazione al principio contabile di cui al paragrafo 9.1 è inammissibile per insufficiente motivazione a sostegno della richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 119 del 2022 e n. 176 del 2021).

La censura non lamenta un vizio proprio della legge regionale, quanto piuttosto dell'atto di impegno di spesa che l'ha preceduta, come senza dubbio emerge dall'accento posto sul momento in cui tale atto gestionale è stato adottato, omettendo, peraltro, ogni riferimento all'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, che chiaramente si coordina con il principio contabile evocato, stabilendo che il Consiglio regionale riconosce con legge «la legittimità dei debiti fuori bilancio».

3.- Va, invece, esaminata nel merito la censura che assume il contrasto «con il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del d.lgs. 118/2011» e la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sulla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.



4.- La questione è fondata.

La legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, contestualmente individuare nel bilancio «le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti» a tale riconoscimento.

Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta.

Del resto, l'individuazione della copertura deve essere contestuale alla previsione dell'onere, oltretutto congrua e attendibile (sentenze n. 226, n. 156 e n. 106 del 2021 e n. 197 del 2019), per cui la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili.

La disposizione regionale impugnata, approvata nel marzo del 2022, contrasta quindi con l'evocato principio di annualità del bilancio, espresso dal punto 1 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011 e richiamato, nel suo insieme, dal comma 1 dell'evocato art. 3, poiché, una volta riconosciuta la legittimità di un debito fuori bilancio, ne individua però la correlata copertura finanziaria a valere sull'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023, anziché su quello 2022 dello stesso bilancio.

Essa viola, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Per le ragioni suddette, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 4 del 2022.

Resta fermo che la Regione Molise è tenuta a provvedere tempestivamente a un nuovo riconoscimento del debito fuori bilancio nei confronti dei comuni, ormai inevaso da oltre un decennio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 4, recante «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, lettera e), del d.lgs. 118/2011, relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 4 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione al principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230051



N. 52

Sentenza 20 febbraio - 28 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Contratto collettivo di lavoro - Contratto aziendale o territoriale di prossimità - Estensione dell'efficacia a tutti i lavoratori interessati, anche se non firmatari o appartenenti a un sindacato non firmatario del contratto collettivo - Denunciata violazione della libertà dell'organizzazione sindacale, sia quale libertà del singolo lavoratore di associarsi che come libertà del sindacato di organizzarsi in rappresentanza dei propri iscritti - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 8.
- Costituzione, artt. 2 e 39, primo e quarto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, promosso dalla Corte d'appello di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra A. B. e altri e Metronotte Group spa, con ordinanza del 3 febbraio 2022, iscritta al n. 94 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;
deliberato nella camera di consiglio del 20 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 3 febbraio 2022 (reg. ord. n. 94 del 2022) la Corte d'appello di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2 e 39, primo e quarto comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148, «nella parte in cui estende l'efficacia dei contratti aziendali o di prossimità a tutti i lavoratori interessati anche se non firmatari del contratto o appartenenti ad un Sindacato non firmatario del contratto collettivo».

La Corte d'appello rimettente è chiamata a decidere l'impugnazione proposta da alcuni lavoratori subordinati avverso la sentenza con cui il giudice di primo grado ha rigettato la loro domanda di condanna della società datrice di lavoro alla corresponsione di differenze retributive per scatti di anzianità, ferie e altri istituti retributivi, le quali non erano state pagate perché un contratto collettivo di prossimità, stipulato dalla società convenuta con un sindacato (SINALV CISAL) ritenuto maggiormente rappresentativo, aveva previsto un peggioramento delle condizioni economiche dei lavoratori rispetto al contratto collettivo di settore.



Il giudice *a quo* evidenzia che gli appellanti, non solo avevano dedotto di aderire a una organizzazione sindacale diversa da quella che aveva sottoscritto il detto contratto di prossimità, relativo agli anni 2016-2019, ma anche che, attraverso il loro sindacato, in data 30 dicembre 2018, avevano espressamente “disdettato” l’accordo medesimo.

Inoltre, successivamente, in data 29 ottobre 2019, tale accordo era stato “disdettato” anche dal sindacato firmatario, il quale tuttavia, il 7 febbraio 2020, aveva stipulato un nuovo contratto di prossimità, avente il medesimo contenuto del precedente.

La Corte rimettente osserva che, sebbene gli appellanti non fossero firmatari dell’accordo del 7 febbraio 2020 (né individualmente né per il tramite della loro organizzazione sindacale), tuttavia esso doveva reputarsi efficace anche nei loro confronti, estendendosi, per il disposto dell’art. 8 del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, a tutti i lavoratori interessati.

In tal senso, del resto, si era pronunciato il giudice di primo grado, il quale, sul rilievo dell’efficacia erga omnes del contratto di prossimità stipulato dal sindacato maggiormente rappresentativo, aveva rigettato le domande dei lavoratori.

2.- Il giudice *a quo*, nel sospettare di illegittimità costituzionale la citata disposizione, evidenzia - in punto di rilevanza - che la controversia, anche in appello, non potrebbe essere decisa se non attraverso la sua applicazione, in quanto, per un verso, sarebbero integrati i presupposti della fattispecie da essa prevista (il sindacato firmatario dell’accordo di prossimità era un sindacato maggiormente rappresentativo; l’accordo era diretto ad aumentare l’occupazione e a rendere più competitiva l’azienda), mentre, per altro verso, il diritto alla corresponsione delle rivendicate differenze retributive, spettanti in base al CCNL di settore, era venuto meno, con conseguente rigetto della domanda, proposta in giudizio, in ragione dell’efficacia erga omnes e della portata derogatoria attribuite al contratto di prossimità dalla norma censurata.

3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, secondo la Corte rimettente, la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale si porrebbe, anzitutto, in contrasto con gli artt. 2 e 39, primo comma, Cost., i quali tutelano la libertà dell’organizzazione sindacale.

La norma, precisamente, lederebbe detta libertà, intesa sia quale libertà del singolo lavoratore di associarsi in formazioni sindacali (costituendo organizzazioni sindacali o aderendo a organizzazioni già costituite), sia come libertà del sindacato di organizzarsi per svolgere la funzione di rappresentanza dei propri iscritti.

Da un lato, infatti, l’efficacia erga omnes degli accordi stipulati da un singolo sindacato conculcherebbe la libertà dei singoli lavoratori di aderire ad altro sindacato e di esprimere, attraverso di esso, il proprio dissenso rispetto agli accordi medesimi.

Dall’altro lato, sarebbe compressa, altresì, la capacità del sindacato non firmatario di svolgere la propria funzione rappresentativa dei lavoratori dissenzienti. E ciò, persino nell’ipotesi in cui si tratti di un sindacato maggiormente rappresentativo, sul piano nazionale, di quello che ha sottoscritto l’accordo di prossimità, attesa l’attitudine di quest’ultimo a derogare anche alla disciplina contenuta nei contratti collettivi nazionali di lavoro.

4.- L’art. 8 del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, violerebbe, inoltre, l’art. 39, quarto comma, Cost., in quanto consentirebbe la stipulazione di contratti collettivi con efficacia erga omnes in difetto della integrazione dei presupposti procedurali e soggettivi da esso previsti, quali la previa registrazione - condizionata alla previsione di un ordinamento interno a base democratica - e la conseguente acquisizione della personalità giuridica.

La riferibilità del dettato dell’art. 39, quarto comma, Cost. (anche) alla contrattazione aziendale troverebbe conferma nella giurisprudenza di questa Corte, la quale, nell’escludere dalla fattispecie da esso contemplata i cosiddetti contratti di gestione e nel ricomprendervi i contratti normativi, ha chiarito che tra questi rientrano anche quelli aziendali (è citata la sentenza n. 268 del 1994).

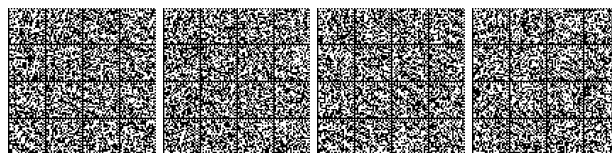
La Corte rimettente, infine, richiamando la sentenza n. 106 del 1962 di questa Corte, evidenzia come sia già stato affermato, in linea generale, il principio secondo il quale la norma di legge che cercasse di conseguire il risultato dell’efficacia obbligatoria erga omnes del contratto collettivo in maniera diversa da quella stabilita dal precetto costituzionale (e, dunque, senza passare per la sua previa attuazione) sarebbe palesemente illegittima, salvo il caso che essa abbia natura transitoria, provvisoria ed eccezionale.

5.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare non fondate le questioni.

In particolare, la difesa erariale deduce che i contratti collettivi aziendali, a differenza di quelli nazionali, devono ritenersi esclusi dal campo di applicazione dell’art. 39 Cost.

Sostiene, poi, che la tutela di interessi collettivi della comunità di lavoro aziendale e la inscindibilità della disciplina che ne risulta concorrono a giustificare l’efficacia soggettiva erga omnes, quale prevista dalla disposizione censurata, ossia nei confronti di tutti i lavoratori dell’azienda, ancorché non iscritti alle organizzazioni sindacali stipulanti dei contratti collettivi aziendali.

Sottolinea, in particolare, come l’efficacia erga omnes delle specifiche intese derogatorie sia riconosciuta a condizione che le stesse siano «sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali» (art. 8, comma 1).



Tale efficacia soggettiva generale del contratto collettivo di prossimità può essere ritenuta costituzionalmente non illegittima, sussistendo esigenze di carattere generale (tutela di interessi collettivi e inscindibilità della disciplina) volte a salvaguardare la prosecuzione dell'attività d'impresa nell'interesse degli stessi lavoratori.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 3 febbraio 2022 (reg. ord. n. 94 del 2022) la Corte d'appello di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2 e 39, primo e quarto comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, «nella parte in cui estende l'efficacia dei contratti aziendali o di prossimità a tutti i lavoratori interessati anche se non firmatari del contratto o appartenenti ad un Sindacato non firmatario del contratto collettivo».

Tale disposizione stabilisce, al comma 1, che i contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, possono realizzare specifiche intese, riguardanti la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione, con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati, a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività; e, al comma 2-bis, che, fermo restando il rispetto della Costituzione, nonché i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro, le specifiche intese di cui al comma 1 operano anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le predette materie e alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro.

La Corte rimettente denuncia la violazione degli artt. 2 e 39, primo comma, Cost. per lesione della libertà dell'organizzazione sindacale, intesa sia quale libertà del singolo lavoratore di associarsi in formazioni sindacali (costituendo organizzazioni sindacali o aderendo a organizzazioni già costituite), sia come libertà del sindacato di organizzarsi per svolgere la funzione di rappresentanza dei propri iscritti.

Inoltre, assume la violazione dell'art. 39, quarto comma, Cost., che subordina la possibilità per i sindacati di stipulare contratti collettivi con efficacia erga omnes alla sussistenza di specifici presupposti procedurali e soggettivi e in particolare alla previa registrazione - condizionata alla previsione di un ordinamento interno a base democratica - e alla conseguente acquisizione della personalità giuridica.

2.- Va, innanzi tutto, puntualizzato l'oggetto delle censure che la Corte rimettente, in riferimento ai suddetti parametri, muove all'art. 8 del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, dubitando della legittimità costituzionale di tale disposizione nella parte in cui prevede l'efficacia generale (erga omnes) dei contratti «aziendali o di prossimità» estesa a tutti i lavoratori in azienda, anche se non firmatari del contratto o appartenenti a un sindacato non firmatario del contratto collettivo.

Benché il testuale ampio richiamo ai contratti «aziendali o di prossimità» possa essere inteso come far riferimento a tutte le fattispecie di contratto collettivo di secondo livello (id est non nazionali), previste dalla disposizione censurata, ossia tanto a quelli aziendali che territoriali, in realtà la puntualizzazione, contenuta nell'ordinanza stessa, che il contratto collettivo rilevante nel giudizio principale abbia avuto, come parti stipulanti, «un Sindacato ritenuto maggiormente rappresentativo e il datore di lavoro» mostra che si tratta di un contratto aziendale e non già di un contratto territoriale, come del resto riconosce la stessa Avvocatura dello Stato nel suo atto di intervento.

Può allora ritenersi che le questioni di legittimità costituzionale siano state poste, in realtà, con riferimento al solo contratto collettivo aziendale di prossimità e non anche a quello territoriale.

È, del resto, rimesso a questa Corte il potere di individuare l'oggetto della questione da scrutinare, laddove lo stesso non coincida con la portata letterale del petitum formulato dal rimettente, interpretando il dispositivo dell'ordinanza di remissione alla luce della sua motivazione, così delimitando correttamente il *thema decidendum* (ex plurimis, sentenze n. 2 del 2023 e n. 223 del 2022).

3.- Ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale sono inammissibili.

L'ordinanza di remissione non motiva sufficientemente la riconducibilità della fattispecie censurata, oggetto del giudizio principale, a quella legale del contratto di prossimità, recata dalla disposizione censurata e quindi la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

In tanto è possibile, nel merito, il sindacato di legittimità costituzionale della disposizione censurata per contestare la efficacia generale (erga omnes) del contratto di prossimità in quanto, in rito, ne sussista la rilevanza nel giudizio principale. Ossia il giudice rimettente avrebbe dovuto motivare, seppur in termini di mera plausibilità, in ordine alla



dedotta circostanza che l'accordo aziendale, oggetto della sua cognizione, rientrasse proprio nella fattispecie del contratto collettivo aziendale di prossimità, al quale la disposizione censurata assegna un'efficacia generale nei confronti di tutti i lavoratori interessati, e non fosse invece un ordinario accordo aziendale.

Non è, infatti, sufficiente che in giudizio venga in rilievo un accordo aziendale ordinario; occorre che sia dedotto - e ricorra - un vero e proprio contratto collettivo aziendale di prossimità di cui sia invocata l'efficacia generale estesa a tutti i lavoratori in azienda. Ciò invece non emerge dall'ordinanza di rimessione - sotto i profili di cui si viene a dire - con conseguente inammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

4.- La perimetrazione della fattispecie legale del contratto collettivo aziendale di prossimità, al quale la disposizione censurata assegna un'efficacia generale *ex lege*, ha come naturale termine di raffronto l'accordo aziendale ordinario che è dotato, invece, di un'efficacia solo tendenzialmente estesa a tutti i lavoratori in azienda.

È infatti costante nella giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 2 novembre 2021, n. 31201; 15 novembre 2017, n. 27115; 18 aprile 2012, n. 6044 e 28 maggio 2004, n. 10353) l'affermazione che l'efficacia generale (per tutti i lavoratori) degli accordi aziendali è tendenziale - in ragione dell'esistenza di interessi collettivi della comunità di lavoro nell'azienda, i quali richiedono una disciplina unitaria -, trovando un limite nell'espresso dissenso di lavoratori o associazioni sindacali; limite coesenziale alla riconducibilità anche di tali accordi, non diversamente da quelli nazionali o territoriali, a un sistema di contrattazione collettiva fondato su principi privatistici e sulla rappresentanza negoziale - non già legale o istituzionale - delle organizzazioni sindacali. L'accordo aziendale - come in generale il contratto - «ha forza di legge tra le parti» e la sua efficacia può essere estesa a terzi solo nei «casi previsti dalla legge» (art. 1372 del codice civile). Sicché - si è affermato in giurisprudenza - «sarebbe illecita la pretesa datoriale aziendale di esigere il rispetto dell'accordo aziendale anche dai lavoratori dissenzienti perché iscritti ad un sindacato non firmatario dell'accordo medesimo» (Cass., n. 27115 del 2017).

L'accordo aziendale ordinario, quindi, non estende la sua efficacia anche nei confronti dei lavoratori e delle associazioni sindacali che, in occasione della stipulazione dell'accordo stesso, siano espressamente dissenzienti. Il loro dichiarato dissenso non inficia la validità dell'accordo aziendale, ma incide sull'efficacia, la quale quindi, in tale evenienza, risulta non essere «generale».

La disposizione censurata mira a colmare questo possibile limite di applicabilità dell'accordo prevedendo una speciale fattispecie di contratto collettivo aziendale - quello qualificato come di «prossimità» - che, appunto, ha «efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati», come espressamente dispone l'art. 8, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, e come riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanze 10 novembre 2021, n. 33131 e 15 giugno 2021, n. 16917; sentenza 22 luglio 2019, n. 19660); norma della quale questa Corte ha affermato il «carattere chiaramente eccezionale» (sentenza n. 221 del 2012).

E tale eccezionalità è ancor più marcata in ragione della prevista possibilità che il contratto collettivo aziendale di prossimità deroghi alle disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 dell'art. 8 e alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro, pur sempre nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dal diritto europeo e dalle convenzioni internazionali sul lavoro.

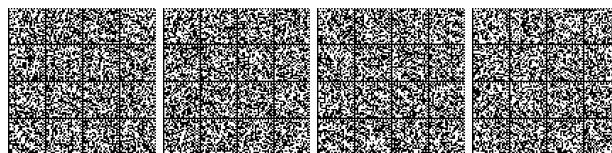
Siffatta efficacia generale (*erga omnes*), proprio perché «eccezionale», sussiste solo se ricorrono gli specifici presupposti ai quali l'art. 8 la condiziona; presupposti previsti testualmente dalla disposizione censurata e così declinati:

a) occorre che l'accordo aziendale sia sottoscritto «da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda»;

b) è necessario che tali «specifiche intese» - ossia gli accordi aziendali - siano «sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali»;

c) inoltre l'accordo - nel perseguire un interesse collettivo della comunità dei lavoratori in azienda, che la giurisprudenza di legittimità (Cass., n. 16917 del 2021 e n. 19660 del 2019) identifica soprattutto nel superamento di crisi aziendali ed occupazionali - deve risultare alternativamente finalizzato - secondo la tipizzazione del medesimo art. 8, comma 1, - «alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività»;

d) infine occorre che l'accordo riguardi «la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione» con riferimento a specifici settori elencati dall'art. 8, comma 2. Con l'espressa esclusione della materia dei licenziamenti discriminatori, l'accordo può riguardare: gli impianti audiovisivi e la introduzione di



nuove tecnologie; le mansioni del lavoratore, la classificazione e l'inquadramento del personale; i contratti a termine, i contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, il regime della solidarietà negli appalti e i casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; la disciplina dell'orario di lavoro e le modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro.

5.- Orbene, nella specie, la Corte rimettente omette, in realtà, di verificare la riconducibilità, o no, dell'accordo aziendale, rilevante nel giudizio principale, alla fattispecie del contratto collettivo aziendale di prossimità, prevista dalla disposizione censurata; ciò al fine di poter contestare poi, sul piano della legittimità costituzionale, la prevista efficacia generale *ex lege* di quest'ultimo, della quale è invece sprovvisto ogni ordinario accordo aziendale, solo tendenzialmente applicabile a tutti i lavoratori in azienda.

5.1.- Innanzi tutto, la Corte rimettente riferisce che «il Sindacato firmatario del contratto di prossimità, la Cisl Si.Nalv è un sindacato maggiormente rappresentativo».

Invece, la disposizione censurata richiede, perché sia configurabile un contratto collettivo di prossimità, che esso sia sottoscritto «da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda».

La legislazione meno recente ha fatto riferimento al criterio della «maggiore rappresentatività», come presupposto della normativa di sostegno dell'azione sindacale, in particolare nell'originaria disciplina delle rappresentanze sindacali aziendali prevista dallo statuto dei lavoratori (art. 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, recante «Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento»).

Ma in seguito il legislatore ha fatto ricorso, sempre più spesso, ad un presupposto maggiormente selettivo: essere l'associazione sindacale comparativamente più rappresentativa sul piano nazionale (così ora, in generale, l'art. 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante «Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183»). A tale più restrittivo presupposto fa testualmente riferimento anche la disposizione censurata perché sia configurabile un contratto collettivo aziendale di prossimità e non soltanto un ordinario accordo aziendale.

La Corte d'appello rimettente nulla dice in ordine alla riconducibilità, prescritta dall'art. 8, del sindacato, firmatario dell'accordo aziendale in oggetto, ad una delle associazioni sindacali «comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale», limitandosi a riconoscere, invece, la diversa (e in realtà non determinante) connotazione di «sindacato maggiormente rappresentativo». Marginalmente può anche notarsi che, seppur al diverso fine dell'accesso del datore di lavoro alla cosiddetta cassa integrazione in deroga, proprio la confederazione alla quale fa riferimento il sindacato firmatario dell'accordo aziendale, oggetto del giudizio *a quo*, è stata ritenuta, da ultimo, non essere comparativamente più rappresentativa (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 26 settembre 2022, n. 8300).

5.2.- Soprattutto nell'ordinanza di rimessione nulla è detto in ordine all'ulteriore presupposto che ancor più connota la identificabilità di un contratto collettivo aziendale di prossimità: essere stato l'accordo sottoscritto «sulla base di un criterio maggioritario»; presupposto necessario e determinante, in presenza di un dichiarato dissenso di associazioni sindacali o di lavoratori, della cui possibile interpretazione il giudice *a quo* non dà affatto conto.

L'efficacia generale dell'accordo di prossimità implica che, quando ci sia un tale dissenso in azienda, la sottoscrizione del contratto collettivo avvenga, appunto, «sulla base di un criterio maggioritario» sì da vincolare la «minoranza» che tale accordo non vuole.

La disposizione censurata non precisa in cosa possa consistere il «criterio maggioritario». Solo per i contratti collettivi aziendali, approvati e sottoscritti prima dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 tra le parti sociali, essa (art. 8, comma 3) fa riferimento all'approvazione «con votazione a maggioranza dei lavoratori». Per quelli stipulati successivamente c'è il ripetuto riferimento a tale accordo interconfederale, contenuto anche nel comma 1 dell'art. 8. Ma la Corte rimettente neppure prende ciò in considerazione per valutare se tale riferimento possa, o non, significare che il legislatore abbia inteso richiamare il criterio «maggioritario» ivi adottato (id est il possibile voto dei lavoratori in azienda) per assicurare efficacia generale al contratto aziendale, in caso di dissenso di associazioni sindacali e di lavoratori che si oppongono a tale accordo.

La Corte rimettente riferisce, in punto di fatto, che i lavoratori appellanti, ricorrenti in primo grado, «avevano aderito ad altro Sindacato non firmatario dell'accordo di prossimità» e tramite il loro sindacato avevano reso palese il loro dissenso mediante «disdetta» dell'accordo.



In tale evenienza, affinché nella specie il contratto aziendale potesse superare il dissenso dell'associazione sindacale non firmataria e dei lavoratori che si opponevano all'accordo, e rendere efficace le sue disposizioni a «tutti i lavoratori interessati», occorre che esso fosse stato approvato «sulla base di un criterio maggioritario», da identificarsi secondo scelte interpretative rimesse al giudice della controversia.

Invece, la Corte d'appello - nulla dicendo sul punto - avvalorava semmai l'ipotesi che si sia trattato di un ordinario contratto aziendale, che ha un'efficacia tendenzialmente estesa a tutti i lavoratori in azienda, ma che - secondo la giurisprudenza sopra richiamata - non supera l'eventuale espresso dissenso di associazioni sindacali e di lavoratori. Ciò tanto più che, nella specie, il dissenso dei lavoratori ricorrenti in giudizio parrebbe - per quanto riferito nell'ordinanza di rimessione - essere stato espresso solo nel corso della vigenza dell'accordo aziendale mediante la sua "disdetta" e non già contestualmente - o comunque all'epoca - della sua stipulazione.

5.3.- Anche gli ulteriori presupposti di identificabilità della fattispecie del contratto collettivo aziendale di prossimità sono rimasti insufficientemente esplorati dalla Corte d'appello rimettente.

Per un verso poco è detto delle finalità perseguite dall'accordo aziendale, che solo se riconducibili a quelle tipizzate dall'art. 8, come espressive dell'interesse collettivo della comunità dei lavoratori in azienda, consentono l'identificabilità di un contratto collettivo di prossimità. L'ordinanza di rimessione si limita a riferire, in termini meramente assertivi, che «l'accordo di prossimità era volto ad aumentare l'occupazione e a rendere sempre più competitiva l'azienda al fine di salvaguardare i livelli occupazionali».

Per altro verso, non è specificata la materia che risulterebbe regolata dall'accordo aziendale. Nell'ordinanza si legge che l'accordo «aveva stabilito un peggioramento delle condizioni economiche dei lavoratori», sì che i ricorrenti rivendicavano in giudizio il «pagamento delle differenze retributive per scatti di anzianità, ferie, ed altri istituti retributivi». Ma il mero contenimento del trattamento retributivo non rientra, per ciò solo, tra le "materie" di cui al comma 2 dell'art. 8 (Cass., n. 33131 del 2021).

6.- In conclusione, l'ordinanza di rimessione non contiene, con riferimento ai profili sopra indicati, una plausibile motivazione in ordine alla circostanza che nel giudizio principale si controverta proprio di un contratto collettivo aziendale di prossimità ex art. 8 del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, dotato di quell'efficacia generale (erga omnes) prevista dalla disposizione censurata, che il giudice *a quo* ritiene contrastante con gli invocati parametri, e non già di un ordinario contratto aziendale, provvisto di efficacia solo tendenzialmente estesa a tutti i lavoratori in azienda, ma che non supera l'eventuale espresso dissenso di associazioni sindacali o lavoratori.

Da ciò, l'inammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale per incompleta ricostruzione della fattispecie, che dà luogo a un difetto di motivazione sulla rilevanza, in riferimento a tutti gli indicati parametri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, sollevate, in riferimento agli artt. 2 e 39, primo e quarto comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 20 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 9

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2023
(della Regione autonoma della Sardegna)*

Bilancio e contabilità pubblica - Trasporto - Legge di bilancio 2023 - Previsione, al fine di riconoscere le peculiarità delle isole e promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, che è istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2023 e di 15 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024 - Previsione che il fondo è destinato al finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna - Previsione che con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti le modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo.

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 494, 495 e 496.

Ricorso per la Regione autonoma della Sardegna (cod. fisc. 80002870923) con sede legale in 09123 Cagliari (CA), viale Trento n. 69, in persona del presidente pro tempore, dott. Christian Solinas, giusta procura speciale in calce al presente atto rappresentata e difesa dagli avvocati prof. Massimo Luciani del foro di Roma (cod. fisc.: LCNM-SM52L23H501G; fax: 06/90236029; posta elettronica certificata massimoluciani@ordineavvocatiroma.org) e Sonia Sau dell'avvocatura regionale della Sardegna (cod. fisc. SAUSNO71P50B354Z; fax: 070/6062418; posta elettronica certificata ssau@pec.regione.sardegna.it), con domicilio digitale eletto presso i recapiti di posta elettronica certificata dei difensori e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv. prof. Massimo Luciani in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio n. 9;

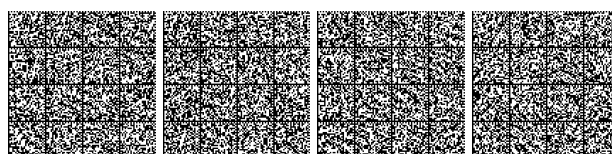
Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede in 00186 Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato *ex lege*, per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, pubbl. in *Gazzetta Ufficiale* 29 dicembre 2022, n. 303, Supplemento ordinario.

FATTO

1.- La presente controversia rientra nell'ambito della c.d. «vertenza entrate» che vede contrapposta la regione odierna ricorrente e lo Stato in riferimento alle reciproche regolazioni economico-finanziarie.

I momenti fondamentali di questa vicenda sono ben noti all'Ecc.ma Corte costituzionale, che li ha esaminati con pronunce fondamentali, tra le quali le sentenze. n. 99 del 2012 (che ha accertato la potestà della regione di appostare in bilancio le entrate derivanti dalle partecipazioni erariali attraverso autonoma e ragionevole previsione del gettito), n. 118 del 2012 (in tema di leale collaborazione nella definizione dei vincoli derivanti per la regione dalla disciplina del c.d. patto di stabilità), n. 95 del 2013 (in tema di liquidazione, da parte dello Stato, delle somme spettanti alla regione in ragione delle partecipazioni alle entrate erariali), n. 77 del 2015 (in materia di quantificazione degli accantonamenti di finanza pubblica), n. 6 del 2019 (in materia di quantificazione e liquidazione delle risorse spettanti alla regione in ragione dello svantaggio derivante dalla condizione di insularità, su cui si tornerà ampiamente *infra*).

Meritano ora di essere rappresentate all'Ecc.ma Corte le tappe più recenti del confronto.



2.- In data 7 novembre 2019 lo Stato e la Regione Sardegna stipulavano un accordo in materia di finanza pubblica, in attuazione dell'art. 1, comma 875, della legge n. 145 del 2018. Gli elementi fondamentali di tale accordo erano i seguenti:

fissazione del contributo di finanza pubblica della Regione Sardegna per il pagamento degli oneri del debito pubblico pari a 684,21 milioni di euro per il 2018, 536 milioni di euro per il 2019 e 383 milioni di euro a decorrere dal 2020 (art. 2);

possibilità, per lo Stato, di modificare (entro stretti limiti e per un tempo definito) il contributo di finanza pubblica pattuito;

individuazione delle somme da liquidare alla regione a titolo di compartecipazione alle entrate erariali;

stanziamento di risorse aggiuntive per investimenti di manutenzione straordinaria, restauro, risanamento, ristrutturazione di strade, scuole, immobili, beni culturali e aree di interesse pubblico;

stanziamento di un contributo per le province della Sardegna e per la città metropolitana di Cagliari (art. 7);

impegno alla costituzione, entro sessanta giorni, di un «tavolo tecnico-politico per la definizione degli svantaggi strutturali permanenti derivanti alla Sardegna dalla sua particolare condizione di insularità come enunciati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 6/2019 e degli strumenti compensativi più idonei alla loro rimozione in ossequio ai principi di uguaglianza, coesione territoriale e pari opportunità», con la precisazione che «Tale tavolo dovrà ultimare i propri lavori perentoriamente entro il 30 giugno 2020 con la predisposizione di un testo di Accordo istituzionale che le parti si impegnano fin d'ora a sottoscrivere, previa individuazione di idonea copertura finanziaria entro i successivi trenta giorni e a recepire, laddove necessario, in apposite norme» (art. 10);

previsione dell'aggiornamento consensuale dei termini dell'accordo entro il 30 giugno 2025 (art. 12);

impegno del Governo all'adozione di una disciplina volta a consentire agli enti pregiudicati dall'inerzia dello Stato nella liquidazione delle somme spettanti alla Regione Sardegna di ripianare gradualmente il disavanzo maturato (art. 13);

3.- L'accordo di finanza pubblica del 7 novembre 2019 è stato recepito dallo Stato con la legge di bilancio 2020 (legge n. 160 del 2019). Ai commi da 866 a 873, in particolare, è stato stabilito l'ammontare del contributo alla finanza pubblica della regione (comma 868); sono state stanziare le risorse da trasferire alla regione per la definizione del contenzioso pregresso in materia di entrate tributarie, pari a 412 milioni di euro in cinque anni (comma 870); sono state stanziare le risorse per le spese in conto capitale pari a 1.428,8 milioni di euro in quattordici anni e ulteriori spese di investimento nel settore sanitario pari a 111 milioni di euro (comma 871); è stato attribuito un contributo di 10 milioni di euro annui a decorrere dal 2020 agli enti di area vasta della regione (comma 872).

4.- In data 7 novembre 2021 (ovverosia in piena emergenza pandemica da Covid-19) lo Stato e la regione hanno stipulato un nuovo accordo di finanza pubblica, i cui punti essenziali sono i seguenti:

nuova fissazione del contributo di finanza pubblica della Regione Sardegna, pari a 306,4 milioni di euro l'anno (art. 2);

attribuzione alla Regione Sardegna di un contributo «da destinare alla compensazione degli svantaggi strutturali derivanti dalla condizione di insularità» pari a 66,6 milioni di euro per il 2021 e a 100 milioni di euro l'anno a decorrere dal 2022 (articoli 3 e 4);

avvio del «tavolo tecnico-politico cui al punto 10 del citato Accordo del 7 novembre 2019» (art. 4);

partecipazione della regione ai lavori della Commissione tecnica per i «Fabbisogni *standard*» della pubblica amministrazione (art. 5);

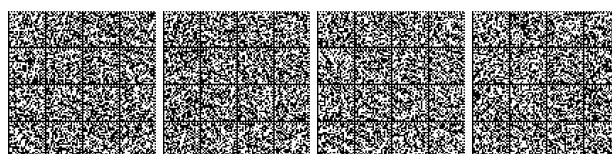
obbligo di aggiornamento dei termini dell'accordo entro il 30 giugno 2025.

5.- In attuazione del sintetizzato accordo bilaterale, la legge n. 234 del 2021 ha conseguentemente rideterminato la misura del concorso della regione alla finanza pubblica (comma 543) e attribuito un contributo per la compensazione degli svantaggi strutturali legati alla condizione di insularità (comma 544).

6.- In data 5 ottobre 2018 era presentato alle Camere il disegno di legge costituzionale di iniziativa popolare per la riforma dell'art. 119 della Costituzione.

Come è noto, la riforma ha introdotto un sesto comma nell'art. 119, a tenor del quale la Repubblica: *i)* «riconosce le peculiarità delle isole»; *ii)* «promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità».

Il testo della novella è stato modificato rispetto all'originaria formulazione, ove si prevedeva che «Lo Stato riconosce il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità e dispone le misure necessarie a garantire un'effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili». Nella formulazione approvata dal Parlamento,



le isole sono connotate da «peculiarità» che trascendono il mero dato dello svantaggio economico-sociale. L'insularità non è mera fonte di pregiudizio, certo, atteso che le isole hanno specificità di carattere culturale, storico, naturalistico, economico e sociale che meritano di essere valorizzate. Nondimeno, la condizione di insularità produce anche gravi «svantaggi», che devono essere «rimossi».

Va ancora osservato che la proposta di riforma ha goduto di enorme consenso tanto da essere approvata all'unanimità in seconda lettura sia alla Camera che al Senato.

7.- Si deve dare poi conto del confronto tra lo Stato e la regione relativo, appunto, alla compensazione della condizione di insularità. Come si è già detto, tanto l'accordo del 2019 quanto l'accordo del 2021 prevedevano la costituzione di un «tavolo tecnico-politico per la definizione degli svantaggi strutturali permanenti derivanti alla Sardegna dalla sua particolare condizione di insularità come enunciati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 6/2019 e degli strumenti compensativi più idonei alla loro rimozione in ossequio ai principi di uguaglianza, coesione territoriale e pari opportunità».

Ebbene: una prima riunione di avvio del tavolo si è tenuta in data 8 febbraio 2022 presso il MEF (in videoconferenza) alla presenza della sottosegretaria all'economia e dell'assessore della programmazione e bilancio della Sardegna, oltre che di funzionari e dirigenti regionali e statali.

Due ulteriori riunioni si sono tenute in data 8 e 15 marzo 2022, dedicate alle politiche di riduzione del divario nell'infrastrutturazione delle aree insulari.

Il tavolo non è stato più riconvocato dopo quella seduta, nonostante l'invio da parte della regione di alcune lettere di sollecito per la ripresa dei lavori (*cf.*, in particolare, la nota della Regione Sardegna, prot. 26522 del 12 luglio 2022).

8.- Va ancora dato conto che la sottosegretaria all'economia ha trasmesso in data 6 maggio 2022 una relazione alla Ministra per il Sud e la coesione territoriale e alla Ministra per gli affari regionali e le autonomie, nonché al Ragioniere generale dello Stato e al capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Ivi si rappresentava quanto segue:

«lo scorso mese di febbraio, su delega del Ministro, ho tenuto presso il Ministero dell'economia e delle finanze alcune riunioni con la Regione Sardegna e gli Uffici del Ministero coinvolti per materia al fine di effettuare una puntuale ricognizione delle infrastrutture esistenti e quelle in fase di programmazione e di realizzazione»;

«Nell'ultima riunione, la Regione Sardegna ha condiviso un *dossier* che ripercorre le principali problematiche dell'insularità, riportando la misurazione dei costi attraverso l'approccio della perdita di PIL/pro-capite e in termini di extra-costi che i cittadini e le imprese sarde sostengono a causa del ritardo di alcune infrastrutture che pesano sulla possibilità di crescita»;

«ritengo proficuo, sentita la stessa Regione Sardegna, trasferire in via ufficiale la documentazione prodotta dalla regione medesima al fine di misurare uniformemente il livello delle problematiche sollevate e di affrontare con indicatori univoci la misurazione delle condizioni di svantaggio»;

«presso questo Ministero proseguiranno le riunioni sul tema della quantificazione della spesa di parte corrente necessaria all'attuazione della predetta perequazione».

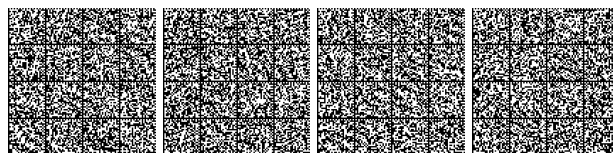
Come si è detto, però, i lavori non sono più proseguiti dopo il 15 marzo 2022.

9.- Da ultimo, si deve dare conto delle disposizioni qui impugnate.

L'art. 1, comma 494, della legge n. 197 del 2022 dispone che, «In attuazione dell'art. 119 della Costituzione, al fine di riconoscere le peculiarità delle isole e promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, è istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2023 e di 15 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024».

La disposizione espressamente dichiara di essere (pretesamente) attuativa del riformato art. 119 della Costituzione e individua, quale finalità dello stanziamento, la promozione delle misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità e la «garanzia» di un «completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna». Lo stanziamento, però, è limitato a 5 milioni di euro per l'anno 2023, che diventano 15 milioni di euro a decorrere dal 2024.

Il successivo comma 495 specifica che «il fondo di cui al comma 494 è destinato al finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna». È da notare che la legge non riserva le (magre) risorse stanziate a interventi in conto capitale.



Da ultimo, il comma 496 dispone che «Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti le modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo di cui al comma 494». Di questa previsione va sottolineata l'omissione di qualsivoglia forma di coinvolgimento delle due regioni interessate.

Le disposizioni indicate in epigrafe sono illegittime e gravemente violative delle attribuzioni costituzionali e statutarie della Regione autonoma della Sardegna, che ne chiede la declaratoria d'illegittimità costituzionale per i seguenti

MOTIVI

1.- Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge 29 dicembre 2022, n. 197. Violazione del principio di ragionevolezza *ex* art. 3 della Costituzione. Violazione del principio di leale collaborazione *ex* articoli 5 e 117 della Costituzione. Violazione degli articoli 81, 116, 117, comma 3; 119 e 136 della Costituzione; violazione degli articoli 3, 7 e 8 dello statuto della Regione autonoma della Sardegna *ex* legge costituzionale n. 3 del 1948, anche in riferimento all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006. Come si è detto in narrativa, i commi 494 e 495 della legge impugnata stanziavano 5 milioni di euro per il 2023 [*sic*] e 15 milioni di euro dal 2024 [*sic*] all'asserito fine di garantire un «completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna», in pretesa attuazione dell'art. 119 della Costituzione, al fine di promuovere il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità. Tale disposizione si espone a plurime censure di costituzionalità.

1.1.- È, anzitutto, violato l'art. 119 della Costituzione, che la legge dichiara espressamente di voler attuare, in quanto il legislatore statale ha (vistosamente) disatteso l'obbligo di approntare adeguate risorse per superare gli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità. Va osservato in proposito che la revisione costituzionale ha segnato necessariamente uno stacco rispetto al passato, impegnando a un'attenzione specifica per le condizioni disagiate delle isole. Se così non fosse, infatti, sarebbe bastata l'oggettiva differenza fra regioni insulari e regioni continentali a giustificare e imporre interventi di sostegno alle prime, in ragione del principio di perequazione territoriale già sancito dall'art. 119 della Costituzione. La novella, dunque, comporta l'obbligazione statale a dare effettivo rimedio allo svantaggio, con l'ovvia conseguenza che, ove il rimedio sia solo formale e apparente, l'art. 119 risulta evidentemente violato.

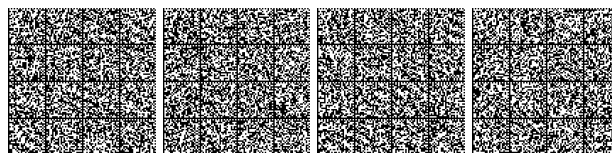
Né – lo si dice per anticipare una possibile obiezione avversaria – è possibile sostenere che l'obbligo di rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità è posto dalla Costituzione in capo all'intera «Repubblica». È, infatti, evidente che, tenuto conto della finalità solidaristica e perequativa dell'art. 119 della Costituzione, tra gli enti che compongono la Repubblica non può che essere lo Stato ad assumere il compito di rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, specie nei confronti di una regione come la ricorrente (ma anche come la Regione Siciliana, sia detto per inciso), in cui il territorio insulare coincide con quello regionale. Va notato che lo stesso art. 119 della Costituzione, al quinto comma, attribuisce allo Stato il compito – sostanzialmente analogo a quello del sesto comma qui in esame – di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati comuni, province, Città metropolitane e regioni per promuoverne lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale. Analogamente, non può che essere lo Stato il primo soggetto tenuto ad attivarsi per approntare le risorse necessarie a superare lo svantaggio derivante dall'insularità.

Va altresì notato che l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 (legge quadro sul c.d. «federalismo fiscale» e attuativa dell'art. 119 della Costituzione, aveva già previsto che le regioni a statuto speciale concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario tenendo conto «degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi».

1.2.- Nonostante la disposizione censurata abbia stanziato delle risorse in favore della regione, la sua illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 119 della Costituzione si desume da numerosi elementi sintomatici.

i) In primo luogo va rilevata la differenza tra le somme stanziate dalla disposizione impugnata e il contributo di finanza pubblica imposto alla Regione Sardegna (differenza che costituisce elemento sintomatico dell'irragionevolezza e dell'insufficienza dello stanziamento). Quest'ultimo, come già detto, ammonta a 306 milioni di euro, cifra incommensurabile a quella stanziata dal comma 494, peraltro stanziata per entrambe le regioni delle isole maggiori (con la conseguenza che solo una frazione di tale fondo potrà essere destinata alla Sardegna).

ii) In secondo luogo va rimarcato che il legislatore ha stabilito la cifra suddetta senza una specifica istruttoria consensuale (o, quantomeno, partecipata) volta alla determinazione delle risorse necessarie per la finalità che si è preposta. In narrativa si è detto che lo Stato si è obbligato in due distinte occasioni alla quantificazione dello svantaggio strutturale derivante dall'insularità attraverso un «tavolo tecnico» e addirittura a recepirne con disposizioni aventi forza



di legge le risultanze. Si è parimenti indicato che il tavolo è stato convocato solo in tre occasioni e, nonostante la relazione adottata dalla sottosegretaria che chiamava all'azione il Ministero dell'economia e della finanze, il Ministero per il Sud e la coesione territoriale e il Ministero per gli affari regionali e le autonomie, il suo lavoro non è stato completato. Ebbene: il fatto che lo Stato abbia previsto la stipula di un apposito accordo istituzionale e il suo recepimento legislativo nell'art. 10 dell'accordo del 2019, richiamato poi dall'accordo del 2021, dimostra che l'intervento qui censurato, per quanto di favore nei confronti delle due regioni contemplate, è comunque violativo dell'art. 119 della Costituzione.

iii) In terzo luogo va ricordato che il legislatore statale già con l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 aveva stabilito che le regolazioni economico-finanziarie dei rapporti fra lo Stato e le regioni autonome dovessero contemplare anche l'impatto della condizione insulare delle regioni autonome (e, dunque, anzitutto della Sardegna e della Sicilia). A quasi quindici anni dall'entrata in vigore di quella previsione, però, un'adeguata e complessiva stima di tali costi e del loro impatto sull'autonomia finanziaria della Sardegna non è stata ancora effettuata (così come, sul connesso fronte della perequazione infrastrutturale, non è stato ancora emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1-bis dell'art. 22 della legge n. 42 del 2009, come modificato dall'art. 15 del decreto-legge n. 121 del 2021). Anche per questo profilo risulta evidente che lo Stato, con le disposizioni qui impugnate, tenta di sottrarsi arbitrariamente agli obblighi derivanti dall'art. 119 della Costituzione, che ne risulta evidentemente violato.

iv) Da ultimo, vanno richiamate le disposizioni dell'accordo di finanza pubblica del 2021. Come già accennato, gli articoli 3 e 4 hanno previsto l'attribuzione alla Regione Sardegna di un contributo pari a 66,6 milioni di euro nel 2021 e 100 milioni di euro a partire dal 2022, «a titolo di concorso alla compensazione degli svantaggi strutturali derivanti dalla condizione di insularità». La formula impiegata nell'accordo è inequivoca: si trattava di un primissimo contributo, certamente insufficiente alla compensazione della condizione d'insularità e destinato a essere adeguatamente integrato sulla scorta di quanto emerso dai lavori del tavolo tecnico istituito dall'accordo del 2019. Anche in questo caso, il rapporto tra l'esigua somma stanziata nei commi qui impugnati e quella attribuita a mero titolo di iniziale «concorso» conferma che, attraverso i commi qui impugnati, lo Stato intende sottrarsi all'adempimento dell'obbligo costituzionale di rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

La violazione dell'art. 119 della Costituzione è dunque evidente, atteso che, giusta la giurisprudenza costituzionale, sebbene resti «riservata al legislatore statale l'individuazione, nel contesto delle valutazioni attinenti alle scelte generali di bilancio, del *quantum* da trasferire», sul legislatore statale incombe «l'onere [...] di rendere trasparenti, in sede di approvazione dell'atto legislativo di riassegnazione delle risorse, i criteri seguiti per la quantificazione» (sentenza n. 137 del 2018).

1.3.- Sul punto conforta la fondamentale sentenza Corte costituzionale, n. 6 del 2019, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017, ove si stabiliva che «nell'anno 2019, nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Sardegna che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità, è riconosciuto alla Regione Sardegna un contributo pari a 15 milioni di euro».

L'Ecc.ma Corte ne ha dichiarata l'incostituzionalità, «nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica, non riconosce alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse, determinate secondo i criteri di cui in motivazione».

In quella sentenza l'Ecc.ma Corte è pervenuta alla declaratoria d'incostituzionalità anzitutto sulla base di due convergenti argomenti, che trovano un parallelismo nel caso di specie. In particolare, nella sent. n. 6 del 2019 si osservava che:

«Circa la lunga vicenda della vertenza entrate, è sintomatico che nel negoziato tra le parti non siano mai state dedotte le componenti dell'entrata e della spesa necessarie per quantificare in modo ragionevole e proporzionato la dimensione del bilancio regionale necessaria per il corretto esercizio delle competenze della Regione autonoma Sardegna»;

«In relazione alla mancata ridefinizione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Sardegna secondo i canoni fissati dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, va sottolineato come, a quasi dieci anni dall'emanazione di tale legge, il problema dell'insularità non sia mai stato preso in considerazione ai fini di ponderare complessivamente le componenti di entrata e di spesa dell'autonomia territoriale ricorrente», tanto nonostante il fatto che «lo schema di revisione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Sardegna previsto dall'art. 27 detta [...] criteri sufficientemente chiari per risolvere questioni a tutt'oggi ancora non definite».

Come si è visto, anche nel caso di specie lo Stato, nonostante uno specifico vincolo assunto in due occasioni in sede di accordo di finanza pubblica, si è sottratto a una quantificazione ragionevole e proporzionata dei costi dell'insularità sulla base di un confronto collaborativo con la regione.



1.4.- Violato, poi, è il principio di leale collaborazione sancito dagli articoli 5 e 117 della Costituzione. Come si è detto, il contributo – diciamo così – graziosamente elargito dalle disposizioni impugnate è stato previsto dopo che lo Stato ha di fatto interrotto i lavori del tavolo tecnico. Se una momentanea interruzione dei lavori poteva essere fisiologica alla luce dello scioglimento delle Camere del 21 luglio 2022, certamente è indicativo che, dopo il rinnovo del Parlamento, il tavolo non abbia ricominciato a operare e che, nonostante adeguate sollecitazioni (*cfr.* nota della Regione Sardegna del 12 dicembre 2022, prot. n. 16623, in cui si chiedeva al Presidente del Consiglio e ai Ministri dell'economia e delle finanze e per gli affari regionali e al Ragioniere generale dello Stato di avere un incontro sulle relazioni economico-finanziarie tra Stato e regione) i lavori di predisposizione della legge di bilancio non abbiano visto alcuna interlocuzione con la regione ricorrente.

Orbene: non si vuole qui lamentare la mancata collaborazione nell'esercizio della funzione legislativa di approvazione del bilancio.

Si deve, però, rimarcare che, con i commi qui censurati, lo Stato ha sostanzialmente prorogato *sine die* lo *status quo* relativo allo svantaggio derivante dalla condizione d'insularità della regione, sancendo la volontà di sottrarsi a un'istruttoria consensuale e a una soluzione altrettanto consensuale del problema degli svantaggi strutturali, sostanzialmente respingendo ogni tentativo collaborativo della regione. Ne è riprova che i commi menzionati nemmeno richiamano alcun momento di confronto tra lo Stato e la regione in proposito. In termini analoghi va osservato che i commi impugnati non hanno nemmeno previsto un meccanismo di conguaglio per le risorse effettivamente necessarie a garantire un sistema efficiente di trasporto aereo (anche alla luce di quelle destinate dalla regione a tale finalità).

È per questi profili che risulta evidente la violazione del principio di leale collaborazione.

1.5.- Violato è anche il principio di ragionevolezza *ex art.* 3 della Costituzione. Come chiarito dall'Ecc.ma Corte nella già citata sentenza n. 6 del 2019, infatti, l'art. 3 della Costituzione sancisce «un canone di razionalità della legge svincolato da una normativa di raffronto, essendo sufficiente un sindacato di conformità a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica». Il principio di ragionevolezza risulta, dunque, violato «quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come «contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata». In tali eventualità «il giudizio di ragionevolezza consiste in un «apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la “causa” normativa che la deve assistere»».

Nella specie, l'esiguità delle risorse approntate dallo Stato è di grado tale da risultare assolutamente irragionevole, perché rende le somme del tutto inidonee a perseguire le finalità stabilite dallo stesso legislatore statale.

Come già osservato, la somma stanziata dal legislatore statale è di soli 5 milioni di euro per l'anno 2023 e di soli 15 milioni di euro per l'anno 2024 per le due regioni.

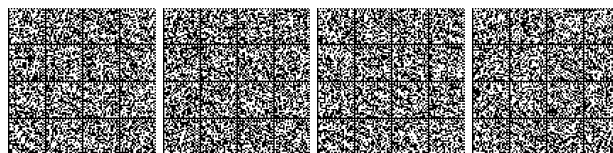
Si tratta di somme incredibilmente esigue e del tutto inidonee a essere utilmente impiegate in un'azione di sistema per compensare lo svantaggio derivante dall'insularità (anche solo per l'ambito del trasporto aereo), pur a volerle sommare al contributo di 100 milioni previsto dall'Accordo tra il Governo e la Regione autonoma della Sardegna in materia di finanza pubblica del 14 ottobre 2021.

La palese irragionevolezza delle disposizioni impugnate è testimoniata dal *briefing paper* dell'Istituto Bruno Leoni su «Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna».

In tale documento si afferma che la Sardegna costituisce un «mercat[o] di dimensioni contenute [...] distant[e] dai mercati di riferimento e [...] vulnerabil[e] a *shock* esogeni». Alla luce dell'esercizio econometrico condotto dallo studio, emerge che la «tassa di insularità» è quantificabile in circa 5.700 euro pro capite [...]» e che «Ciò corrisponde a oltre un quarto del Pil pro capite e, tenendo conto della popolazione, corrisponde a circa 9,4 miliardi di euro di minore prodotto annuo». Una parte di questo svantaggio deriva proprio dalla minore infrastrutturazione aeroportuale, come dimostra l'impatto negativo del valore correlato alla minore dotazione di aeroporti autorizzati dall'ENAC (*cfr.* in particolare pp. 12 sg.).

L'insufficienza degli stanziamenti si coglie anche in ragione degli attuali costi per il finanziamento degli obblighi di servizio pubblico per il collegamento aereo. Essi, sulla base delle procedure amministrative recentemente espletate, ammontano a 15,5 milioni di euro per il periodo dal 17 febbraio 2023 al 26 ottobre 2024 per le sole tratte che uniscono Cagliari e Olbia con Roma-Fiumicino e Milano-Linate. Ulteriori 14,5 milioni di euro sono necessari per la copertura delle tratte da e per l'aeroporto di Alghero per il medesimo periodo. Sin qui i fabbisogni accertati, che non tengono conto dei costi che deriverebbero dall'estensione del regime di agevolazione della continuità territoriale ad altri scali del territorio nazionale (tra i più importanti, anche dal punto di vista storico, non si possono non menzionare Torino e Genova, mentre dal punto di vista dello sviluppo economico vanno considerati quantomeno gli scali di Bologna, Verona e Napoli) e senza immaginare un costo di collegamento stabile con l'estero.

La stima finanziaria annua effettuata dall'Assessorato ai trasporti della Regione Sardegna ipotizza un fabbisogno che oscilla tra i 170 e i 200 milioni di euro annui.



In questo contesto, la manifesta esiguità del contributo previsto dal legislatore statale e la sua conseguente inidoneità rispetto alle effettive necessità di politiche di sostegno del sistema economico-sociale dell'isola non può che tradursi nell'irragionevolezza della disposizione impugnata.

Parimenti, il vizio d'irragionevolezza si coglie anche in forza della contraddittorietà tra gli stanziamenti effettuati e la specifica finalità indicata dalla legge di «garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei [...] da e per la Sardegna» a tutela della «mobilità dei cittadini residenti nel territorio [...] della Sardegna».

Anche in relazione a tale obiettivo, infatti, le somme risultano esigue e del tutto inidonee a essere utilmente impiegate per garantire l'efficienza dei collegamenti aerei.

Sul punto va di nuovo richiamata la sentenza della Corte costituzionale, n. 6 del 2019. In quel caso, in riferimento a un contributo «generalista» (per così dire) di 15 milioni di euro, la Corte rilevava che «non v'è dubbio, con riguardo al caso di specie, che la misura dello stanziamento di euro 15.000.000, 00 risulta contraddittoria, proprio sotto il profilo della coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, rispetto ai lunghi tempi dell'irrisolta vertenza e alla dimensione finanziaria degli obiettivi richiamati dalla norma, ovvero assicurare una sistemazione provvisoria alla “definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Sardegna”».

Analoghe considerazioni valgono nel caso di specie, in quanto l'esiguità dello stanziamento rende le disposizioni impugnate contraddittorie «proprio sotto il profilo della coerenza logica, teleologica e storico-cronologica» rispetto all'obiettivo richiamato dalla stessa norma, e cioè «garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna».

1.6.- L'esiguità delle risorse approntate dallo Stato ridonda ovviamente in lesione dell'autonomia finanziaria regionale, garantita dagli articoli 7 e 8 dello statuto speciale di autonomia *ex* legge costituzionale, n. 3 del 1948, per il semplice fatto che la regione subisce gli effetti negativi relativi agli svantaggi derivanti dall'insularità, sia in termini di costi sopportati per sopperire a tali svantaggi (come le spese per gli obblighi di servizio pubblico per la continuità territoriale), sia in termini di minore gettito erariale derivante dagli effetti di depressione del reddito prodotto sul territorio regionale, che comportano una minore compartecipazione alle entrate erariali.

Tanto, peraltro, in un contesto in cui la regione ha dovuto scontare una brusca diminuzione delle entrate partecipate a causa della pandemia da Covid-19 (sul punto si richiama l'accordo quadro del 5 novembre 2020 in sede di Conferenza Stato-regioni) e ha anche dovuto fare fronte alle esigenze straordinarie di finanziamento del sistema sanitario regionale (che, come è noto, ai sensi dell'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, è integralmente autofinanziato).

L'insufficienza delle risorse stanziata comporta anche l'irragionevole compressione della competenza legislativa concorrente in materia «coordinamento della finanza pubblica» e «grandi reti di trasporto e navigazione» *ex* art. 117, comma 3, della Costituzione. È, altresì, negativamente incisa la competenza legislativa primaria in materia di «turismo e industria alberghiera» *ex* art. 3, comma 1, lettera *p*), dello statuto di autonomia (direttamente incisa dagli interventi in materia di trasporto e continuità territoriale), nonché della competenza devoluta in materia di «continuità territoriale». Va infatti ricordato che l'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006 ha disposto che «alla Regione Sardegna sono trasferite le funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde) e le funzioni relative alla continuità territoriale». Questa devoluzione di competenza amministrativa comporta anche la correlata competenza legislativa, in forza del c.d. «principio del parallelismo» *ex* art. 6 dello statuto speciale di autonomia, in base al quale la regione ha potestà legislativa (anche) nelle materie in cui ha potestà amministrativa (*cf.*, per tutte, la sentenza della Corte costituzionale, n. 51 del 2006).

La regione, in definitiva, soffre del pregiudizio pari alle risorse necessarie a far fronte agli svantaggi dell'insularità (anche solo per il settore del trasporto aereo) che non sono compensate dal modestissimo contributo previsto nei commi impugnati, in palese contraddizione con gli obiettivi prefissati dallo stesso legislatore statale e in assoluta mancanza di ogni evidenza della metodologia di quantificazione.

Per le stesse ragioni risulta violato l'art. 116 della Costituzione, in quanto le disposizioni in commento determinano lo svilimento della sfera di autonomia riconosciuto alle regioni a statuto speciale.

1.7.- Violati sono ancora gli articoli 81 e 136 della Costituzione, anche in riferimento al principio di leale collaborazione *ex* articoli 5 e 117 della Costituzione.

Sul punto si deve di bel nuovo richiamare la sentenza della Corte costituzionale, n. 6 del 2019.

1.7.1.- L'Ecc.ma Corte, nel dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017, ha affermato che:

«l'istituto dell'accordo» rimane il «principale strumento attuativo del principio di leale collaborazione tra Stato e autonomia speciale nella materia finanziaria»;



«impregiudicata la possibilità che la trattativa tra Stato e Regione autonoma Sardegna possa riprendere con immediato esito costituzionalmente conforme, deve essere comunque assicurato [...] un tempestivo, ragionevole e proporzionato contributo dello Stato, che anticipi [...] gli effetti dell'accordo in itinere nel caso in cui quest'ultimo non venga stipulato con analoga tempestività»;

«Nella determinazione di tale concorso gli elementi da sottoporre a ragionevole e proporzionata ponderazione - al fine di concretizzare il principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali, conciliando le istanze di politica economica generale con la struttura regionalista del nostro ordinamento - sono ricavabili direttamente dalla vigente legislazione e dalla giurisprudenza di questa Corte» e «possono essere così sinteticamente riassunti»;

«Partendo dall'andamento storico delle entrate e delle spese della regione, antecedente alla entrata in vigore della legge n. 42 del 2009, la rimodulazione deve tener conto [...] c) degli «svantaggi strutturali permanenti [...], dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite» (art. 27 della legge n. 42 del 2009); [...] f) del principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico per quel che riguarda la tempestiva copertura del contributo».

In sintesi: lo Stato è tuttora obbligato a procedere in ossequio al principio di leale collaborazione operando per un accordo con la Regione sulla base dei lavori del tavolo tecnico (tavolo che non ha potuto concludere i propri lavori, nonostante le sollecitazioni della regione, come si è detto) ma, nelle more della stipula dell'accordo, deve procedere unilateralmente. Non però, con insufficienti stanziamenti (come nel caso di specie), bensì sulla base di un'adeguata istruttoria che tenga conto (tra l'altro) degli svantaggi strutturali permanenti dovuti ai costi dell'insularità (cosa che, come si confida di aver dimostrato, non è accaduta).

1.7.2.- La medesima sentenza ha anche ricordato che:

«le diacroniche rimodulazioni derivanti dalle pronunzie di questa Corte non possono essere rinviate *ad libitum*, ma devono essere adottate tempestivamente e comunque entro la prima manovra di finanza pubblica utile, perché altrimenti gli interessi costituzionalmente tutelati rimarrebbero nella sostanza privi di garanzia»;

«Siffatte pronunzie, adottate nella materia finanziaria, ingenerano nei soggetti destinatari un obbligo a ottemperare che non contrasta con la naturale ampia discrezionalità in sede legislativa nel determinare le politiche finanziarie, ma la circoscrive parzialmente entro il limite della doverosa conformazione alle statuizioni del giudice costituzionale»;

«È proprio il meccanismo della «priorità di intervento finanziario» a connotare il principio dell'equilibrio dinamico come giusto temperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell'art. 81 della Costituzione, la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l'effettività dei vincoli costituzionali».

Anche per questi profili, in estrema sintesi, la sentenza ha affermato che le statuizioni della Corte costituzionale devono essere portate a sollecita applicazione entro la successiva manovra di bilancio, pena la violazione del medesimo *decisum* e anche dell'art. 81 della Costituzione.

1.7.3.- Alla luce di tali considerazioni si desume che le disposizioni in commento si pongono in patente violazione degli articoli 81 e 136 della Costituzione, anche in riferimento al principio di leale collaborazione *ex* articoli 5 e 117 della Costituzione, in quanto:

già con la sentenza n. 6 del 2019 l'Ecc.ma Corte aveva imposto allo Stato di procedere a ragionevole e proporzionata quantificazione degli oneri derivanti dallo svantaggio per il regime di insularità;

tale quantificazione avrebbe dovuto essere impiegata nelle more del confronto collaborativo con la Regione Sardegna per dare sollecita applicazione alle disposizioni statutarie e costituzionali che garantiscono l'autonomia dell'odierna ricorrente;

l'ottemperanza al *decisum* dell'Ecc.ma Corte avrebbe dovuto intervenire già con la legge di bilancio per il 2020, mentre, dopo oltre tre anni, il legislatore tuttora si rifiuta di adempiere alle chiare indicazioni della giurisprudenza costituzionale;

si determina la violazione del giudicato costituzionale *ex* art. 136 della Costituzione, in quanto i commi impugnati hanno sostanzialmente protratto l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale, mentre è noto che le pronunce di accoglimento «hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione (sentenza n. 252 del 2017)» (così, tra le tantissime, la sent. n. 215 del 2021);

parimenti si determina la violazione dell'art. 81 della Costituzione, in quanto il legislatore statale si è sottratto all'obbligo di disporre a un prioritario intervento finanziario in ossequio al principio di equilibrio dinamico di bilancio;

si consuma la violazione del principio di leale collaborazione, per essersi il legislatore statale discostato dal punto di equilibrio negli interessi e nelle attribuzioni costituzionali delle parti elaborato dalla giurisprudenza costituzionale.



2. Illegittimità costituzionale dei commi 494, 495 e 496. Violazione degli articoli 3 e 23 della Costituzione. Le disposizioni impugnate violano, poi, il principio di legalità, in una con quello di ragionevolezza.

Il legislatore statale, ai commi 494 e 495 della legge n. 197 del 2022, stabilisce che lo stanziamento è da impiegare tanto per il trasporto aereo da e per la Sardegna quanto per quello da e per la Sicilia. Come sopra ricordato, infatti, l'art. 1, comma 494, legge n. 197 del 2022, istituisce «un fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna», senza distinguere il *quantum* del sussidio da destinare all'una e all'altra regione e senza indicare i criteri che il Governo dovrà seguire per il riparto. Allo stesso modo, il comma 495 si limita a stabilire che «Il fondo [...] è destinato al finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna», di bel nuovo tacendo sul riparto e sui criteri da impiegare per procedervi.

Da ultimo, il comma 496 rimette a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la competenza all'adozione di «modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo», senza imporre al MIT alcun parametro-guida.

Così operando, il legislatore viola gli articoli 3 e 23 della Costituzione, per una pluralità di profili.

2.1.- Anzitutto, il legislatore ha parificato situazioni e circostanze oggettivamente diverse (si pensi al diverso impatto dell'insularità sul trasporto aereo e al diverso pregiudizio all'autonomia economico-finanziaria delle due regioni), senza offrire alcun criterio ragionevole e proporzionato per il distinto trattamento delle due regioni.

Che le due isole rappresentino realtà differenti è palese. Esse, infatti, com'è noto, divergono quanto all'estensione territoriale, alla popolazione e alla distanza dalle aree più sviluppate del Paese e presentano caratteristiche geografiche, economiche, demografiche e sociali del tutto specifiche.

Ne è testimonianza, anzitutto, il riformato art. 119 della Costituzione che, come già detto, «riconosce le peculiarità delle isole» e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità». È, dunque, già nel testo della Costituzione che emerge la differenziazione dei terreni isolani (e, anzitutto, delle due isole maggiori) e che si pone il nesso inscindibile tra tale differenziazione e le conseguenti «misure necessarie» a bilanciarne gli effetti pregiudizievoli (che dovranno ovviamente essere diverse anch'esse).

I profili differenziali, ovviamente, emergono anche dalle analisi concrete svolte su questi temi. Ne dà evidenza il citato *briefing paper* dell'Istituto Bruno Leoni, che esordisce proprio rilevando che «In Italia Sardegna e Sicilia rappresentano due realtà insulari con caratteristiche differenti» (p. 1). Si aggiunga che uno studio econometrico analogo a quello condotto dall'Istituto Bruno Leoni per la Regione Sardegna è stato svolto con riferimento alla Regione Siciliana dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della medesima regione, in collaborazione con il Servizio statistica ed analisi economica dell'assessorato all'economia e con il supporto dell'Istituto di ricerca Prometeia. Questo documento, pur impiegando la medesima metodologia di analisi già impiegata dall'Istituto Bruno Leoni, approda a una diversa stima dei costi dell'insularità, anche in ragione di impatti diversi dell'infrastrutturazione aeroportuale.

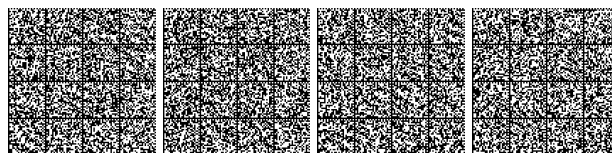
2.2.- In secondo luogo, come si è visto, il legislatore ha stanziato il fondo senza adeguatamente delimitare la discrezionalità dell'amministrazione circa il riparto del finanziamento tra le due circoscrizioni regionali.

Giusta la giurisprudenza costituzionale, la riserva di legge di cui al citato art. 23 della Costituzione ha carattere «relativo». Nondimeno, la legge non può limitarsi «a conferire un potere regolativo attraverso una “norma in bianco”», dovendo invece individuare «sufficienti criteri direttivi e traccia[re] le linee generali della disciplina» (sentenza n. 269 del 2017). Né è sufficiente per il legislatore statale aver individuato la finalità del contributo, per due ragioni. In primo luogo perché esso, come si è visto, è gravemente inadeguato rispetto all'obiettivo prefissato dal legislatore. In secondo luogo perché codesta Ecc.ma Corte ha anche specificato che la legge non può nemmeno limitarsi a orientare il legislatore tramite l'individuazione di «un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa» (così, ancora, la sentenza n. 269 del 2017).

2.3.- In conclusione sul punto, è possibile osservare che l'uso del contributo che il legislatore ha stanziato per le due regioni è sostanzialmente rimesso all'arbitrio del MIT, che deve rispettare, per il suo utilizzo, un solo limite: impiegarlo per il trasporto aereo da e per Sardegna e Sicilia.

Di bel nuovo si coglie l'irragionevolezza e la contraddittorietà delle disposizioni normative: esse vorrebbero costituire un ausilio per le due regioni insulari, secondo i dettami del novellato art. 119 della Costituzione, ma non fanno altro che attribuire all'amministrazione ministeriale la potestà di decidere come queste risorse debbono essere impiegate.

2.4.- Quanto detto nel presente motivo di ricorso, ovviamente, è puramente ancillare a quanto dedotto nel motivo precedente. I vizi qui lamentati, infatti, sono semplicemente una conferma e un rafforzamento del più radicale vizio determinato dall'assurda quantificazione della misura di (asserito) sostegno che si contesta.



3.- Illegittimità costituzionale del comma 496. Violazione del principio di leale collaborazione *ex* articoli 5 e 117 della Costituzione; violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione; violazione degli articoli 3, 7 e 8 dello statuto della Regione autonoma della Sardegna *ex* legge costituzionale n. 3 del 1948, anche in riferimento all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006. Come si è detto in narrativa, l'art. 1 della legge n. 197 del 2022, al comma 496, dispone che «con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti le modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo di cui al comma 494».

3.1.- Tale previsione sollecita ulteriori, specifiche censure. Essa, infatti, attribuisce al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la competenza a stabilire modalità e criteri per l'utilizzo del fondo introdotto dal precedente comma 494, prevedendo che tale competenza sia esercitata senza alcuna forma di coinvolgimento delle regioni interessate (e in particolare della regione ricorrente). Il menzionato comma 496, infatti, demanda esclusivamente ai Ministeri citati la fissazione di modalità e criteri di utilizzo del fondo, estromettendo totalmente la regione ricorrente dal relativo processo decisionale.

Ciò significa non solo che – come segnalato *supra* – lo stanziamento in sé è assolutamente insufficiente, ma altresì che le somme irrisorie che confluiscono nel fondo sono utilizzate secondo criteri e modalità determinati senza il minimo apporto e/o consenso delle regioni interessate. Dato, questo, vieppiù sconcertante se si considera che, come censurato nel motivo precedente, la disciplina legislativa omette qualsiasi indicazione addirittura sulla ripartizione delle somme tra Sicilia e Sardegna e sulle modalità del loro impiego.

Così stando le cose, il citato comma 496, nella parte in cui prevede che la competenza a stabilire modalità e criteri per l'utilizzo del fondo di cui al comma 494 sia esercitata dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti senza la previa intesa (nel senso dell'accordo paritetico: c.d. intesa forte) con la Regione Sardegna, si pone in frontale contrasto con il principio di leale collaborazione, con l'art. 117 della Costituzione, con gli articoli 3, 7 e 8 dello statuto della Regione autonoma della Sardegna, anche in riferimento all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006.

3.2.- La giurisprudenza costituzionale ha «più volte affermato la necessità di applicare il principio di leale collaborazione nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, incidente su materie di competenza regionale (residuale o concorrente): ipotesi nella quale, ai fini della salvaguardia di tali competenze, la legge statale deve prevedere strumenti di coinvolgimento delle regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse destinate agli enti territoriali (da ultimo, sentenze n. 123 e n. 114 del 2022)» (così, tra le più recenti, la sent. n. 179 del 2022).

Nella pronuncia ora ricordata codesta Ecc.ma Corte ha rilevato anche che «la necessità di predisporre simili strumenti è stata affermata da questa Corte principalmente in due evenienze: in primo luogo, quando vi sia un intreccio (ovvero una interferenza o concorso) di competenze legislative, che non permetta di individuare un «ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri» (sentenza n. 71 del 2018; in senso analogo, sentenze n. 114 e n. 40 del 2022, n. 104 del 2021, n. 74 e n. 72 del 2019 e n. 185 del 2018); in secondo luogo, nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione (*ex plurimis*, sentenze n. 123, n. 114 e n. 40 del 2022, n. 74 del 2019, n. 71 e n. 61 del 2018)».

Nel caso di specie si versa certamente nella prima delle due ipotesi indicate, giacché - come subito si vedrà - il comma 496 in esame è chiara espressione di un intreccio di competenze legislative statali e regionali.

La presente controversia, infatti, ha a oggetto la disciplina statale che, in attuazione del riformato art. 119 della Costituzione, ha istituito un fondo «per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna» (così il comma 494).

Tale disciplina interseca, anzitutto, la competenza legislativa concorrente della regione ricorrente nelle materie «coordinamento della finanza pubblica», «grandi reti di trasporto» e «porti e aeroporti civili», tutte presidiate dall'art. 117, comma 3, della Costituzione, applicabile anche alla regione ricorrente in ragione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Si aggiunga l'innegabile impatto sull'autonomia finanziaria regionale, garantita dagli articoli 7 e 8 dello statuto speciale di autonomia. In proposito va fatta una precisazione. Le risorse stanziare ai sensi del novellato art. 119 della Costituzione per il superamento degli svantaggi strutturali derivanti dall'insularità hanno una loro specificità, in quanto, come codesta Ecc.ma Corte ha affermato nella sentenza n. 6 del 2019, gli impatti della condizione d'insularità devono essere tenuti in debito conto nella determinazione degli spazi finanziari da riconoscere alla regione nell'ambito delle regolazioni economico-finanziarie con lo Stato. Ciò



sta a significare che le risorse stanziato dallo Stato in attuazione dell'art. 119 della Costituzione (anche in caso di errata, parziale e insufficiente quantificazione, come qui accade) non possono essere impiegate senza il coinvolgimento dell'ente territoriale.

Da ultimo, va ricordato quanto già rilevato *supra* circa il fatto che:

la Regione Sardegna è titolare di competenze primarie direttamente incise dalla disciplina del servizio di trasporto aereo, come «turismo e industria alberghiera» (art. 3, comma 1, lettera *p*), dello statuto di autonomia);

lo Stato, con l'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006, ha devoluto alla regione la competenza amministrativa in materia di «continuità territoriale», che, in virtù dell'art. 6 dello statuto, comporta anche la titolarità della correlata competenza legislativa.

L'intreccio con le competenze regionali è, dunque, inequivocabile.

3.3.- In questa prospettiva vanno richiamate le nitide statuizioni di codesta Ecc.ma Corte, che in plurime occasioni ha chiarito che ogniquale volta vi sia concorrenza di competenze debbono essere garantite adeguate forme di coinvolgimento delle regioni. Solo tale coinvolgimento, incarnato dall'intesa (forte), consente infatti di salvaguardare le competenze regionali incise. Diversamente opinando, le garanzie costituzionali di tali competenze sarebbero agevolmente aggirabili dal legislatore statale.

Nella sentenza n. 56 del 2019, per esempio, codesta Ecc.ma Corte - a fronte dell'istituzione di un Fondo per la progettazione degli enti locali, la cui disciplina era demandata a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti - ha ritenuto che:

«in presenza [...] di concorrenza di competenze, è fondata la richiesta della ricorrente di un coinvolgimento regionale, tramite intesa, nell'adozione del decreto ministeriale previsto dal comma 1080 (*ex multis*, sentenze n. 185, n. 87 e n. 78 del 2018, n. 168 del 2008)»;

«In particolare, essendo il fondo destinato alla progettazione delle opere pubbliche degli enti locali, è corretto che, come prospetta la ricorrente, lo strumento idoneo a eliminare il vizio del comma 1080 consista nell'intesa in sede di Conferenza unificata».

Non solo. Con specifico riferimento alla regione odierna ricorrente, nella sentenza n. 230 del 2013, codesta Ecc.ma Corte ha osservato che «la determinazione delle modalità e delle condizioni di svolgimento del servizio di collegamento marittimo avente ad oggetto in particolare la Regione autonoma Sardegna è espressione di un potere, sì, statale, in quanto pertinente alla concorrenza, ma che tocca direttamente un interesse differenziato della regione e che interferisce in misura rilevante sulle scelte rientranti nelle competenze della medesima, quali il turismo e l'industria alberghiera». Conseguentemente, «in presenza di una simile sovrapposizione di competenze, come evidenziato in altre occasioni da questa Corte, il legislatore statale avrebbe dovuto attribuire adeguato rilievo al principio di leale collaborazione, «le cui potenzialità precettive si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice» (sentenza n. 33 del 2011). E l'applicazione di questo canone impone alla legge statale di predisporre adeguate modalità di coinvolgimento delle regioni a salvaguardia delle loro competenze».

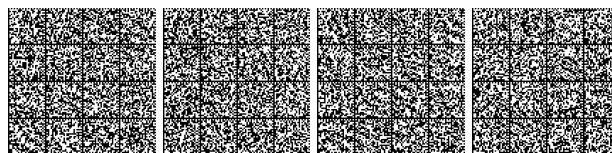
Ebbene: nel caso di specie - si consenta di ribadirlo - non v'è traccia di alcuna forma di coinvolgimento della regione ricorrente, atteso che il menzionato comma 496 non prescrive sul decreto ivi menzionato l'intesa con le regioni interessate. Di qui la sicura violazione - al contempo - del principio di leale collaborazione *ex* articoli 5 e 117, comma 3, della Costituzione, dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, nonché degli articoli 3, 7 e 8 dello statuto della Regione autonoma della Sardegna *ex* legge costituzionale n. 3 del 1948, anche in riferimento all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006.

3.4.- Si confida di aver dimostrato che nel caso di specie si verifica il c.d. «intreccio» di competenze. Nondimeno, come già accennato, codesta Ecc.ma Corte ha affermato in più occasioni che la necessità del formale e sostanziale coinvolgimento della regione resta ferma anche nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nell'attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione.

A tal proposito, questa difesa non può esimersi dal richiamare la sentenza n. 79 del 2011, ove codesta Ecc.ma Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma statale che istituiva il «Fondo per le infrastrutture portuali» e, per la sua ripartizione, non prevedeva l'intesa né con la Conferenza Stato-regioni, né con le singole regioni interessate. Un caso, dunque, esattamente identico all'odierno.

Ebbene, nella suddetta pronuncia si legge che:

«il [...] Fondo si riferisce ad interventi che rientrano nella materia «porti e aeroporti civili», rimessa alla competenza legislativa concorrente dal terzo comma dell'art. 117 della Costituzione. Tuttavia, poiché si tratta di porti a rilevanza nazionale, si deve ritenere che la competenza legislativa in materia sia attratta in sussidiarietà allo Stato»;



«[...] questa Corte ha ritenuto ammissibile la previsione di un fondo a destinazione vincolata anche in materie di competenza regionale, residuale o concorrente, precisando che «il titolo di competenza statale che permette l'istituzione di un Fondo con vincolo di destinazione non deve necessariamente identificarsi con una delle materie espressamente elencate nel secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, ma può consistere anche nel fatto che detto fondo incida su materie oggetto di «chiamata in sussidiarietà» «da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione» (sentenza n. 16 del 2010, in conformità a sentenza n. 168 del 2008)»;

«Dalla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata discende, nel caso di specie, l'illegittimità della norma impugnata nella parte in cui non prevede alcuna forma di leale collaborazione tra Stato e regione, che deve invece esistere per effetto della deroga alla competenza regionale»;

. «Fermo restando pertanto il potere dello Stato di istituire un Fondo per le infrastrutture portuali di rilevanza nazionale, si deve aggiungere che la ripartizione di tale fondo è subordinata al raggiungimento di un'intesa con la Conferenza Stato-regioni, per i piani generali di riparto delle risorse allo scopo destinate, e con le singole regioni interessate, per gli interventi specifici riguardanti singoli porti».

Nella più recente sentenza n. 123 del 2022, poi, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ribadito che «ove [...] l'istituzione di fondi a destinazione vincolata sia in applicazione del meccanismo della chiamata in sussidiarietà, è necessario che «la stessa legge preveda contestualmente il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo (sentenze n. 71 del 2018, n. 79 del 2011, n. 168 del 2008, n. 222 del 2005 e n. 255 del 2004)» (sentenza n. 74 del 2018 e, nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 40 del 2022), preferibilmente nella forma dell'intesa, ove siano in gioco competenze regionali residuali e concorrenti».

Anche ammesso che nel caso di specie si versi in un'ipotesi di attrazione in sussidiarietà, quindi, il legislatore statale non poteva, a più forte ragione, sottrarsi all'obbligo di coinvolgimento della regione ricorrente nella forma dell'intesa e, per tale via, al rispetto del principio di leale collaborazione.

Del resto, nella sentenza n. 251 del 2016, codesta Ecc.ma Corte ha ricordato che «in ossequio» al principio di leale collaborazione «il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a difesa delle loro competenze» al fine di «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie (sentenze n. 65 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012)» e ha precisato che l'«unica forma adeguata a garantire il giusto contemperamento della compressione delle competenze regionali» è proprio l'intesa.

Nella stessa occasione, con specifico riferimento all'intesa, codesta Ecc.ma Corte ha ricordato ch'essa «si impone [...] quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 della Costituzione». A più forte ragione, dunque, essa dev'essere prevista quando – come nel caso di specie – criteri e modalità di ripartizione di un fondo previsto dal legislatore statale siano demandate a un decreto ministeriale.

E ciò è tanto più vero se si considera – come codesta Ecc.ma Corte di ribadito nella medesima sent. n. 251 del 2016 – che la leale collaborazione costituisce «principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze» e che l'intesa è «la soluzione che meglio incarna la collaborazione (di recente, sentenze n. 21 e n. 1 del 2016)».

3.5.- Fermo quanto sin qui osservato, preme a questa difesa precisare – seppur in via del tutto subordinata e per mero tuziorismo – che, ove mai si ritenesse non necessaria, nel caso di specie, la previsione dell'intesa (forte) con le regioni interessate, il coinvolgimento della regione dovrebbe essere garantito almeno nella forma del parere (c.d. *intesa debole*).

Deve infatti ribadirsi che, nella totale assenza di forme di coordinamento di leale collaborazione «a monte» dell'esercizio della competenza legislativa statale, il legislatore non poteva esimersi dall'obbligo di prevedere meccanismi di raccordo «a valle», foss'anche più blandi come la mera consultazione delle regioni interessate.

Va ancora richiamata la giurisprudenza costituzionale e, in particolare, la sent. n. 72 del 2019, ove si afferma che quando «la legge statale interviene in un ambito caratterizzato da inscindibile sovrapposizione o intreccio di competenze» – come accade nel caso odierno – «è ineludibile, in applicazione del principio di leale collaborazione, la predisposizione, da parte della legge statale [...] di un'adeguata modalità di coinvolgimento delle regioni, con l'obiettivo di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze in questione con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie». In tal caso, però, «strumento adeguato non è il parere in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, poiché una tale previsione si esaurisce nell'attribuzione alla Conferenza di un mero ruolo consultivo in relazione al contenuto di un atto predeterminato da un altro soggetto (sentenza n. 171 del 2018). È invece necessario che il decreto ministeriale volto a dare attuazione alla legge statale sia preceduto dall'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, poiché solo quest'ultima garantisce il reale coinvolgimento delle autonomie regionali nella definizione del contenuto dell'atto (analogamente, sentenza n. 261 del 2017)».



P.Q.M.

La Regione autonoma della Sardegna, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia:

accogliere il presente ricorso;

per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale:

dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, pubblicata in Gazzetta Ufficiale, 29 dicembre 2022, n. 303, Supplemento ordinario, nella parte in cui, nel triennio 2023-2025, non riconosce alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sardegna;

dell'art. 1, comma 496, della legge n. 29 dicembre 2022, n. 197, pubblicata in Gazzetta Ufficiale, 29 dicembre 2022, n. 303, Supplemento ordinario, nella parte in cui non prevede che le modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo di cui al comma 494 sono stabilite «previa intesa con le regioni interessate» o, in via del tutto subordinata, «sentite le regioni interessate».

Si deposita copia conforme all'originale dell'atto della giunta regionale della Regione autonoma della Sardegna recante deliberazione dell'impugnazione e conferimento dell'incarico difensionale.

Roma-Cagliari, 24 febbraio 2023

L'avvocato: LUCIANI

L'avvocato: SAU

23C00041

N. 10

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2023
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Molise - Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021 - Ripiano componenti del disavanzo al 31 dicembre 2021.

- Legge della Regione Molise 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021).

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma - via dei Portoghesi n. 12 - contro la Regione Molise, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise n. 27 del 31 dicembre 2022, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 64 del 31 dicembre 2022, recante «Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021», come da delibera del Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2023.

In data 31 dicembre 2022 è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 64 la legge regionale n. 27 del 31 dicembre 2022, recante «Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021».

Il provvedimento in esame, si pone in contrasto con diverse disposizioni costituzionali.

Pertanto, con il presente atto, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna nella sua interezza la citata legge regionale n. 27/2022, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, sulla base del seguente

MOTIVO

Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *e*) della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione all'art. 50 del decreto legislativo n. 118/2011, contenente «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42».



La legge della Regione Molise n. 27/2022 «Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021» consta di tredici articoli che così dispongono:

Art. 1.

Rendiconto generale

1. Il rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021 è approvato con le risultanze esposte nell'allegato 1 (conto del bilancio riepilogo generale delle entrate e delle spese).

Art. 2.

Entrate di competenza

1. Le entrate derivanti da tributi propri della regione, dal gettito di tributi erariali o quote di esso devolute alla regione, le entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione europea, dello Stato e di altri soggetti, le entrate extratributarie, quelle derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale, le entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie e quelle per contabilità speciali, accertate nell'esercizio finanziario 2021, per la competenza propria dell'esercizio, come risultano dal conto consuntivo del bilancio, sono stabilite in euro 1.335.832.756,87 così distinte:

ACCERTATE	Euro 1.335.832.756,87
RISCOSSE	Euro 1.049.579.044,64
DA RISCOUTERE	Euro 286.253.712,23

Art. 3.

Spese di competenza

1. Le spese correnti, in conto capitale, per rimborso di prestiti e per contabilità speciali impegnate nell'esercizio finanziario 2021 per la competenza propria dell'esercizio stesso, come risultano dal conto consuntivo del bilancio, sono stabilite in euro 1.305.864.110,77 così distinte:

IMPEGNATE	Euro 1.305.864.110,77
PAGATE	Euro 1.000.115.135,62
DA PAGARE	Euro 305.748.975,15



Art. 4.

Residui attivi 2020 e precedenti

1. I residui attivi alla chiusura dell'esercizio 2021, provenienti dagli esercizi 2020 e precedenti, risultavano stabiliti in:

RESIDUI ATTIVI AL 01.01.2021 Euro 534.706.171,21
RISCOSSI NELL'ESERCIZIO 2021 Euro 163.616.390,74
CANCELLATI PER INSUSSISTENZA Euro 11.876.699,14
DA RISCOUTERE ALLA FINE DELL'ANNO 2021 Euro 359.213.081,33

Art. 5.

Residui passivi 2020 e precedenti

1. I residui passivi alla chiusura dell'esercizio 2021, provenienti dagli esercizi 2020 e precedenti, risultavano stabiliti in:

RESIDUI PASSIVI AL 01.01.2021 Euro 474.352.512,03
PAGATI NELL'ANNO 2021 Euro 233.823.791,90
CANCELLATI PER INSUSSISTENZA Euro 14.725.582,77
DA PAGARE ALLA FINE DELL'ESERCIZIO Euro 225.803.137,36

Art. 6.

Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 2021

1. I residui attivi alla chiusura dell'esercizio finanziario 2021 risultano complessivamente stabiliti dal conto del bilancio nelle seguenti somme:

RESIDUI ATTIVI FORMATISI SULLA COMPETENZA DELL'ESERCIZIO 2021	Euro 286.253.712,23
RESIDUI ATTIVI ESERCIZIO 2020 E PRECEDENTI	Euro 359.213.081,33
RESIDUI ATTIVI AL 31.12.2021	Euro 645.466.793,56



Art. 7.

Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 2021

1. I residui passivi alla chiusura dell'esercizio finanziario 2021 risultano complessivamente stabiliti dal conto del bilancio nelle seguenti somme (valori in euro):

RESIDUI PASSIVI FORMATISI SULLA COMPETENZA DELL'ESERCIZIO 2021	Euro 305.748.975,15
RESIDUI PASSIVI ESERCIZI PRECEDENTI	Euro 225.803.137,36
RESIDUI PASSIVI AL 31.12.2021	Euro 531.552.112,51

Art. 8.

Situazione di cassa

1. Il Fondo di cassa al termine dell'esercizio finanziario 2021 è determinato in euro 43.007.912,93.

GESTIONE			
RESIDUI		COMPETENZA	TOTALE
Fondo cassa al 1° gennaio 2021			63.751.405,07
RISCOSSIONI	163.616.390,74	1.049.579.044,64	1.213.195.435,38
PAGAMENTI	233.823.791,90	1.000.115.135,62	1.233.938.927,52
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2021			43.007.912,93
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			-
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2021			43.007.912,93

Art. 9.

Risultato di amministrazione

1. Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2021 è pari a euro 76.364.886,89 (allegato 2 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione - lettera A).

2. Il risultato di amministrazione è così composto:

- a) parte accantonata pari a euro 373.021.487,66;
- b) parte vincolata pari a euro 197.207.330,89;
- c) parte destinata agli investimenti euro 0,00.

3. Totale parte disponibile pari a euro – 493.863.931,66 (allegato 2 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione - lettera E).



Art. 10.

Operazioni di raccordo

1. Sono approvate le operazioni di raccordo delle risultanze tra le scritture contabili della Ragioneria generale della Regione Molise con quelle della Tesoreria regionale in ordine all'allocazione nei capitoli propri del bilancio delle entrate e delle spese regionali.

Art. 11.

Gestione economica patrimoniale

1. Al 31 dicembre 2021 il totale dell'attivo e del passivo è pari a euro 1.038.966.578,63; il Fondo di dotazione, corrispondente alla parte indisponibile del patrimonio netto, a garanzia della struttura patrimoniale dell'amministrazione pubblica, è pari a euro 288.017.649,53.

L'attivo è articolato in:

attivo immobilizzato pari a euro 350.475.478,14, di cui euro 4.472.867,68 per immobilizzazioni immateriali, euro 100.110.623,93 per immobilizzazioni materiali e euro 245.891.986,53 per immobilizzazioni finanziarie;
attivo circolante (rimanenze, crediti e disponibilità liquide) pari a euro 688.491.100,49;
ratei e risconti attivi pari a euro 0,00.

Il passivo è articolato in:

patrimonio netto (Fondo di dotazione, riserve di capitale e risultato di esercizio) pari a euro - 443.214.961,65;
Fondi rischi e oneri pari a euro 414.347.813,71;
debiti pari a euro 1.015.767.057,33;
ratei e risconti passivi pari a euro 52.066.669,24.

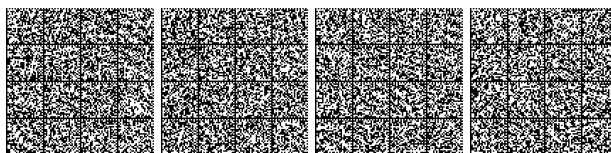
2. Il risultato economico dell'esercizio 2021 risulta pari a -2.980.035,77 (allegato 6 - Conto economico).

Art. 12.

Elenco allegati

1. Sono approvati i seguenti allegati:

- a) allegato 1 - Conto del bilancio riepilogo generale delle entrate e delle spese;
- b) allegato 2 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione;
- c) allegato 3 - Modello allegato a1 Risultato di amministrazione quote accantonate;
- d) allegato 4 - Modello allegato a2 Elenco delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione;
- e) allegato 5 - Modello allegato a3 Elenco analitico delle risorse destinate agli investimenti nel risultato di amministrazione;
- f) allegato 6 - Conto economico;
- g) allegato 7 - Stato patrimoniale attivo al 31 dicembre 2021;
- h) allegato 8 - Stato patrimoniale passivo al 31 dicembre 2021;
- i) allegato 9 - Prospetto quadro generale riassuntivo;
- j) allegato 10 - Prospetto equilibri di bilancio;
- k) allegato 11 - Composizione del Fondo pluriennale vincolato ed elenco degli impegni finanziati da FPV per variazione di esigibilità;
- l) allegato 12 - Composizione del Fondo crediti di dubbia esigibilità;



- m) allegato 13 - Prospetto degli accertamenti per titoli, tipologie e categorie;
- n) allegato 14 - Prospetto degli impegni per missioni, programmi e macroaggregati - corrente e capitale;
- o) allegato 15 - Prospetto degli accertamenti assunti nell'esercizio in corso e negli esercizi precedenti imputati agli esercizi successivi;
- p) allegato 16 - Prospetto degli impegni assunti nell'esercizio in corso e negli esercizi precedenti imputati agli esercizi successivi;
- q) allegato 17 - Prospetto dei costi per missione;
- r) allegato 18 - Prospetto della ripartizione per missioni e programmi della politica regionale unitaria;
- s) allegato 19 - Conto del bilancio gestione delle entrate;
- t) allegato 20 - Conto del bilancio gestione delle spese;
- u) allegato 21 - Riepilogo spese per missioni;
- v) allegato 22 - Riepilogo spese per macroaggregati;
- w) allegato 23 - Prospetto delle spese per missioni, programmi e macroaggregati - rimborso prestiti;
- x) allegato 24 - Prospetto delle spese per missioni, programmi e macroaggregati - Spese per servizi per conto terzi e partite di giro;
- y) allegato 25 - Prospetto SIOPE entrata;
- z) allegato 26 - Prospetto SIOPE spesa;
- aa) allegato 27 - Elenco dei residui attivi provenienti dagli esercizi anteriori a quello di competenza;
- bb) allegato 28 - Elenco dei residui passivi provenienti dagli esercizi anteriori a quello di competenza;
- cc) allegato 29 - Elenco dei crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio;
- dd) allegato 30 - Relazione al conto del bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della regione;
- ee) allegato 31 - Attestazione tempi di pagamento.

2. È altresì allegata al rendiconto, ai sensi dell'art. 11, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 la relazione del Collegio dei revisori dei conti.

Art. 13.

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise.

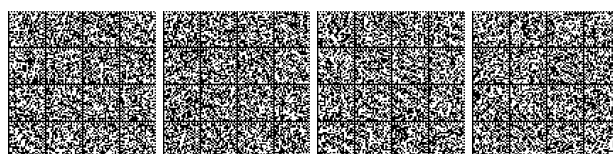
La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della regione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Molise.

Com'è noto, il decreto legislativo n. 118/2011, per garantire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sotto i diversi profili finanziario, economico e patrimoniale, promuove il ricorso ad un sistema omogeneo di contabilità economico-patrimoniale.

La legge regionale n. 27/2022 recante «Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021» presenta, nella sua interezza (in termini Corte costituzionale sentenza n. 274/2017) i seguenti profili di illegittimità costituzionale, non risultando conforme alle disposizioni del decreto legislativo n. 118/2011, che disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e, di conseguenza, presenta profili di illegittimità costituzionale, che si espongono a seguire, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Nello specifico, non risulta conforme alla disciplina del citato decreto legislativo n. 118/2011 — art. 50, comma 3-bis — il contenuto della tabella 1 relativa alla «Verifica ripiano componenti del disavanzo al 31 dicembre 2021», rappresentata nella relazione sulla gestione (allegato 30), di cui all'art. 12, comma 1, lettera dd), legge regionale n. 27/2022.

Al riguardo, giova premettere in limine che la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Molise, con deliberazione n. 192/2022/PARI abbia sospeso il giudizio sulla parifica del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021, sollevando, con separata udienza, questione di legittimità costituzionale delle leggi regionali n. 3/2021 (bilancio di previsione 2021-2023), n. 6/2021 (rendiconto esercizio 2020) e n. 7/2021 (assestamento di bilancio 2021-2023).



La legge di bilancio 2021-2023 (legge regionale n. 3/2021) è stata impugnata con delibera C.d.M. del 24 giugno 2021 per violazione dei principi applicati 9.2.26 e 9.2.28 dell'allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011 riguardanti la disciplina delle modalità di ripiano del disavanzo.

Successivamente, in occasione dell'esame della legge di assestamento al bilancio di previsione 2021-2023 (legge regionale 29 dicembre 2021, n. 7), con la quale era stato applicato all'esercizio 2021 il disavanzo pregresso, veniva rilevato il ritardo con il quale il predetto provvedimento era stato approvato, rispetto al termine del 31 luglio previsto dall'art. 50, comma 1, del decreto legislativo n. 118/2011.

Con sentenza n. 268 del 23 dicembre 2022, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge regionale 4 maggio 2021, n. 3 (bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023).

Per quanto riguarda la legge regionale oggetto della presente impugnativa, la tabella 1 relativa alla «Verifica ripiano componenti del disavanzo al 31 dicembre 2021», rappresentata nella relazione sulla gestione (allegato 30), mostra un miglioramento del disavanzo di soli euro 394.450,26, pari alla differenza tra l'importo della lettera E) del rendiconto 2021 (euro 493.863.931,66) e quello della lettera E) del rendiconto 2020 (euro 494.258.381,92), insufficiente a ripianare totalmente il disavanzo previsto in via definitiva alla voce «Disavanzo di amministrazione» nel bilancio di previsione per l'esercizio cui il rendiconto si riferisce (2021), di importo pari ad euro 41.717.458,35.

Inoltre, richiamando il comma 3-bis, del medesimo art. 50 — che dispone che «[n]elle more della conclusione del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio precedente da parte della Corte dei conti, i consigli regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano approvano la legge di assestamento del bilancio anche sulla base delle risultanze del rendiconto approvato dalla giunta, fermo restando l'obbligo di apportare le eventuali variazioni di bilancio che si dovessero rendere necessarie a seguito dell'approvazione definitiva del rendiconto dopo la decisione di parificazione» — è stato evidenziato che tale norma [art. 50, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 118/2011] è rimasta disattesa da parte della Regione Molise con riferimento all'assestamento al bilancio di previsione 2021-23, che la regione avrebbe dovuto approvare subito dopo l'approvazione in giunta del disegno di legge di approvazione del rendiconto 2020 (DGR n. 210 del 5 luglio 2021).

La tardiva approvazione dell'assestamento, a conclusione dell'anno 2021, non garantisce la copertura del disavanzo 2019 nel corso dell'esercizio 2021.

Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2021 (lettera E), approvato definitivamente con la legge di rendiconto in esame, ha confermato i timori sulla effettiva copertura del disavanzo nel corso del 2021 e ha conferito una valenza sostanziale al rilievo di natura formale della mancata approvazione dell'assestamento al bilancio di previsione 2021-2023 in tempi congrui, in contrasto con il ripetuto art. 50 del decreto legislativo n. 118/2011.

Infatti, un'approvazione tempestiva dell'assestamento 2021, subito dopo l'approvazione in giunta del rendiconto 2021, avvenuta con DGR n. 210 del 5 luglio 2021, avrebbe consentito di assumere i necessari provvedimenti di riequilibrio, anche alla luce delle risultanze della gestione 2021 in corso.

A margine, per completezza, si evidenzia che in occasione del bilancio di previsione 2022-2024 (legge regionale n. 9/2022), sulla base delle risultanze del rendiconto per l'esercizio finanziario 2021 approvato in giunta con DGR n. 213 del 30 giugno 2022, era stato rilevato che, diversamente da quanto indicato nelle tabelle riguardanti la composizione e le modalità di ripiano del disavanzo presunto al 31 dicembre 2021 della nota integrativa allegata al bilancio di previsione, il disavanzo da ripianare nell'esercizio 2021 (euro 41.717.458,35) era stato ripianato nel 2021 per soli euro 394.450,26; pertanto, la quota di disavanzo da applicare all'esercizio 2022, ai sensi del principio applicato 9.2.26, risultava di fatto notevolmente più elevata (circa 61 milioni di euro anziché i 19,6 milioni previsti nel bilancio di previsione 2022-2024).

Conseguentemente andava adottata la tempestiva variazione delle previsioni contenute nel bilancio di previsione, per garantire nel corso dell'esercizio 2022 la copertura del disavanzo risultante.

Tuttavia, nel corso dell'esercizio 2022, la regione non ha provveduto ad approvare l'assestamento del bilancio 2022-2024 per dare la necessaria copertura al disavanzo, disattendendo nuovamente alle disposizioni del citato art. 50, del decreto legislativo n. 118/2011.

Approvando il rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021 con le risultanze esposte nell'allegato 1 (conto del bilancio riepilogo generale delle entrate e delle spese), le disposizioni in esame si pongono in contrasto con gli articoli 117, comma secondo, lettera e) della Costituzione, poiché incidono sulla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici attuato dall'art. 50 del decreto legislativo n. 118/2011, norma interposta.



P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima la legge della Regione Molise n. 27 del 31 dicembre 2022 recante «Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021» per le motivazioni indicate nel ricorso, con le conseguenti statuizioni.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1) l'estratto della delibera del Consiglio dei ministri 23 febbraio 2023.

Roma, 27 febbraio 2023

L'Avvocato dello Stato: PELUSO

23C00042

N. 32

Ordinanza del 25 settembre 2019 del Giudice di pace di Bari nel procedimento penale a carico di L. I. F. A.

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Indagini preliminari - Richiesta di archiviazione da parte del pubblico ministero - Opposizione da parte della persona offesa - Mancata previsione che l'opposizione sia trattata in udienza camerale, con avviso all'indagato.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), art. 17, comma 4.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE

DI BARI

Il giudice di pace di Bari,

letti gli atti del procedimento n. 9/2019 R.G. G.d.Pace - n. 2169/2016 r.g.n.r. P.M.;

premesso che all'udienza del 25 settembre 2019 l'avv. Francesco Colonna Venisti del foro di Bari, difensore dell'imputato L. I. F. A. per il reato p.p. dall'art. 582 codice penale con parte offesa S. N. assistito e difeso dall'avv. Antonio Mitolo del foro di Bari, insisteva nell'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 4 del decreto legislativo n. 274/2000 «nella parte in cui non prevede che la opposizione sia trattata in udienza camerale con la presenza del difensore dell'imputato» ovvero di informare l'indagato al fine di garantire il contraddittorio (anche in via cartolare), il tutto in violazione dell'art. 111, commi 2 e seguenti e dell'art. 24, comma 2 della Costituzione. Sentito il pubblico ministero ed il difensore della parte civile, ritualmente ammessa all'udienza del 24 luglio 2019, ritenuto che in sede di discussione all'odierna udienza il predetto difensore insisteva per la dichiarazione di rilevanza e non infondatezza della suddetta eccezione di legittimità costituzionale, il giudicante ritiene di accogliere detta eccezione ed all'uopo,

OSSERVA:

1) il procedimento dinanzi al Giudice di pace è improntato alla semplificazione e speditezza del rito rispetto a quello ordinario previsto per i reati di competenza del Tribunale (v. Relazione governativa); tuttavia l'art. 17, comma 4 decreto legislativo n. 274/2000 consente soltanto alla persona offesa di formulare opposizione per sollecitare ulteriori indagini ovvero la formulazione dell'imputazione coatta, mentre all'indagato (non informato e quindi ignaro) non viene garantita alcuna possibilità di formulare difese e/o di offrire spunti di ulteriore indagine a sostegno della richiesta di archiviazione.

Tale situazione appare asimmetrica rispetto alla previsione normativa dell'art. 409, comma 2, codice di procedura penale che prevede «se non accoglie la richiesta, il Giudice entro tre mesi fissa la data dell'udienza in Camera di consiglio e ne fa dare avviso al P.M., alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa dal reato. Il giudizio si svolge nelle forme previste dall'art. 127 c.p.p.. Fino al giorno dell'udienza gli atti restano depositati in cancelleria con facoltà del difensore di estrarne copia.».



Va altresì evidenziato che l'ipotesi trattata nei due articoli (art. 17 decreto legislativo n. 274/2000 e 409 c.p.p.) è riferibile al medesimo stato processuale con trattamento rituale differente, pur trattandosi di ipotesi di reato al momento non contestate (ma diverse soltanto per la competenza Giudice di Pace ovvero Tribunale).

Invero l'art. 111 della Costituzione inderogabilmente fissa i principi di parità tra le parti nel contraddittorio e nella formazione della prova.

Il legislatore per la speditezza del procedimento ha ritenuto di superare tale parità stabilendo per i reati di competenza del Giudice di Pace (ritenuti più lievi) l'assenza di contraddittorio nella fase delle indagini preliminari nel caso di opposizione da parte della persona offesa dal presunto reato. Nei casi di fatti ritenuti più gravi viene rispettato pienamente il principio costituzionale richiamato.

In tale situazione la disparità di trattamento, giustificata da semplici motivi di opportunità e presunta speditezza (non sempre efficace specie quando l'attività del P.M. viene svolta a distanza di un ampio lasso di tempo dalla registrazione della *notitia criminis* — così come la realtà fattuale e giudiziaria conferma quotidianamente) intacca e viola il principio costituzionale previsto dall'art. 24, comma 2 della Costituzione («La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento»).

In sostanza, nella fase rituale di opposizione della p.o. alla richiesta di archiviazione formulata dal P.M., la difesa della persona sottoposta alle indagini non ha alcuna comunicazione né possibilità di interloquire a sostegno delle ragioni fondanti la stessa richiesta di archiviazione (evitando, ove possibile, un inutile procedimento penale in senso contrario alla conclamata speditezza e semplificazione voluta dallo stesso legislatore).

Inoltre nella ritualità delle indagini preliminari (nel procedimento ordinario) il Pubblico ministero, allorché conclude le indagini, deve notificare detta circostanza ai sensi dell'art. 415-*bis* codice di procedura penale consentendo all'imputato ed al difensore il diritto al contraddittorio (nei modi e termini ivi previsti).

Appare evidente che in tale situazione il Legislatore ha rispettato integralmente il dettato costituzionale previsto dagli articoli 111 e 24, mentre per le fattispecie costituenti reato, affidate alla competenza giurisdizionale del Giudice di Pace, ha ritenuto di affievolire il rispetto concreto di tali canoni costituzionali, riducendo quelle essenziali condizioni di parità tra le parti dinanzi al Giudice terzo anche per la formazione della prova in contraddittorio.

Tali questioni, per il procedimento odierno, appaiono rilevanti ai fini del decidere, atteso che la partecipazione dell'imputato nella fase dell'indagine preliminare, a seguito di opposizione all'archiviazione dalla persona offesa, avrebbe potuto fornire ulteriori elementi consentendo al Giudice di pace in funzione di G.I.P. di valutare compiutamente l'ipotesi di archiviazione, potendo così evitare un procedimento penale ove privo di elementi sufficienti per il prosieguo.

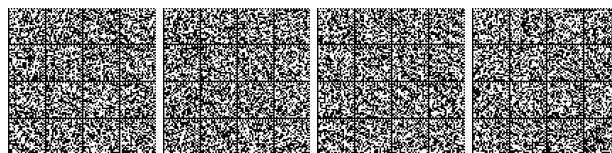
In definitiva la possibilità di modulare la partecipazione a tale fase delle indagini preliminari, non può che incrinare sostanzialmente i canoni di diritto alla difesa in ogni sua declinazione; la scelta del Legislatore nel processo penale (anche dinanzi al Giudice di pace) non può che essere di assoluta preminenza a tutela dei diritti difensivi in particolare dell'indagato/imputato, investendo la tematica del pieno esercizio dei diritti di difesa e di parità delle parti alla luce dei richiamati principi costituzionali che, in base ad un processo giusto, rendono legittima la pretesa punitiva dello Stato.

Sulla rilevanza della questione. La rilevanza della questione di costituzionalità risulta altresì dalla non manifesta infondatezza alla luce di principi e criteri costituzionali predetti (articoli 111 e 24) nonché dalle specifiche disposizioni della Carta costituzionale (art. 3) quali norme parametro di uguaglianza formale e sostanziale; la violazione da parte della norma di legge ordinaria (art. 17, comma 4 decreto legislativo n. 274/2000), sospettata di incostituzionalità per violazione dell'art. 24 della Costituzione, principio del diritto di difesa (in ogni fase processuale) e del criterio di ragionevolezza (disparità per il differente titolo di reato prefigurato).

È in dubbio che la disparità di trattamento si risolve in una ingiustificata violazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale non rispettando il criterio di ragionevolezza e quindi in evidente violazione dell'art. 24 della Costituzione.

Infatti l'impedire al Giudice di pace — nelle funzioni di giudice delle indagini preliminari — di notificare l'indagato e consentire allo stesso l'indicazione di elementi a difesa (anche in via cartolare), precluda la possibilità di apprezzare in concreto l'esistenza di ragioni differenti giustificative del suo comportamento (ciò anche in linea non conforme al disposto previsto dall'art. 6 CEDU a tutela del principio del contraddittorio).

Pertanto le limitazioni richiamate determinano restrizioni che finiscono per incidere anche sulla speditezza procedimentale, incardinando un procedimento a carico del prevenuto indagato che poteva e/o potrebbe essere definito sin dalla fase iniziale con l'accoglimento di una plausibile richiesta di archiviazione; la disparità di trattamento con il procedimento dinanzi al Tribunale appare evidente ed incontrovertibile e non sostenuta da ragionevoli ragioni se non quelle di mera opportunità e presunta speditezza, così come illustrate nella stessa relazione di accompagnamento del predetto decreto istitutivo del processo penale dinanzi al Giudice di pace.



In conclusione, la disposizione censurata contrasta con il principio di proporzionalità nonché con il principio di giusto processo conclamato dall'art. 111 della Costituzione. Infatti ad una delle parti processuali (la parte offesa) viene consentito di formulare opposizione alla richiesta di archiviazione e di fornire elementi ulteriori di indagine, onde stimolare il pubblico ministero al prosieguo del giudizio. Di contro l'indagato (ignaro e non posto in condizioni di conoscere le contestazioni), non potendo offrire alcun elemento a giustificazione del proprio comportamento, si vede compulsato soltanto ove il Giudice disponga l'imputazione coatta con relativa emissione del pubblico ministero dell'atto di citazione a giudizio.

L'instaurazione del procedimento e la pendenza penale ha rilievo sulla posizione personale dell'imputato che avrebbe potuto, sin dalla fase di indagine preliminare, offrire elementi a discarico e ritenere plausibile il convincimento del pubblico ministero e del giudice per le indagini preliminari per l'archiviazione della *notitia criminis* (ove sussistente una palese infondatezza ovvero una causa giustificativa prevista dalle norme penali).

La rilevanza della questione di legittimità costituzionale deriva proprio dalla predetta imputazione per il reato di cui all'art. 582, codice penale non avendo consentito all'indagato, nella fase antecedente l'emissione dell'atto di citazione a giudizio, la formulazione delle proprie ragioni e difese rispetto alla posizione della parte offesa, con palese violazione degli articoli 3-24-111 della Costituzione.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87 del dì 11 marzo 1953,

il Giudice di pace di Bari dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 17, comma 4, del decreto legislativo n. 274/2000 in riferimento agli articoli 3-24-111 della Costituzione, nei termini e per le ragioni sopra indicate.

Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale degli atti, previa sospensione del giudizio in corso.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati, nonché alle parti del presente giudizio.

Così deciso in Bari, 25 settembre 2019

Il Giudice di pace: DE STEFANO

23C00053

N. 33

Ordinanza del 1° dicembre 2022 del Tribunale di Marsala nel procedimento penale a carico di P. G.

Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Mancata previsione, per i reati contravvenzionali, della diminuzione della pena fino alla metà.

– Codice di procedura penale, art. 444.

TRIBUNALE DI MARSALA

Il Giudice dott. Bruno Leonardo Vivona, letti gli atti del procedimento penale a carico di P. G. nato a ... il ... ed imputato del reato di cui all'art. 75, comma 1, decreto legislativo n. 159/2011;

esaminata la questione di legittimità sollevata ritualmente dal difensore nel corso dell'udienza del 13 luglio 2022; udite le conclusioni del pubblico ministero;

sciogliendo la riserva posta nel corso dell'udienza del 23 novembre 2022;

Ritenuta la rilevanza della questione proposta, in quanto il Giudice deve fare applicazione della norma richiamata dal difensore nella prospettazione della questione giuridica, per decidere sulla richiesta di applicazione di pena ex art. 444 codice di procedura penale formulata dall'imputato.

Rilevato — quanto alla non manifesta infondatezza della questione — che come è ben noto, nel caso in cui le parti prospettino una questione di legittimità costituzionale, il giudice non deve stabilire se essa sia fondata o meno, compito — questo — esclusivamente demandato alla Corte costituzionale, dovendo stabilire solo se essa sia o meno



manifestamente infondata, il giudice deve quindi limitarsi ad una valutazione sommaria per rilevare che esista, a prima vista, un dubbio plausibile di costituzionalità, esercitando così un controllo finalizzato ad escludere le questioni prive di serietà.

OSSERVA

L'imputato veniva tratto a giudizio per rispondere dinanzi a questo Tribunale in composizione monocratica del reato contravvenzionale di cui all'art. 75, comma 1, decreto legislativo n. 159/2011.

Dichiarata l'assenza, a seguito della regolare *vocatio in ius*, si dava atto del mancato consenso prestato dal pubblico ministero rispetto ad una precedente richiesta di applicazione di pena avanzata ex art. 444 c.p.p. dal difensore.

Il proprio negato consenso alla richiesta di patteggiamento avanzata dalla difesa, veniva dal pubblico ministero correttamente motivato con il fatto che, nella relativa richiesta di applicazione di pena rispetto al reato contravvenzionale contestato, il difensore aveva richiesto una riduzione premiale della metà della pena.

Sulla scorta di tale presupposto fattuale e giuridico, il difensore prospettava ritualmente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 444 c.p.p., per violazione degli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, nella parte in cui tale norma processuale non prevede la diminuzione fino alla metà della pena per reati contravvenzionali.

Evidenziava pertanto il difensore un asserito vuoto normativo che caratterizza la norma processuale e che regola il rito del patteggiamento (art. 444 c.p.p.) e che provocherebbe, in presenza di identici presupposti obiettivi, condizioni di disuguaglianza, con una conseguente irragionevolezza della portata sanzionatoria.

L'art. 1, comma 44 della legge 23 giugno 2017, n. 103, infatti, nel riformulare il comma 2 dell'art. 442 (stabilendo così in tema di rito abbreviato la riduzione premiale della metà nel caso di reati contravvenzionali) non opera un adeguamento del comma 1 dell'art. 444 c.p.p., che in presenza di un reato di natura contravvenzionale continua a prevedere una riduzione premiale della pena fino ad 1/3.

In presenza dunque di medesimi presupposti oggettivi — reati contravvenzionali, appunto — si creerebbe una sperequazione — che al contrario non opera nel caso di delitti —, lesivo del principio del giusto processo di cui all'art. 111 Costituzione, del principio di uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge (art. 3) e del principio di inviolabilità del diritto di difesa (art. 24 Costituzione).

Ulteriore spunto argomentativo sviluppato dal difensore afferma la circostanza che il rito del patteggiamento si caratterizzerebbe — rispetto al rito abbreviato — da una maggior incidenza deflattiva, tenuto conto delle minori energie processuali che comporterebbe, cosicché la prospettata questione inciderebbe anche sul piano della irragionevolezza della norma di cui all'art. 444 c.p.p.

Tanto sopra premesso, in primo luogo non appaiono manifestamente infondati i dubbi di compatibilità della disciplina sanzionatoria dell'art. 444 codice di procedura penale nel caso di reati contravvenzionali, con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza, entrambi previsti dall'art. 3 della Costituzione.

Non si ignora come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia spesso ritenuto non sindacabili sotto il profilo costituzionale quelle disposizioni normative foriere di preclusioni rispetto all'accesso, per alcune tipologie di reati, ai c.d. riti premiali, atteso che in tali ipotesi l'individuazione delle fattispecie criminose da assoggettare ad un trattamento più rigoroso in quanto fondate su apprezzamenti di politica criminale — strettamente connessi all'allarme sociale di taluni reati — rimane affidata alla discrezionalità del legislatore, cosicché le relative scelte possono essere sindacate dalla Corte solo rispetto alle disarmonie del catalogo legislativo (allorquando la sperequazione normativa tra figure omogenee di reati assuma aspetti tali da non potersi considerare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione (Corte costituzionale, ordinanza n. 455/2006).

Tanto premesso, la decisione di politica criminale operata dal legislatore di prevedere per il medesimo reato di natura contravvenzionale una riduzione della pena fino ad 1/3 in caso di applicazione di pena su richiesta ex art. 444 c.p.p. tuttavia — a differenza di quanto avviene nel caso di rito abbreviato — appare difficilmente compatibile con il principio di ragionevolezza e si mostra foriera di esiti applicativi discriminatori.

Rispetto così ad un medesimo reato di natura contravvenzionale, gli imputati appaiono destinatari di un differenziato, quanto ingiustificato, trattamento sanzionatorio — a seconda che scelgano il c.d. «patteggiamento» oppure il rito abbreviato —, che al netto delle peculiarità procedimentale dei due riti alternativi in questione, si risolve in una violazione del principio di ragionevolezza e, non in ultimo, di uguaglianza.

Nel caso in cui, infatti, l'imputato, chiamato a rispondere di un reato contravvenzionale opti per la scelta del rito abbreviato, si garantirà ex lege una riduzione premiale della metà della pena.



Laddove al contrario, rispetto al medesimo reato di natura contravvenzione, opti per una richiesta di pena applicata ex art. 444 c.p.p., si assicurerà una riduzione premiale di pena sino ad 1/3.

Tale ingiustificata sperequazione rispetto ad un medesimo fatto di natura contravvenzionale appare ancor più irragionevole, ove si consideri che il rito del patteggiamento — pur comportando la riduzione premiale fino ad 1/3 e non anche della metà come avviene nel rito abbreviato — garantisce, tuttavia a differenza del rito di cui all'art. 438 c.p.p., la massima economia processuale, la maggiore rapidità di definizione e altri vantaggi in termini erariali. Tale ingiustificato differenziato trattamento sanzionatorio riservato al medesimo reato contravvenzionale — a seconda del rito scelto, appare ancor più evidente nella sua irragionevolezza, nel caso in cui l'imputato opti nel per il rito abbreviato c.d. condizionato di cui all'art. 438, comma 5 c.p.p.

In tale ipotesi, infatti, si introietterebbe — al di là dell'esame dell'imputato che, presente in giudizio, voglia sottoporvisi — nel bagaglio conoscitivo del decidente uno o più elementi testimoniali, che (pur sottoposti al vaglio del decidente, quanto alla loro ammissibilità) determinano un innegabile allungamento dei tempi processuali ed un evidente rallentamento della speditezza processuale (risolvendosi nella maggioranza dei casi nella non infrequente celebrazione di più udienze).

A ciò si aggiunga solo per completezza che, sempre in materia di contravvenzioni, a fronte di una minore portata della riduzione premiale di 1/3 nel caso di patteggiamento (e non anche della metà, come nel caso di rito abbreviato) l'imputato si troverà per di più anche lo sbarramento dell'inappellabilità della relativa sentenza, potendo — questa — essere solo ricorso per Cassazione.

Appare così ancor più irragionevole, se non paradossale, la mancata estensione della portata di riduzione premiale (della metà della pena, come per il rito abbreviato) al rito del patteggiamento di un reato contravvenzionale, avuto riguardo alla maggiore economia processuale ed erariale, anche rispetto alla successiva articolazione processuale (stante l'inappellabilità delle sentenze rese ex art. 444 c.p.p., laddove invece nel caso di rito abbreviato, oltre una riduzione premiale della metà l'imputato potrà per di più anche proporre i normali mezzi di gravame).

Tale disparità di trattamento appare incompatibile con l'art. 3 della Costituzione, anche rispetto ad una seconda dimensione del principio di uguaglianza, che deriva dalla interpretazione dell'art. 3 secondo cui la disposizione costituzionale introduce un generale canone di ragionevolezza per cui la legge deve trattare in maniera uguale situazioni uguali ed in maniera razionalmente diversa situazioni diverse.

In tale ottica, il principio di uguaglianza non rappresenta solo, la tutela del cittadino contro le discriminazioni, ma si tramuta in una maggiore garanzia di fronte all'irrazionalità dell'ordinamento.

Non appare superfluo richiamare in questa sede come l'affermazione del principio di ragionevolezza nello stato di diritto sia andata di pari passo con il maturare della consapevolezza che la legittimità della prescrizione giuridica dipenda sempre meno dalla forza imperativa dell'autorità e sempre più dalla solidità delle ragioni, empiriche o pratiche che siano, su cui poggia.

In tale ottica l'arbitrio legislativo può essere censurato in nome di un superiore principio di garanzia dei diritti del cittadino ed all'esigenza che tutti i diritti garantiti dalla Costituzione siano armonicamente bilanciati ed in tal senso il principio di ragionevolezza ben può assimilarsi a saggezza pratica, adeguatezza e coerenza assiologica, valori questi che appaiono disattesi nel caso sottoposto al vaglio della ecc.ma Corte.

I dubbi sulla legittimità costituzionale, in relazione agli aspetti sopra meglio argomentati attengono a profili manifestamente e direttamente rilevanti ai fini decisorii.

P.Q.M.

visto l'art. 134 del codice di procedura penale;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale nei termini di cui in motivazione dell'art. 444 del codice di procedura penale, in relazione agli articoli 3, 111 e 24 e della Costituzione.

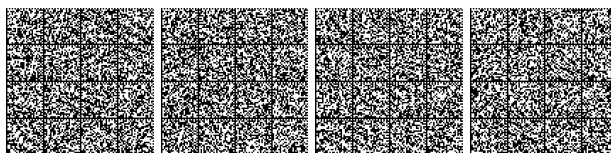
Sospende il presente procedimento penale;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della propria cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al sig. Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al presidente del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Marsala, 1° dicembre 2022

Il Giudice: VIVONA



N. 34

Ordinanza del 17 gennaio 2023 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Como sul ricorso proposto da Villa D'Este S.p.a. contro l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Como

Tributi - Deducibilità dell'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali, ai fini della determinazione del reddito d'impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni, nella misura del 20 per cento (nel caso di specie: periodo di imposta relativo all'anno 2017) - Indeducibilità della medesima imposta ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive (nel caso di specie: periodi di imposta relativi agli anni 2017, 2018 e 2019).

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14, comma 1 [, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147].

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI I GRADO DI COMO

SEZIONE 3

Riunita in udienza il 28 novembre 2022 alle ore 10,00 con la seguente composizione collegiale:

Spera Damiano, Presidente;

Mancini Marco, relatore;

Fadda Mariano, giudice;

in data 28 novembre 2022 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 255/2022 depositato il 22 giugno 2022 proposto da Villa D'Este S.p.a. - 00192900132;

difeso da Cristian Fedregheggi - FDRCS73A23F205G, Federico Leone - LNEFR85C28F205K, Maurizio Leone - LNEMRZ51D05F205Y;

rappresentato da Giuseppe Fontana - FNTGPP54H04F704I ed elettivamente domiciliato presso cristian.fedregheggi@milano.pecavvocati.it

contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale Como elettivamente domiciliato presso dp.como@pce.agenziaentrate.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

diniego rimborso n. 37103 del 24 marzo 2022 IRES - altro 2017;

diniego rimborso n. 37103 del 24 marzo 2022 IRAP 2017;

diniego rimborso n. 37103 del 24 marzo 2022 IRAP 2018;

diniego rimborso n. 37103 del 24 marzo 2022 IRAP 2019;

a seguito di discussione in pubblica udienza.

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

La controversia.

La società Villa D'Este S.p.a. ha impugnato il silenzio rifiuto formatosi sull'istanza di rimborso, notificata all'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Como, della maggiore imposta IRES per l'anno 2017 ed IRAP per gli anni 2017, 2018 e 2019 versata, a causa della parziale indeducibilità dell'IMU relativa agli immobili strumentali.

A fondamento del ricorso, il contribuente sostiene che la deducibilità solo parziale dell'IMU dalla base imponibile IRES e l'integrale indeducibilità dell'IMU dalla base imponibile IRAP siano contrarie alle norme sulla determinazione del reddito imponibile e della produzione netta di cui all'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale) nelle diverse versioni testuali succedutesi per i periodi di imposta dal 2017 al 2019, dando luogo a violazione di norme costituzionali (articoli 3, 41 e 53 della Costituzione).

Oggetto dello scrutinio di costituzionalità - fonti normative - indirizzi giurisprudenziali.



Dal tenore della sollecitazione formulata del contribuente, la questione di illegittimità costituzionale è sollevata per contrasto con gli articoli 3, 41 e 53 della Costituzione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 23/2011 nelle varie versioni, succedutesi in particolare per gli anni di imposta 2017, 2018, 2019 in cui la percentuale IMU deducibile ai fini IRES è stata pari al 20 per cento per gli anni 2017 e 2018 per poi passare al 40 per cento nell'anno 2019 e alla indeducibilità dell'IMU ai fini IRAP.

La disposizione tacciata di incostituzionalità è stata oggetto delle seguenti plurime modifiche:

con i commi 715 e 716 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», che hanno introdotto, ai fini IRES, una deducibilità parziale dell'IMU relativa agli immobili strumentali, precisamente nella misura del 30 per cento per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013 e del 20 per cento dal 1° gennaio 2014, ferma restando nei vari anni l'indeducibilità ai fini IRAP;

con le ulteriori modifiche di cui all'art. 1, comma 12, 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) che ha innalzato al 40 per cento la percentuale di deducibilità dell'IMU ai fini IRES a decorrere dal 1° gennaio 2019 (art. 19 della medesima legge n. 145 del 2018), ferma restando nei vari anni l'indeducibilità ai fini IRAP;

percentuale ai fini IRES in seguito ulteriormente rimodulata con l'art. 3, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, e, infine, con l'art. 1, commi 4, 772 e 773, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), che hanno stabilito, ferma restando nei vari anni l'indeducibilità ai fini IRAP, le percentuali di deducibilità IMU ai fini IRES del:

50 per cento per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2018;

60 per cento per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2019;

60 per cento per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2020;

100 per cento per i periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2021.

Pertanto, dal complesso delle argomentazioni formulate dal contribuente, viene sollevata questione di legittimità costituzionale limitatamente alla parte in cui la norma censurata prevede, ai fini IRES anno 2017 la parziale deducibilità al 20 per cento dell'IMU e l'indeducibilità ai fini IRAP per gli anni 2017, 2018 e 2019.

Il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità della citata disposizione, che prevede in sostanza la deducibilità parziale ai fini IRES e l'indeducibilità ai fini IRAP, con gli articoli 3, 41 e 53 della Costituzione sia rilevante e non manifestamente infondata.

Parziale deducibilità IMU ai fini IRES.

Al riguardo, si osserva che:

la parziale indeducibilità dell'IMU, relativa agli immobili strumentali, dalla base imponibile ai fini IRES confligge con il principio di capacità contributiva e progressività impositiva espresso dall'art. 53 della Costituzione, atteso che l'IRES finisce per gravare, non già su di un reddito netto e realmente indicativo della capacità contributiva, bensì su di un reddito lordo e fittiziamente attribuito al contribuente, per effetto della mancata deduzione dell'IMU già versata;

la parziale deduzione nell'anno 2017 dall'imponibile IRES del 20 per cento dell'IMU pagata, introdotta dal legislatore con l'art. 14 del decreto legislativo n. 23/2011 al fine di evitare le censure di illegittimità costituzionale, «non fondandosi su alcun collegamento aritmetico o logico, diretto o indiretto, sia pur vago, fra deduzione forfetaria e deduzione analitica» non vale a dissipare i dubbi di legittimità costituzionale «ma anzi fa cadere in sospetto di incostituzionalità anche la norma sopravvenuta», in quanto il forfait operato dal legislatore «pare arbitrario, mancando qualsiasi collegamento con la realtà che si vuole forfetizzare».

La Corte costituzionale, con ordinanza n. 163 del 4 luglio 2019 aveva dichiarato inammissibile la questione in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, per vizi di forma inerenti l'ordinanza di rimessione che ometteva di precisare se la richiesta di rimborso oggetto del giudizio principale afferisse, ai fini della determinazione del reddito d'impresa, alla deduzione percentuale dell'IMU relativa agli immobili strumentali e che aveva l'illegittimità costituzionale solo in merito alla percentuale prevista per il 2014 (20 per cento) mentre l'oggetto del giudizio riguardava il triennio 2012 - 2013 - 2014, il quale era stato contrassegnato da un triplice diverso regime della deducibilità dell'IMU (indeducibilità totale, 30 per cento e 20 per cento) senza entrare nel merito della denunciata lesione del principio di capacità contributiva.

Con sentenza n. 262 del 4 dicembre 2020, sempre la Corte costituzionale ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), nel testo *pro tempore* vigente, ai sensi del quale l'imposta municipale propria «è indeducibile dalle imposte erariali sui redditi e dall'imposta regionale sulle attività produttive».



A tal proposito, la Corte ha rigettato la tesi erariale secondo la quale la questione sarebbe stata inammissibile per analogia a quanto statuito dalla stessa Consulta nella sentenza n. 163/2019 - in cui il giudice *a quo* non si era confrontato con i regimi normativi relativi ad altri periodi d'imposta altrettanto rilevanti nella fattispecie in esame - dichiarando, al contrario, la questione fondata nel merito, in riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione, sotto il profilo della coerenza e quindi della ragionevolezza.

Sul punto, la Corte ha invero statuito che la deducibilità di una spesa inerente alla produzione del reddito di un'impresa non sia sussumibile all'interno delle agevolazioni fiscali propriamente dette - nelle quali il legislatore gode di ampia discrezionalità - bensì, essendo il presupposto dell'IRES espressamente individuato nel possesso di un «reddito complessivo netto» (art. 75, comma 1, TUIR), la deducibilità in esame assume natura strutturale, «dal momento che la sottrazione all'imposizione (o la sua riduzione) è resa necessaria dall'applicazione coerente e sistematica del presupposto del tributo».

Si è ribadito come costituisca principio imprescindibile della determinazione del reddito d'impresa quello dell'inerenza del costo da portare in deduzione, da cui deriva l'esclusione dei costi che si collocano in una sfera estranea all'esercizio dell'impresa; da tale principio, il legislatore non può prescindere, in quanto esso costituisce «il presidio della verifica della ragionevolezza delle deroghe rispetto all'individuazione di quel reddito netto complessivo che il legislatore stesso ha assunto a presupposto dell'IRES».

Ancora la Consulta ha evidenziato come lo stesso principio abbia implicazioni anche sui costi fiscali, con particolare riferimento all'art. 99 TUIR, il quale sancisce in via generale la deducibilità delle imposte dal reddito; tale criterio è sì derogabile dal legislatore, ma non quando vengano in considerazione fattispecie come quella in esame, relative a un tributo direttamente e pienamente inerente alla produzione del reddito.

Ebbene, in quest'ottica la Corte ha concluso con una censura sull'indeducibilità dell'IMU relativa ai beni strumentali, i quali costituiscono un costo necessitato che si atteggia a ordinario fattore di produzione, a cui l'imprenditore non può sottrarsi.

Va sottolineato che la pronuncia in esame trae origine dalla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Commissione tributaria di Milano nel giudizio vertente tra la Tecnogas S.r.l. e l'Agenzia delle entrate.

In particolare, la Tecnogas S.r.l., operante nel settore immobiliare e proprietaria di diversi immobili, chiedeva il rimborso di quella parte dell'importo dell'IRES, interamente versata per il 2012, corrispondente a quanto pagato in conseguenza dell'indeducibilità dell'IMU, anche quest'ultima interamente corrisposta nel periodo 2012, in riferimento ad immobili strumentali alla società stessa: il caso appare speculare a quello oggetto della presente ordinanza di remissione e la *ratio* della ritenuta illegittimità costituzionale applicabile anche agli anni d'imposta successivi a quello oggetto della pronuncia esaminata, e cioè al triennio 2017/2019.

La CTP di Milano in parte motiva ha sottolineato come il legislatore tributario, nel corso degli anni, si sia parzialmente corretto, fino a giungere alla decisione non più procrastinabile della piena deducibilità dell'IMU a partire dal 2022.

Indeducibilità IMU ai fini IRAP.

Seppur la citata sentenza della Corte costituzionale non affronti il tema della deducibilità IMU ai fini IRAP né per l'anno 2012, né per gli anni successivi, oggetto della presente questione (ossia gli anni di imposta 2017, 2018 e 2019) non essendo oggetto dell'ordinanza di remissione, il Collegio ritiene che, anche sotto questo profilo, la questione di legittimità non sia manifestamente infondata.

La norma in dubbio contenuta nell'art. 14, comma 1, decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, nelle varie versioni per gli anni oggetto di causa prevede: «l'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali è deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 20 per cento. La medesima imposta è indeducibile ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive».

Come è noto, l'IRAP è un'imposta che si applica sul «valore della produzione netta» (art. 4, comma 1, decreto legislativo n. 446/1997) e che colpisce l'attività produttiva, distintamente considerata, senza fare riferimento alle condizioni economiche complessive del soggetto tassato.

Colpire l'attività produttiva vuol dire riconoscere alla stessa una capacità contributiva, impersonale, di natura reale, completamente staccata da quella personale dei singoli percettori di reddito, fondata sulla capacità produttiva originata dalla combinazione dei fattori della produzione.

Riprendendo le motivazioni della sentenza della Corte costituzionale n. 262/2020, analogamente a quanto affermato in tema di IRES, anche ai fini IRAP, l'IMU sugli immobili strumentali è un onere certo ed inerente. È un costo necessitato che si atteggia alla stregua di un ordinario fattore di produzione, dal quale la società non può sottrarsi. E come tale, anche le imposte indirette e le tasse devono essere ordinariamente deducibili dalla base imponibile dell'IRAP in quanto classificabili tra gli «oneri diversi di gestione» ed imputati alla voce B14 del conto economico, in quanto inerenti (come chiaramente illustrato dalla sentenza della Corte di cassazione n. 15115/2018).



Conseguentemente, se il legislatore ha liberamente individuato quale indice di capacità contributiva il valore aggiunto tradotto nel «valore della produzione netta» e calcolato come differenza di ricavi e costi dei fattori produttivi (al lordo, in senso lato, di ogni remunerazione), la deduzione di un costo ricompreso nella base imponibile non può essere limitato senza le adeguate motivazioni richiamate (dalla Corte costituzionale) in tema di IRES:

- evitare indebite deduzioni di spese di dubbia inerenza;
- evitare ingenti costi di accertamento;
- prevenire fenomeni di evasione o elusione.

La rilevanza della questione.

La rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale si ricava dall'oggetto del ricorso, atteso che la decisione della presente controversia, in cui la società ricorrente chiede il rimborso della maggiore imposta IRES e IRAP versata a causa della parziale deducibilità dell'imposta IMU dal reddito d'impresa e dall'indeducibilità ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive, non può prescindere dall'applicazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 23/2011 che negli anni 2017, 2018 e 2019:

a) stabilisce la parziale deducibilità dell'IMU dall'IRES (del 20 per cento per l'anno 2017) e l'indeducibilità dell'IMU ai fini IRAP (per gli anni 2017, 2018 e 2019) in deroga all'art. 99, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (di seguito anche: TUIR), a norma del quale tutte le imposte, diverse da quelle sui redditi e quelle per le quali è prevista la rivalsa, sono deducibili nell'esercizio in cui avviene il pagamento;

b) si applica *ratione temporis* ai periodi d'imposta 2017, 2018 e 2019 a cui si riferisce la richiesta di rimborso;

c) conduce inevitabilmente al rigetto della richiesta e del ricorso poiché inibisce il rimborso.

Impraticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata.

Il Collegio è consapevole del principio che le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali” (*ex multis*, Corte costituzionale n. 356 del 1966 riprodotto da n. 319 del 2000). E nella fattispecie ogni interpretazione adeguatrice è preclusa sia per l'univoco tenore letterale della disposizione che è insuperabile sia per l'inapplicabilità della pronuncia della Corte costituzionale n. 262/2020 ad anni diversi da quelli del 2012 e nemmeno potendosi applicare in via estensiva o analogica la totale deducibilità dell'IMU, quantomeno ai fini IRES, a partire dal 2022 secondo quanto oggi previsto dall'art. 1, comma 773, della legge n. 160 del 2019.

Non manifesta infondatezza.

In punto di non manifesta infondatezza il Collegio ritiene che il censurato art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2011 violi:

a) l'art. 53 della Costituzione, sotto il profilo dell'effettività della capacità contributiva, in quanto, nel disporre l'indeducibilità dell'IMU dall'IRES, fa gravare la tassazione su «un reddito d'impresa in parte fittizio, in contrasto con il principio di capacità contributiva», poiché, da un lato, l'indeducibilità totale o parziale è ammissibile soltanto con riguardo a costi che presentano elementi di incertezza nell'inerenza o nella determinazione, o ancora qualora sia fondato il pericolo che la deduzione di tali costi rischi di coprire l'elusione o l'evasione fiscale; d'altra parte, la spesa per il pagamento dell'IMU relativa agli immobili strumentali della società stessa deve essere considerata un costo certo e inerente alla produzione del reddito;

b) l'art. 53 della Costituzione, sotto il profilo del divieto della doppia imposizione, atteso che la società ricorrente, in ragione della proprietà degli immobili, sarebbe costretta a pagare, di fatto, due volte un'imposta sulla base del medesimo presupposto, il che potrebbe, peraltro, condurre all'esaurimento della capacità contributiva, o comunque può costituire un carico eccessivo che supera il limite massimo tollerabile per il prelievo tributario;

c) gli articoli 3 e 53 della Costituzione, con riferimento al principio di ragionevolezza, poiché il censurato regime di indeducibilità, in assenza di una valida giustificazione, non pare coerente con la struttura stessa del presupposto dell'IRES, tributo che, a norma dell'art. 75, comma 1, TUIR, si applica sul reddito complessivo netto: è vero infatti che il legislatore in materia tributaria gode di una discrezionalità ampia nel fissare il presupposto d'imposta; tuttavia, nell'individuazione dei singoli elementi che concorrono alla formazione della base imponibile tale discrezionalità si restringe in modo considerevole, essendo tenuto a strutturare il tributo in modo coerente con il presupposto prescelto;

d) l'art. 3 della Costituzione, quanto al principio di uguaglianza formale, poiché la mancata deducibilità impatterebbe sul piano della cd. equità orizzontale, sottoponendo irragionevolmente a una maggiore tassazione la società che si serve di immobili strumentali di proprietà rispetto a quella che invece utilizza immobili strumentali che non sono di sua proprietà;

e) l'art. 41 della Costituzione, avuto riguardo al principio di libertà di iniziativa economica privata, in quanto la norma censurata penalizzerebbe indebitamente la scelta dell'impresa di investire gli utili nell'acquisto degli immobili strumentali, senza che peraltro siano rinvenibili «differenze qualitative apprezzabili del costo in esame rispetto alla generalità dei costi deducibili» in base alla disciplina generale dell'IRES;



f) l'art. 53 della Costituzione, poiché prevedere l'indeducibilità dell'IMU ai fini IRAP, significherebbe assoggettare ad imposta una ricchezza non realmente prodotta ma imputata al contribuente per mera fictio iuris e ciò ricorre nel caso di negata deduzione di costi inerenti all'esercizio dell'attività di impresa;

g) l'art. 3 poiché l'indeducibilità dell'IMU ai fini IRAP produce un'ingiustificata disparità di trattamento tra contribuenti che, a parità di valore della produzione, sono assoggettati ad un differente e più gravoso onere impositivo esclusivamente sulla base dei diversi fattori della produzione utilizzati.

P.Q.M.

la Corte di giustizia tributaria di Como, Sezione 3, letti gli articoli 134 e 137 della Costituzione nonché art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:

1. dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 per violazione degli articoli 3, 41 e 53 della Costituzione;

2. sospende il presente giudizio;

3. per l'effetto, dispone a cura della segreteria di questa Corte di giustizia tributaria la trasmissione immediata di tutti gli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla segreteria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti della Camera e del Senato.

Così deciso in Como, nella Camera di consiglio del 28 novembre 2022

Il Presidente: SPERA

Il giudice relatore: MANCINI

23C00056

N. 35

*Ordinanza del 16 febbraio 2023 del Tribunale di Brescia nel procedimento civile promosso da
R. A. e G. D. S.r.l. contro INPS - Istituto nazionale della previdenza sociale*

Sanzioni amministrative - Previdenza e assistenza - Omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali, per un importo superiore a euro 10.000 annui, punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a euro 1.032 - Previsione che, nel caso in cui l'importo omesso non è superiore a euro 10.000 annui, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000.

- Decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638, art. 2, comma 1-bis, come sostituito dall'art. 3, comma 6, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8. (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'art. 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67).

TRIBUNALE ORDINARIO DI BRESCIA

LAVORO, PREVIDENZA ED ASSISTENZA OBBLIGATORIA

Il giudice del lavoro dott. Mariarosa Pipponzi, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 26 settembre 2022, ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale nella causa civile iscritta al n. r.g. 595/2022 promossa da A..... R..... (C.F.) nata a, il, residente in, via n. ..., in proprio e nella sua qualità di legale rappresentante di in liquidazione (C.F./P.IVA, corrente in, via), rappresentata assistita e difesa, anche disgiuntamente, dall'avv. Antonio Ramera (C.F. RMRNTN85B15B157Z; PEC: antonio.



ramera@brescia.pecavvocati.it - fax: 030/7833098) e dall'avv. Andrea Giliberto (C.F. GLBNDR85D23B157W; PEC: andrea.giliberto@brescia.pecavvocati.it - fax: 030/7833098) entrambi del Foro di Brescia, ed elettivamente domiciliati presso il loro studio in Chiari (BS), vicolo Pace n. 1;

ricorrente

contro INPS - Istituto nazionale di previdenza sociale, C.F. 80078750587, in persona del Presidente *pro tempore*, con sede legale in 00144 - Roma, via Ciriaco De Mita 21 e sede territoriale in Brescia, via Benedetto Croce, n. 32, elettivamente domiciliato nell'Avvocatura distrettuale dell'INPS in Brescia, via Pietro Bulloni 14, presso l'Avv. Alessandro Mineo (C.F. MNILSN70P18F205T; indirizzo PEC: avv.alessandro.mineo@postacert.inps.gov.it), che lo rappresenta e difende in forza di procura generale alle liti Rep. 80974 del 21 luglio 2015 per atti Paolo Castellini notaio in Roma;

resistente

rilevato che R..... A....., in proprio e quale legale rappresentante della in liquidazione, ha proposto tempestivamente opposizione avverso le ordinanze ingiunzioni notificate in data dall'INPS (n., prot. del, n. del) nelle quali, rilevata l'omissione nel versamento delle ritenute previdenziali, è stata irrogata la sanzione amministrativa rispettivamente di euro 21.500 per l'omissione relativa all'anno, per un totale di euro 73.000 complessive, per l'anno l'omissione contestata era il mancato versamento di ritenute pari ad euro 3.809,55; per l'anno l'omissione contestata era il mancato versamento di ritenute pari ad euro 714,06; per l'anno l'omissione contestata era il mancato versamento di ritenute pari ad euro 2.628,73; R..... A....., nata il, ha evidenziato di essere stata titolare di uno storico punto vendita di calzature in Brescia che aveva dovuto cessare la sua attività per la crisi intervenuta nella prima decade del 2000 precisando che nel e nel non aveva ottenuto reddito e che aveva registrato nel rilevante periodo perdite per quasi euro 200.000 (a fronte di un volume di ricavi annui di circa euro 260/280.000 nei triennii in questione - *cf.* doc. 2) e di aver dovuto porre in liquidazione la società nel

parte ricorrente ha sottolineato, in particolare, che l'omissione contributiva, peraltro non provata dall'Istituto, dipendeva da una «scelta necessitata», dettata dall'impossibilità materiale di adempiere in presenza di un rilevante numero di creditori anche privilegiati da soddisfare e che, anche quando era pervenuta la diffida di pagamento nel, non era stata in grado materialmente di versare alcunché;

parte ricorrente ha lamentato la sproporzione della cornice edittale rispetto tanto alla gravità (quantitativa e qualitativa) dell'illecito quanto a fattispecie sanzionatorie assimilabili che analiticamente richiamava ed ha sottolineato che l'entità della sanzione amministrativa irrogata, sia considerata per ciascuna violazione, sia valutata nel suo complesso ne attestava la natura «sostanzialmente penale» sulla base dei criteri di cui alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo a partire dalla sentenza Engel;

R..... A....., ha affermato che, benché l'omissione del versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali risulti punita sia con una sanzione amministrativa sia con una sanzione penale, a seconda che la violazione superi o meno una soglia data, la sanzione amministrativa - astrattamente prevista per le fattispecie «sotto soglia» e quindi meno gravi - si palesa sempre maggiormente afflittiva di quella penale, tale da rendere l'intera disciplina del tutto incongrua, illogica e irrazionale, oltre che criminogena;

parte ricorrente eccepiva, quindi, l'incostituzionalità dell'art. 2, comma 1-*bis* del decreto-legge n. 463/1983 conv. con modificazioni dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, come sostituito dall'art. 3, comma 6, del decreto legislativo n. 8 del 2016 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione nonché con l'art. 27 comma 3 della Costituzione osservando che: a) è irrazionale trattare più severamente una violazione più lieve e meno severamente una violazione più grave, tanto più se le due violazioni sono di identica specie e se pertanto la loro comparazione risulta immediata e obiettiva; b) la particolare afflittività della sanzione amministrativa, in uno con la corrispondente scarsissima severità della sanzione penale, non può che comportare effetti criminogeni, apparendo obiettivamente di gran lunga più conveniente per il datore di lavoro e per il suo legale rappresentante omettere il versamento di ritenute per importi superiori alla soglia di punibilità penale, in modo tale da accedere ad un regime più favorevole;

l'INPS, nel costituirsi in giudizio, premesso di aver notificato, in presenza di omessi versamenti di importo inferiore alla soglia di rilevanza penale (euro 10.000,00), tre accertamenti di violazione a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 3, comma 6, del decreto legislativo n. 8/2016, che ha sostituito l'art. 2, comma 1-*bis* del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, cui non aveva fatto seguito alcun pagamento entro i termini di legge, ha prodotto le denunce contributive provenienti dalla società (sub doc. 1) e cinque avvisi di addebito regolarmente notificati alla società senza nulla replicare in merito all'eccezione sollevata da controparte circa la sproporzionalità ed irragionevolezza della previsione normativa;

all'udienza del 26 settembre 2022 l'INPS ha prospettato la possibilità di una rideterminazione delle sanzioni trattandosi di illeciti anteriori all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 8 del 2016; la parte ricorrente ha insistito per la disamina della eccezione di costituzionalità sollevata;



OSSERVA

Ad avviso del sottoscritto giudice l'art. 2, comma 1-*bis*, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 6 del decreto legislativo n. 8 del 2016 nella parte in cui prevede «Se l'importo omesso non è superiore a euro 10.000 annui, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000» pone dubbi di compatibilità con l'art. 3 della Costituzione e pertanto tale questione va rimessa alla Corte costituzionale.

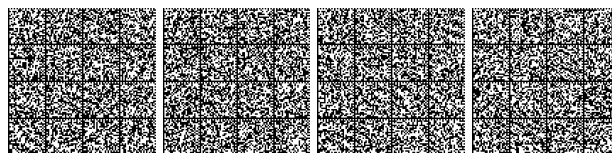
Quanto alla rilevanza

I motivi di opposizione afferenti l'insussistenza della prova dell'effettivo versamento delle retribuzioni relative alle omissioni contributive di cui agli atti impugnati non possono essere accolti alla luce dell'ampia ed esaustiva documentazione prodotta dall'INPS. Infatti la presentazione delle denunce mensili con modello DM10 da parte del datore di lavoro attestanti le retribuzioni corrisposte ai dipendenti e l'ammontare degli obblighi contributivi è prova della effettiva corresponsione degli emolumenti ai lavoratori (*cf.* *ex multis* anche di recente Cassazione pen., Sez. III, sentenza n. 23185 e Cassazione pen. Sez. III 26579.2021).

I motivi di opposizione concretandosi nel rilievo che la grave crisi aziendale, che aveva costretto alla messa in liquidazione della società (di cui la ricorrente già ultraottantenne era socia al 98 per cento), avesse impedito il versamento delle ritenute non possono essere accolti in quanto, come da tempo chiarito dalla Corte di cassazione, la responsabilità del datore di lavoro per omesso versamento delle ritenute non è esclusa dalla situazione di crisi economica in cui versa l'impresa (*cf.* *ex multis* Cassazione, 12 luglio 2019, n. 42113 e Cassazione Sez. III, 12 febbraio 2015, n. 11353 proprio in riferimento al caso di una società messa in liquidazione), non rilevando neppure la circostanza, pure dedotta in ricorso, che le (scarse) risorse finanziarie fossero state destinate a far fronte ai crediti retributivi vantati dai lavoratori o comunque da altri creditori muniti di privilegio. La giurisprudenza di legittimità ha, più volte, ribadito che, essendo le ritenute previdenziali parte integrante della stessa retribuzione, il datore di lavoro sarebbe tenuto a ripartire le risorse esistenti al momento di corrispondere i compensi ai lavoratori dipendenti in modo da poter adempiere all'obbligo del versamento delle ritenute, anche se ciò possa riflettersi sulla possibilità di pagare integralmente le retribuzioni medesime (Cass. Sez. III, 25 settembre 2007, n. 38269).

Quando alla dedotta sproporzionalità ed irragionevolezza delle sanzioni irrogate, non pare percorribile la via della disapplicazione della norma interna, sulla base dei principi affermatasi nell'ambito dell'Unione, per ripristinare la proporzionalità della misura della punizione rispetto all'illecito come segnalato dai più recenti interventi dalla Corte di giustizia UE (*cf.* Corte di giustizia UE 8 marzo 2022, C. 205-20; Corte di giustizia UE 3 marzo 2020, C. 482-18). Come noto, il rispetto del principio di proporzionalità, che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, si impone agli Stati membri nell'attuazione di tale diritto, anche in assenza di armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili (*cf.* in tal senso, sentenze del 26 aprile 2017, Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, punto 59, e del 27 gennaio 2022, Commissione/Spagna, C-788/19, EU:C:2022:55, punto 48). Tuttavia, benché ad avviso di questo giudice, si sia in presenza di sanzioni sostanzialmente penali in base ai criteri di cui alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (*Cf.* Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 8 giugno 1976, Engel e al. v. Paesi Bassi e Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 febbraio 1984, Öztürk v. Germania, par. 52, in Riv. it. dir. e proc. pen., 1985, 894), il principio di proporzionalità di cui all'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a norma del quale le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato, non pare direttamente applicabile alla presente fattispecie. Invero nei casi sottoposti alla Corte CEDU, diversamente dal caso in esame, si dibatteva circa l'applicazione delle norme interne con le quali si era data attuazione alle direttive comunitarie. A ciò deve aggiungersi che l'art. 6 del decreto legislativo n. 8/2016 che recita «Nel procedimento per l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dal presente decreto si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni delle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689», rappresenta, appunto, la declinazione del principio di proporzionalità. In forza di tale principio, dunque, la sanzione inflitta deve essere proporzionata alla gravità dell'infrazione e nella sua concreta determinazione occorre che il giudice possa tenere conto delle particolari circostanze del caso come delineate dall'art. 11 della legge n. 689/1981. Tuttavia la disposizione censurata prevede un importo minimo tassativamente determinato in euro 10.000,00 che impedisce, nei casi di più lieve entità della violazione, di applicare i criteri di commisurazione della sanzione di cui all'art. 11 della legge n. 689/1981 e quindi di considerare la gravità della violazione, l'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché la personalità dello stesso e le sue condizioni economiche.

La sproporzione della sanzione irrogata rispetto all'entità, nella specie, molto contenuta delle ritenute previdenziali di cui è stato omesso il versamento nonché alla personalità dell'autore della violazione (si tratta delle prime ed uniche violazioni poste in essere) e delle sue condizioni economiche come emergenti dalla documentazione prodotta dalla ricor-



rente (peraltro non contestate dall'INPS), non potrebbe essere superata neppure in seguito alla rideterminazione, ai sensi dell'art. 9, comma 5, del decreto legislativo n. 8 del 2016, sulla base delle indicazioni di cui alla nota del direttore generale dell'INPS n. 3516 del 27 settembre 2022 (con allegata tabella contenente il nuovo meccanismo di determinazione, che tiene conto di coefficienti predefiniti di conteggio) stante la tassatività del minimo edittale di euro 10.000,00 per ciascuna violazione che preclude allo stesso istituto la concreta possibilità di commisurare la sanzione all'illecito posto in essere.

A questo giudice sarebbe consentito di annullare le ordinanze opposte e di rimodulare la sanzione nel rispetto del principio di proporzionalità solamente ove venisse espunto dal testo della norma in esame il riferimento al limite minimo di euro 10.000,00 previsto per la sanzione amministrativa pecuniaria degli importi non versati sotto soglia penale.

Quanto alla non manifesta infondatezza

Ad avviso di questo giudice il minimo edittale di euro 10.000,00 per la sanzione amministrativa sotto soglia penale conduce a risultati sanzionatori sproporzionati rispetto alla gravità dell'illecito posto in essere e ad una evidente irrimediabile disparità di trattamento in relazione alle condizioni economiche dell'autore del fatto in violazione del disposto dell'art. 3 della Costituzione.

Come esaustivamente chiarito nella sentenza della Corte costituzionale n. 28 del 2022 l'ampia discrezionalità di cui dispone il legislatore nella quantificazione delle pene che incontra il limite della manifesta sproporzione ai sensi del combinato disposto degli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione «non può non valere anche per la pena pecuniaria, che è una sanzione criminale a tutti gli effetti, seppur con una precisazione imposta dalla sua stessa natura» nonché per le sanzioni amministrative. Nella sentenza della Corte si legge infatti: «Analogamente, in materia di sanzioni amministrative pecuniarie, l'art. 11 della legge n. 689 del 1981 dispone che, in sede di determinazione di tali sanzioni, si debba tenere conto, oltre che della gravità della violazione e di eventuali condotte compiute dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle sue conseguenze, anche della personalità e delle condizioni economiche dell'agente medesimo; mentre, nel settore specifico delle violazioni in materia di tutela dei mercati finanziari - caratterizzato da sanzioni pecuniarie amministrative di natura punitiva e di impatto potenzialmente assai significativo - l'art. 194-bis del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52) parimenti dispone che nella determinazione dell'ammontare delle sanzioni debba tenersi conto, tra l'altro, della "capacità finanziaria del responsabile della violazione" (comma 1, lettera c)».

Ne consegue che il suddetto limite costituzionale esclude, più in particolare, che la severità della pena possa risultare manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva dell'illecito come «accade, in particolare, ove il legislatore fissi una misura minima della pena troppo elevata, vincolando così il giudice all'inflizione di pene che potrebbero risultare, nel caso concreto, chiaramente eccessive rispetto alla sua gravità».

Orbene, nel caso in esame, l'art. 3, comma 6 del decreto legislativo n. 8 del 2016 ha sostituito l'originaria formulazione dell'art. 2, comma 1-bis, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, per scriminare i fatti che hanno ancora rilevanza penale da quelli per i quali sono previste le sole sanzioni amministrative pecuniarie.

In tal modo le fattispecie di illecito che lo stesso legislatore ha ritenuto di maggiore gravità, sul presupposto oggettivo del superamento della soglia di euro 10.000,00, sono punibili ora «con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a euro 1.032.» mentre le fattispecie di illecito di minore gravità, sotto la soglia di euro 10.000,00, sono ora punite con una sanzione amministrativa che va da un minimo di euro 10.000,00 ad un massimo di 50.000 euro.

Ad avviso del sottoscritto giudice mentre il limite massimo, seppur elevato, consente all'INPS prima e comunque al giudice in sede di opposizione di graduare la sanzione utilizzando i criteri di cui al più volte citato art. 11 della legge n. 689/1981 e quindi di proporzionare la sanzione all'illecito concretamente posto in essere ed alla condizione soggettiva del suo autore, altro non si può dire dell'importo minimo che, appunto, vincola il giudice all'inflizione di pene che sono chiaramente eccessive soprattutto per i casi, come quello in esame, in cui l'entità delle ritenute di cui è stato omesso il versamento è di modesta entità e/o dipende da circostanze esterne sulle quali non sempre può incidere il comportamento dell'autore.

Inoltre il limite minimo di importo così elevato pone una irragionevole disparità di trattamento fra i trasgressori della norma per le omissioni contributive sotto la soglia di rilevanza penale fino all'omissione di euro 10.000: in astratto il trasgressore che massimamente viola il precetto normativo nel suo massimo valore sottosoglia (per importi pari a ad euro 10.000) può soffrire una sanzione amministrativa che, nella sua previsione massima, è pari ad euro 50.000 e rappresenta il quintuplo della violazione. Diversamente, il trasgressore per un importo minimo oggetto della omissione che si collochi al di sotto di 1000 euro, verrebbe comunque sanzionato con un importo di euro 10.000 a prescindere dalle sue condizioni economiche o dalla tenuità della condotta posta in essere o dalla sua personalità ect., con un importo che può giungere anche al centuplo della propria violazione (ad esempio per omissioni di 100 euro). Ciò con un'evidente asimmetria di trattamento dei cittadini che, violando con diversa gravità il precetto normativo, non vedono tale diversa gravità altrettanto diversamente ponderata e graduata nella determinazione della sanzione.



Al tempo stesso, la disposizione censurata ha finito per trasformare l'attuata depenalizzazione in un privilegio per coloro che hanno posto in essere le omissioni più rilevanti sia che si tratti di plurime omissioni di versamenti di ritenute sotto soglia (ma di apprezzabile entità ovvero prossime ai 10.000,00 euro) sia che si tratti di singole o plurime omissioni di versamenti di ritenute sopra la soglia e ciò in evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione. A quest'ultimo proposito, ove si consideri che coloro che hanno posto in essere fatti di rilevanza penale sono puniti «con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a euro 1.032.» e che il limite minimo previsto per la reclusione è stabilito nella durata di quindici giorni, dall'art. 23 c.p., appare evidente chela modulazione della pena per il reato operata dal giudice penale sulla base delle circostanze del caso concreto, unita alla possibilità di ottenere la conversione in pena pecuniaria (a prescindere dagli altri istituti sostitutivi della pena cui il reo può accedere) finisce per assoggettare ad un trattamento deteriore proprio coloro che hanno posto in essere i fatti più lievi. Tale disparità di trattamento emerge con evidenza se si considera il tasso di conversione della reclusione in pena pecuniaria (previsto dall'art. 53, legge n. 689/2018, per le pene detentive brevi, e, in generale, all'art. 135 c.p.) risultante dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 28 del 2022 che ha inciso sull'entità dell'importo minimo di conversione. In applicazione dei parametri indicati dalla Corte è agevole verificare che la sanzione amministrativa - astrattamente prevista per le fattispecie «sotto soglia» e quindi meno gravi - si palesa sempre maggiormente afflittiva di quella penale, tale da rendere l'intera disciplina del tutto incongrua, illogica e irrazionale. Infatti, applicando il tasso di conversione della pena della reclusione alla sanzione amministrativa, si può rilevare che la sanzione amministrativa minima «corrisponde» a centotrentatré giorni di reclusione (euro 10.000 / euro 75 giornalieri), ossia ad oltre quattro mesi, mentre per coloro che hanno posto in essere omissioni oltre la soglia di euro 10.000,00 essendo il limite minimo della reclusione pari a quindici giorni, il minimo della pena pecuniaria irrogabile in sede di conversione si attesta su euro 1.125,00 (75 euro per 15). Peraltro, essendo tale valore previsto sino a sei mesi di reclusione, il ragguaglio consente di evidenziare che per i fatti punibili con la reclusione in caso di sostituzione con pena detentiva la forbice è compresa tra un minimo di euro 1.125 (75 euro per quindici giorni) ed un massimo di euro 13.500 (75 euro per centottanta giorni) cui va aggiunta la multa, prevista dal minimo legale di euro 50 (cfr. art. 24 c.p.), che tuttavia il giudice può proporzionare alla situazione concreta sottoposta al suo esame. La disparità di trattamento in senso deteriore rispetto ai fatti di più lieve entità non necessita di ulteriore commento.

Il limite minimo di sanzione amministrativa in euro 10.000,00 si appalesa ancora più irragionevole e sproporzionato ove si consideri che con decreto legislativo n. 150 del 10 ottobre 2022 è stato ridisegnato anche il quadro generale delle cd. sanzioni sostitutive di pene detentive brevi in precedenza regolamentate dalla legge n. 689/1981. Sicché, per coloro che abbiano superato la soglia dei 10.000 euro di omesso versamento di ritenute, il giudice penale potrà procedere a sostituire la pena detentiva breve (prevista per i casi di minor rilevanza, ma pur sempre sopra la soglia) applicando il valore della quota giornaliera che ora «non può essere inferiore a 5 euro e superiore a 2500 euro» e va commisurata alle complessive condizioni economiche, patrimoniali e di vita dell'imputato, ottenendo così il risultato di irrogare una pena pecuniaria proporzionata all'illecito posto in essere ed alla situazione anche reddituale del suo autore. Possibilità, viceversa, del tutto preclusa in sede civile per coloro che hanno posto in essere gli illeciti di minor gravità.

Le risultanze sino ad ora ottenute determinano quantomeno la violazione dell'art. 3 della Costituzione, poiché appare evidentemente irrazionale trattare più severamente una violazione più lieve e meno severamente una violazione più grave, tanto più se le due violazioni sono di identica specie e se pertanto la loro comparazione risulta immediata e obiettiva. Inoltre la segnalata impossibilità per il giudice civile di graduare la sanzione amministrativa accentua la maggior afflittività di quest'ultima determinando risultati del tutto abnormi in punto di disparità di trattamento come sopra già evidenziato.

È appena il caso di aggiungere che tale conclusione si appalesa ancor più afflittiva per coloro che, come la R....., hanno posto in essere la condotta illecita in anni precedenti la modifica normativa introdotto con il decreto legislativo n. 8/2016.

Infine questo giudice rileva che qualora l'eccezione sollevata trovasse accoglimento, non vi sarebbe un vuoto normativo in quanto l'art. 6 del decreto legislativo n. 8 del 2016 ha operato un richiamo specifico alle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981 n. 689 e di conseguenza sarebbe applicabile l'art. 10 «la sanzione amministrativa pecuniaria consiste nel pagamento di una somma non inferiore a 10 euro» considerando che l'art. 12 citato decreto a sua volta prevede «le disposizioni di questo capo si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale.».

Peraltro, come sottolineato nella più volte richiamata sentenza n. 28/2022 della Corte costituzionale, «l'impossibilità di individuare un'unica soluzione costituzionalmente obbligata al *vulnus* denunciato» può essere superata «ben potendo questa Corte reperire essa stessa soluzioni costituzionalmente adeguate, già esistenti nel sistema e idonee a colmare temporaneamente la lacuna creata dalla stessa pronuncia di accoglimento della questione; ferma restando poi la possibilità per il legislatore di individuare, nell'esercizio della propria discrezionalità, una diversa soluzione nel rispetto dei principi enunciati da questa Corte. E ciò tanto in materia di dosimetria sanzionatoria (sentenze n. 185 del 2021, n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018, n. 236 del 2016), quanto altrove (*ex multis*, sentenze n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 242 del 2019 e n. 99



del 2019). Un tale adeguamento, come rileva l'odierno rimettente, deve ritenersi imposto dal principio di eguaglianza, da cui discende il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini (art. 3, secondo comma della Costituzione). Nella prospettiva di un'eguaglianza «sostanziale» e non solo «formale», il vaglio che questa Corte è chiamata a compiere sulla manifesta sproporzione della pena pecuniaria non potrà che confrontarsi con il dato di realtà del diverso impatto del medesimo quantum di una tale pena rispetto a ciascun destinatario. Tale diverso impatto esige di essere «compensato» attraverso uno di quei rimedi cui aveva fatto cenno la sentenza n. 131 del 1979, in modo che il giudice sia posto nella condizione di tenere debito conto - nella commisurazione della pena pecuniaria - delle condizioni economiche del reo, oltre che della gravità oggettiva e soggettiva del reato».

P.Q.M.

Visto l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 2, comma 1-bis, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638 come sostituito dall'art. 3, comma 6 del decreto legislativo n. 8 del 2016 nella parte in cui prevede «Se l'importo omesso non è superiore a euro 10.000 annui, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000» per contrarietà all'art. 3 della Costituzione;

Sospende il presente procedimento;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Brescia il 16 febbraio 2022

Il Giudice del lavoro: PIPPONZI

23C00057

N. 36

Ordinanza del 16 febbraio 2023 emessa dal Tribunale di Brescia nel procedimento civile promosso da C. A. contro INPS - Istituto nazionale della previdenza sociale

Sanzioni amministrative - Previdenza e assistenza - Omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali, per un importo superiore a euro 10.000 annui, punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a euro 1.032 - Previsione che, nel caso in cui l'importo omesso non è superiore a euro 10.000 annui, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000.

- Decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638, art. 2, comma 1-bis, come sostituito dall'art. 3, comma 6, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8. (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'art. 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67).

TRIBUNALE ORDINARIO DI BRESCIA

LAVORO, PREVIDENZA ED ASSISTENZA OBBLIGATORIA

Il Giudice del lavoro dott. Mariarosa Pipponzi, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 30 gennaio 2023, ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale nella causa civile iscritta al n. r.g. 1444/2022 promossa da C. A., nata a ... in data ... e residente in ..., n. ..., c.f. ..., in qualità di titolare dell'... di C. A.,



corrente oggi in ..., n. ..., p.i. ..., all'epoca della violazione con sede in ... (...), come da visura camerale che si allega (doc. n. 1-1a, Visura) rappresentata e difesa dall'avv. Carlo Ambrosini, c.f. MBR CRL 68H18 E884S, carlo.ambrosini@brescia.pecavvocati.it, presso lo studio del quale difensore, in via XX Settembre n. 66 - Brescia, ha eletto domicilio giusta procura ex art. 83, comma 3, del codice di procedura civile, allegata telematicamente al ricorso – ricorrente;

Contro I.N.P.S. – Istituto nazionale della previdenza sociale, c.f. 80078750587, in persona del Presidente *pro tempore*, con sede legale in 00144-Roma - via Ciro il Grande n. 21 - e sede territoriale in Brescia - via Benedetto Croce n. 32 - elettivamente domiciliato nell'avvocatura distrettuale dell'INPS in Brescia - via Pietro Bulloni n. 14 - presso l'avv. Alessandro Mineo (c.f. MNILSN70P18F205T; indirizzo pec: avv.alessandro.mineo@postacert.inps.gov.it), che lo rappresenta e difende in forza di procura generale alle liti rep. 80974 del 21 luglio 2015 per atti Paolo Castellini notaio in Roma – resistente;

Rilevato che:

C. A., titolare dell'Azienda agricola ... di C. A., ha proposto tempestiva opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione n. ... prot. ... notificata in data ... dall'INPS il quale, a fronte dell'omesso versamento, nei termini di legge, di ritenute previdenziali e assistenziali operate sulle retribuzioni dei lavoratori in relazione all'anno ... per un importo complessivo pari ad euro 221,00, le aveva irrogato la sanzione amministrativa di euro 17.500,00;

C. A. ha evidenziato di aver effettuato il versamento delle ritenute in data ..., seppur oltre il termine di tre mesi decorrente dalla notifica dell'accertamento della violazione avvenuto in data ...;

parte ricorrente ha riferito che il ritardo nel pagamento è attribuibile esclusivamente alle temporanee difficoltà indotte dalla pandemia da influenza aviaria negli anni 2016-2017 (*virus* dell'influenza aviaria ad alta patogenicità (HPAI) rilevati in Italia nel biennio 2016-2017), senza che vi fosse alcuna volontà di omettere il versamento di quanto dovuto, come confermato dal successivo adempimento e che tale omissione era giustificata dalla sussistenza di uno stato di necessità idoneo ad escludere la sua responsabilità alla luce dell'art. 4 della legge n. 689/1981;

parte ricorrente ha, altresì, evidenziato che tutto il pollame dell'azienda ..., in conseguenza della pandemia, era stato abbattuto proprio nell'autunno del 2017 ed i ristori erano pervenuti da ATS solo a fine febbraio 2018 come attestava la documentazione prodotta;

C. A. ha, inoltre, sottolineato che la violazione era stata posta in essere in buona fede senza alcuna consapevolezza che il ritardo nel pagamento dell'importo di euro 221,00 avrebbe determinato una sanzione così rilevante;

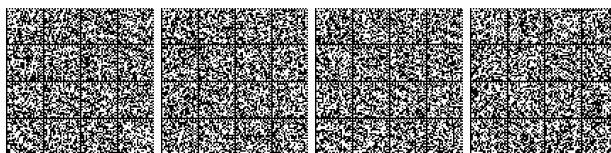
parte ricorrente, premesso che la quantificazione della sanzione nell'ordinanza ingiunzione in una somma intermedia fra il minimo ed il massimo edittale era stata operata senza alcun riferimento ai criteri di cui all'art. 11, legge n. 686/1981 e che l'esiguità dell'importo di cui era stato ritardato il pagamento avrebbe dovuto condurre alla non punibilità del fatto, ha chiesto l'annullamento della sanzione irrogata evidenziandone l'importo esorbitante rispetto all'illecito posto in essere o, in via subordinata, la rideterminazione della stessa;

L'Inps, nel costituirsi in giudizio, premesso di aver notificato, in presenza di omesso versamenti di importo inferiore alla soglia di rilevanza penale (euro 10.000,00) riferiti al secondo trimestre del 2016, l'accertamento di violazione a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 3, comma 6, del decreto legislativo n. 8/2016, che ha sostituito l'art. 2, comma 1-bis del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, cui non aveva fatto seguito alcun pagamento entro i termini di legge, ha rilevato di aver fornito piena prova della sussistenza dell'illecito amministrativo, della conoscenza da parte della ricorrente della motivazione dell'illecito amministrativo, del corretto svolgimento dell'*iter* amministrativo di irrogazione della sanzione, nonché del compimento di tempestivi atti interruttivi della prescrizione;

all'udienza del 30 gennaio 2023 parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso contestando la nuova determinazione della sanzione operata dall'INPS nelle more del giudizio che, stante l'estrema sproporzione rispetto alla violazione posta in essere, era anch'essa palesemente costituzionalmente illegittima.

OSSERVA

Ad avviso del sottoscritto giudice l'art. 2, comma 1-bis, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638 nel testo sostituito dall'art. 3, comma 6 del decreto legislativo n. 8 del 2016 nella parte in cui prevede «Se l'importo omesso non è superiore a euro 10.000 annui, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000» pone dubbi di compatibilità con l'art. 3 della Costituzione e pertanto tale questione va rimessa alla Corte costituzionale.



Quanto alla rilevanza

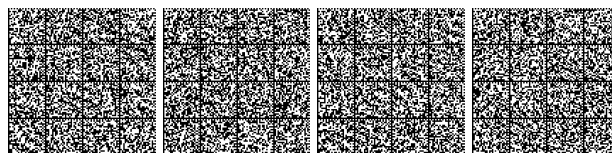
È pacifico *inter partes* oltre che documentalmente provato che C. A. ha provveduto al versamento delle ritenute previdenziali di euro 221,00 oltre il termine di tre mesi dalla notifica nell'atto di accertamento da parte dell'INPS e quindi, in applicazione del disposto dell'art. 2, comma 1-bis del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638 nel testo sostituito dall'art. 3, comma 6 del decreto legislativo n. 8 del 2016, è punibile e va assoggettata alla sanzione amministrativa.

I motivi di opposizione concretantesi nel rilievo che le temporanee difficoltà economiche indotte dalla pandemia da influenza aviaria negli anni 2016-2017 e l'abbattimento del pollame avessero reso impossibile provvedere al versamento delle ritenute non possono essere accolti in quanto, come da tempo chiarito dalla Corte di cassazione, la responsabilità del datore di lavoro per omesso versamento delle ritenute non è esclusa dalla situazione di crisi economica in cui versa l'impresa (*cf. ex multis* Cassazione, 12 luglio 2019, n. 42113 e Cassazione Sez. III, 12 febbraio 2015, n. 11353 proprio in riferimento al caso di una società messa in liquidazione). La giurisprudenza di legittimità ha, più volte, ribadito che, essendo le ritenute previdenziali parte integrante della stessa retribuzione, il datore di lavoro sarebbe tenuto a ripartire le risorse esistenti al momento di corrispondere i compensi ai lavoratori dipendenti in modo da poter adempiere all'obbligo del versamento delle ritenute, anche se ciò possa riflettersi sulla possibilità di pagare integralmente le retribuzioni medesime (Cassazione Sez. III, 25 settembre 2007, n. 38269).

Quando alla dedotta sproporzionalità ed irragionevolezza della sanzione irrogata, non pare percorribile la via della disapplicazione della norma interna, sulla base dei principi affermatasi nell'ambito dell'Unione, per ripristinare la proporzionalità della misura della punizione rispetto all'illecito come segnalato dai più recenti interventi dalla Corte di giustizia UE (*cf.:* Corte di giustizia UE 8 marzo 2022, C. 205-20; Corte di giustizia UE 3 marzo 2020, C. 482-18). Come noto, il rispetto del principio di proporzionalità, che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, si impone agli Stati membri nell'attuazione di tale diritto, anche in assenza di armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili (*cf.:* in tal senso, sentenze del 26 aprile 2017, Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, punto 59, e del 27 gennaio 2022, Commissione/Spagna, C-788/19, EU:C:2022:55, punto 48). Tuttavia, benché ad avviso di questo Giudice, si sia in presenza di sanzioni sostanzialmente penali in base ai criteri di cui alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (*Cf.:* Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 8 giugno 1976, Engel e al. v. Paesi Bassi e Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 febbraio 1984, Öztürk v. Germania, par. 52, in Riv. it. dir. e proc. pen., 1985, 894), il principio di proporzionalità di cui all'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a norma del quale le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato, non pare direttamente applicabile alla presente fattispecie. Invero nei casi sottoposti alla Corte CEDU, diversamente dal caso in esame, si discuteva circa l'applicazione delle norme interne con le quali si era data attuazione alle direttive comunitarie. A ciò deve aggiungersi che l'art. 6 del decreto legislativo n. 8/2016 che recita «Nel procedimento per l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dal presente decreto si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni delle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689», rappresenta, appunto, la declinazione del principio di proporzionalità. In forza di tale principio, dunque, la sanzione inflitta deve essere proporzionata alla gravità dell'infrazione e nella sua concreta determinazione occorre che il giudice possa tenere conto delle particolari circostanze del caso come delineate dall'art. 11 della legge n. 689/1981. Tuttavia la disposizione censurata prevede un importo minimo tassativamente determinato in euro 10.000,00 che impedisce, nei casi di più lieve entità della violazione, di applicare i criteri di commisurazione della sanzione di cui all'art. 11 della legge n. 689/1981 e quindi di considerare la gravità della violazione, l'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché la personalità dello stesso e le sue condizioni economiche.

La sproporzione della sanzione irrogata rispetto all'entità, nella specie assai contenuta, delle ritenute previdenziali di cui è stato dapprima omesso e poi ritardato il versamento nonché alla personalità dell'autore della violazione (si tratta delle prime ed uniche violazioni poste in essere) e delle sue condizioni economiche come emergenti dalla documentazione prodotta dalla ricorrente (peraltro non contestate dall'INPS), non potrebbe essere superata neppure in seguito alla rideterminazione, ai sensi dell'art. 9, comma 5 del decreto legislativo n. 8 del 2016, sulla base delle indicazioni di cui alla nota del direttore generale dell'INPS n. 3516 del 27 settembre 2022 (con allegata tabella contenente il nuovo meccanismo di determinazione, che tiene conto di coefficienti predefiniti di conteggio) stante la tassatività del minimo edittale di euro 10.000,00 per ciascuna violazione che preclude allo stesso Istituto la concreta possibilità di commisurare la sanzione all'illecito posto in essere. Tant'è vero che nella rideterminazione operata, nelle more del giudizio, dall'INPS (prodotta sub. allegato 9 all'atto di costituzione in giudizio) viene chiesto il pagamento di una sanzione pari ad euro 10.000,00 cioè pari a 45 volte la somma per la quale è stato ritardato e non omesso il pagamento.

A questo Giudice sarebbe consentito annullare l'ordinanza opposta e rimodulare la sanzione nel rispetto del principio di proporzionalità solamente ove venisse espunto dal testo della norma in esame il riferimento al limite minimo di euro 10.000,00 previsto per la sanzione amministrativa pecuniaria degli importi non versati sotto soglia penale.



Quanto alla non manifesta infondatezza

Ad avviso di questo giudice il minimo edittale di euro 10.000,00 per la sanzione amministrativa sotto soglia penale conduce a risultati sanzionatori sproporzionati rispetto alla gravità dell'illecito posto in essere e ad una evidente irrimediabile disparità di trattamento in relazione alle condizioni economiche dell'autore del fatto in violazione del disposto dell'art. 3 della Costituzione.

Come esaustivamente chiarito nella sentenza della Corte costituzionale n. 28 del 2022 l'ampia discrezionalità di cui dispone il legislatore nella quantificazione delle pene che incontra il limite della manifesta sproporzione ai sensi del combinato disposto degli articoli 3 e 27, terzo comma, Cost. «non può non valere anche per la pena pecuniaria, che è una sanzione criminale a tutti gli effetti, seppur con una precisazione imposta dalla sua stessa natura» nonché per le sanzioni amministrative. Nella sentenza della Corte si legge infatti: «Analogamente, in materia di sanzioni amministrative pecuniarie, l'art. 11 della legge n. 689 del 1981 dispone che, in sede di determinazione di tali sanzioni, si debba tenere conto, oltre che della gravità della violazione e di eventuali condotte compiute dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle sue conseguenze, anche della personalità e delle condizioni economiche dell'agente medesimo; mentre, nel settore specifico delle violazioni in materia di tutela dei mercati finanziari — caratterizzato da sanzioni pecuniarie amministrative di natura punitiva e di impatto potenzialmente assai significativo — l'art. 194-bis del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52) parimenti dispone che nella determinazione dell'ammontare delle sanzioni debba tenersi conto, tra l'altro, della “capacità finanziaria del responsabile della violazione” (comma 1, lettera c).»

Ne consegue che il suddetto limite costituzionale esclude, più in particolare, che la severità della pena possa risultare manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva dell'illecito come «accade, in particolare, ove il legislatore fissi una misura minima della pena troppo elevata, vincolando così il giudice all'inflizione di pene che potrebbero risultare, nel caso concreto, chiaramente eccessive rispetto alla sua gravità.»

Orbene, nel caso in esame, l'art. 3, comma 6 del decreto legislativo n. 8 del 2016 ha sostituito l'originaria formulazione dell'art. 2, comma 1-bis del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, per scriminare i fatti che hanno ancora rilevanza penale da quelli per i quali sono previste le sole sanzioni amministrative pecuniarie. In tal modo le fattispecie di illecito che lo stesso legislatore ha ritenuto di maggiore gravità, sul presupposto oggettivo del superamento della soglia di euro 10.000,00, sono punibili ora «con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a euro 1.032.» mentre le fattispecie di illecito di minore gravità, sotto la soglia di euro 10.000,00, sono ora punite con una sanzione amministrativa che va da un minimo di euro 10.000,00 ad un massimo di 50.000 euro.

Ad avviso del sottoscritto giudice mentre il limite massimo, seppur elevato, consente all'Inps prima e comunque al giudice in sede di opposizione di graduare la sanzione utilizzando i criteri di cui al più volte citato art. 11 della legge n. 689/1981 e quindi di proporzionare la sanzione all'illecito concretamente posto in essere ed alla condizione soggettiva del suo autore, altro non si può dire dell'importo minimo che, appunto, vincola il giudice all'inflizione di pene che sono chiaramente eccessive soprattutto per i casi, come quello in esame, in cui l'entità delle ritenute di cui è stato tardivamente operato il versamento è di modesta entità e/o dipende da circostanze esterne sulle quali non sempre può incidere il comportamento dell'autore.

Inoltre il limite minimo di importo così elevato pone una irragionevole disparità di trattamento fra i trasgressori della norma per le omissioni contributive sotto la soglia di rilevanza penale fino all'omissione di euro 10.000: in astratto il trasgressore che massimamente viola il precetto normativo nel suo massimo valore sottosoglia (per importi paria ad euro 10.000) può soffrire una sanzione amministrativa che, nella sua previsione massima, è pari ad euro 50.000 e rappresenta il quintuplo della violazione. Diversamente, il trasgressore per un importo minimo oggetto della omissione che si collochi al di sotto di 1000 euro, verrebbe comunque sanzionato con un importo di euro 10.000 a prescindere dalle sue condizioni economiche o dalla tenuità della condotta posta in essere o dalla sua personalità ect., con un importo che può giungere anche al centuplo della propria violazione (ad esempio per omissioni di 100 euro). Ciò con un'evidente asimmetria di trattamento dei cittadini che, violando con diversa gravità il precetto normativo, non vedono tale diversa gravità altrettanto diversamente ponderata e graduata nella determinazione della sanzione.

Al tempo stesso, la disposizione censurata ha finito per trasformare la attuata depenalizzazione in un privilegio per coloro che hanno posto in essere le omissioni più rilevanti sia che si tratti di plurime omissioni di versamenti di ritenute sotto soglia (ma di apprezzabile entità ovvero prossime ai 10.000,00 euro) sia che si tratti di singole o plurime omissioni di versamenti di ritenute sopra la soglia e ciò in evidente contrasto con l'art. 3 Cost. A quest'ultimo proposito, ove si consideri che coloro che hanno posto in essere fatti di rilevanza penale sono puniti «con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a euro 1.032.» e che il limite minimo previsto per la reclusione è stabilito nella durata di quindici giorni, dall'art. 23 c.p., appare evidente che la modulazione della pena per il reato operata dal giudice penale



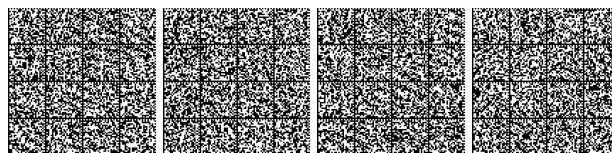
sulla base delle circostanze del caso concreto, unita alla possibilità di ottenere la conversione in pena pecuniaria (a prescindere dagli altri istituti sostitutivi della pena cui il reo può accedere) finisce per assoggettare ad un trattamento deteriore proprio coloro che hanno posto in essere i fatti più lievi. Tale disparità di trattamento emerge con evidenza se si considera il tasso di conversione della reclusione in pena pecuniaria (previsto dall'art. 53, legge n. 689/18, per le pene detentive brevi, e, in generale, all'art. 135 c.p.) risultante dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 28 del 2022 che ha inciso sull'entità dell'importo minimo di conversione. In applicazione dei parametri indicati dalla Corte è agevole verificare che la sanzione amministrativa — astrattamente prevista per le fattispecie «sotto soglia» e quindi meno gravi — si palesa sempre maggiormente afflittiva di quella penale, tale da rendere l'intera disciplina del tutto incongrua, illogica e irrazionale. Infatti, applicando il tasso di conversione della pena della reclusione alla sanzione amministrativa, si può rilevare che la sanzione amministrativa minima «corrisponde» a 133 giorni di reclusione (euro 10.000/euro 75 giornalieri), ossia ad oltre quattro mesi, mentre per coloro che hanno posto in essere omissioni oltre la soglia di euro 10.000,00 essendo il limite minimo della reclusione pari a 15 giorni, il minimo della pena pecuniaria irrogabile in sede di conversione si attesta su euro 1.125,00 (75 euro per 15). Peraltro, essendo tale valore previsto sino a sei mesi di reclusione, il ragguaglio consente di evidenziare che per i fatti punibili con la reclusione in caso di sostituzione con pena detentiva la forbice è compresa tra un minimo di euro 1.125 (75 euro per 15 giorni) ed un massimo di euro 13.500 (75 euro per 180 giorni) cui va aggiunta la multa, prevista dal minimo legale di euro 50 (*cfr.* art. 24 c.p.), che tuttavia il giudice può proporzionare alla situazione concreta sottoposta al suo esame.

La disparità di trattamento in senso deteriore rispetto ai fatti di più lieve entità non necessita di ulteriore commento.

Il limite minimo di sanzione amministrativa in euro 10.000,00 si appalesa ancora più irragionevole e sproporzionato ove si consideri che con decreto legislativo n. 150 del 10 ottobre 2022 è stato ridisegnato anche il quadro generale delle cd. sanzioni sostitutive di pene detentive brevi in precedenza regolamentate dalla legge n. 689/1981. Sicché, per coloro che abbiano superato la soglia dei 10.000 euro di omesso versamento di ritenute, il giudice penale potrà procedere a sostituire la pena detentiva breve (prevista per i casi di minor rilevanza, ma pur sempre sopra la soglia) applicando il valore della quota giornaliera che ora «non può essere inferiore a 5 euro e superiore a 2500 euro» e va commisurata alle complessive condizioni economiche, patrimoniali e di vita dell'imputato, ottenendo così il risultato di irrogare una pena pecuniaria proporzionata all'illecito posto in essere ed alla situazione anche reddituale del suo autore. Possibilità, viceversa, del tutto preclusa in sede civile per coloro che hanno posto in essere gli illeciti di minor gravità.

Le risultanze sino ad ora ottenute determinano quantomeno la violazione dell'art. 3 Cost., poiché appare evidentemente irrazionale trattare più severamente una violazione più lieve e meno severamente una violazione più grave, tanto più se le due violazioni sono di identica specie e se pertanto la loro comparazione risulta immediata e obiettiva. Inoltre la segnalata impossibilità per il giudice civile di graduare la sanzione amministrativa accentua la maggior afflittività di quest'ultima determinando risultati del tutto abnormi in punto di disparità di trattamento come sopra già evidenziato. Infine questo Giudice rileva che, qualora l'eccezione sollevata trovasse accoglimento, non vi sarebbe un vuoto normativo in quanto l'art. 6 del decreto legislativo n. 8 del 2016 ha operato un richiamo specifico alle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689 e di conseguenza sarebbe applicabile l'art. 10 «la sanzione amministrativa pecuniaria consiste nel pagamento di una somma non inferiore a 10 euro» considerando che l'art. 12 citato decreto a sua volta prevede «le disposizioni di questo capo si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale.»

Peraltro, come sottolineato nella più volte richiamata sentenza n. 28/2022 della Corte costituzionale, «l'impossibilità di individuare un'unica soluzione costituzionalmente obbligata al *vulnus* denunciato» può essere superata «ben potendo questa Corte reperire essa stessa soluzioni costituzionalmente adeguate, già esistenti nel sistema e idonee a colmare temporaneamente la lacuna creata dalla stessa pronuncia di accoglimento della questione; ferma restando poi la possibilità per il legislatore di individuare, nell'esercizio della propria discrezionalità, una diversa soluzione nel rispetto dei principi enunciati da questa Corte. E ciò tanto in materia di dosimetria sanzionatoria (sentenze n. 185 del 2021, n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018, n. 236 del 2016), quanto altrove (*ex multis*, sentenze n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 242 del 2019 e n. 99 del 2019). Un tale adeguamento, come rileva l'odierno rimettente, deve ritenersi imposto dal principio di eguaglianza, da cui discende il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini (art. 3, secondo comma, Cost.). Nella prospettiva di un'eguaglianza «sostanziale» e non solo «formale», il vaglio che questa Corte è chiamata a compiere sulla manifesta sproporzione della pena pecuniaria non potrà che confrontarsi con il dato di realtà del diverso impatto del medesimo *quantum* di una tale pena rispetto a ciascun destinatario. Tale diverso impatto esige di essere «compensato» attraverso uno di quei rimedi cui aveva fatto cenno la sentenza n. 131 del 1979, in modo che il giudice sia posto nella condizione di tenere debito conto — nella commisurazione della pena pecuniaria — delle condizioni economiche del reo, oltre che della gravità oggettiva e soggettiva del reato».



P.Q.M.

Visto l'art. 134 Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 2, comma 1-bis, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638 come sostituito dall'art. 3, comma 6 del decreto legislativo n. 8 del 2016 nella parte in cui prevede «Se l'importo omissso non è superiore a euro 10.000 annui, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000» per contrarietà all'art. 3 della Costituzione;

Sospende il presente procedimento;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Brescia il 16 febbraio 2022

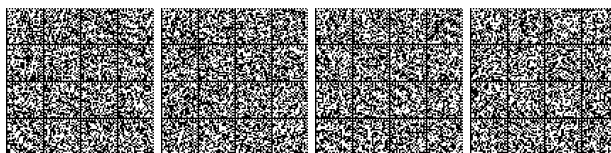
Il Giudice del lavoro: PIPPONZI

23C00058

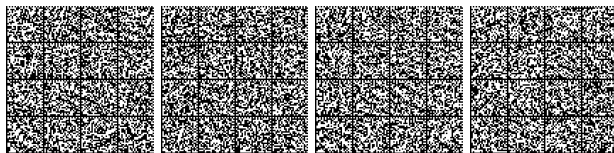
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-013) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 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: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- 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.





€ 5,00

