

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 15

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

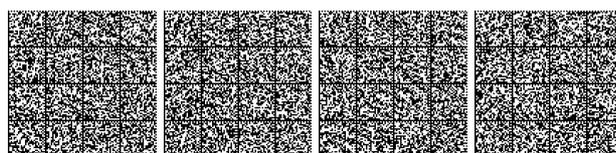
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 12 aprile 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

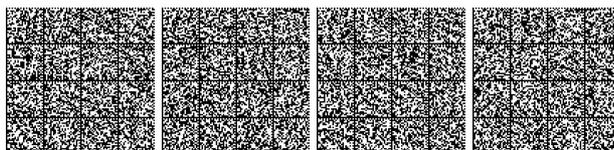




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **60.** Sentenza 7 marzo - 6 aprile 2023
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Comuni, Province e città metropolitane - Norme della Regione autonoma Sardegna - Numero massimo di mandati consecutivi a sindaco - Elevazione dei limiti a quattro anni, nei comuni con popolazione fino a tremila abitanti e tre, in quelli fino a cinquemila abitanti - Sezione regionale dell'albo dei segretari provinciali e comunali - Possibilità di iscrizione, fino al dicembre 2024, per gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Regione, in possesso del diploma di laurea, e che ricoprono, o abbiano ricoperto, l'incarico di vicesegretario - Violazione dei limiti statutari in materia di ordinamento degli enti locali, del principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive nonché dei principi del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale.
 - Legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 9, artt. 1 e 3.
 - Costituzione, artt. 1, 3, 51, 97, primo e terzo comma, 114, 117, secondo comma, lettere *f*), *l*) e *p*); statuto speciale per la Sardegna, art. 3, lettera *b*). Pag. 1
- N. **61.** Sentenza 7 febbraio - 6 aprile 2023
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Lavoro - Contratto di lavoro a tempo determinato - Norme della Regione Siciliana - Facoltà dell'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia di stipulare detti contratti con i lavoratori licenziati dall'ARAS, attingendo da un apposito albo - Proroga per gli esercizi finanziari 2022 e 2023 - Violazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile ed eccedenza dalla competenza statutaria - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.
 - Legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1, art. 10.
 - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *l*). Pag. 13
- N. **62.** Ordinanza 9 marzo - 6 aprile 2023
 Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale pendente dinanzi al Tribunale di Torino nei confronti di Stefano Esposito, senatore all'epoca dei fatti - Acquisizione di intercettazioni telefoniche coinvolgenti il medesimo senatore e conseguente rinvio a giudizio, in assenza di previa autorizzazione da parte del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Senato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino nonché del Giudice per le indagini preliminari e del Giudice per l'udienza preliminare - Lamentata mancata richiesta di autorizzazione della Camera di appartenenza - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso.
 - Costituzione, art. 68, terzo comma. Pag. 18
- N. **63.** Sentenza 21 febbraio - 7 aprile 2023
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Giustizia amministrativa - Ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana - Potere del Presidente della Regione Siciliana di discostarsi dal parere del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana (CGARS), sottoponendo motivata richiesta alla Giunta regionale - Violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale.
 - Decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373, art. 9, comma 5.
 - Costituzione, artt. 3, 11, 24, 111, 117, commi primo e secondo, lettere *l*) e *m*), e 136. Pag. 21



N. 64. Sentenza 7 marzo - 7 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Adozione, entro il 30 giugno di ogni anno, di un programma quinquennale per la definizione delle iniziative da realizzare nell'ambito della «giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669 - Previsione per cui gli oneri finanziari connessi sono fronteggiati con risorse regionali ed extraregionali e autorizzando il Ragioniere generale ad apportare variazioni al bilancio - Violazione dell'obbligo di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669 - Individuazione dei «luoghi della memoria» - Definizione degli obiettivi programmatici della ricorrenza ed entrata in vigore della legge regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Siciliana 13 aprile 2022, n. 8, artt. 1, 2, 3, 4, 4-bis, come introdotto dall'art. 12, comma 58, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13, e 5.
- Costituzione, art. 81, terzo comma.

Pag. 29

N. 65. Sentenza 23 febbraio - 7 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Improcedibilità per incapacità irreversibile dell'imputato - Causa limitata all'incapacità derivata dal suo stato mentale, anziché da quello psicofisico - Violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale parziale.

Processo penale - Accertamenti sull'incapacità dell'imputato - Sospensione del procedimento per incapacità reversibile dell'imputato - Revoca dell'ordinanza di sospensione del procedimento - Riferimento allo stato mentale dell'imputato, anziché a quello psicofisico - Illegittimità costituzionale parziale consequenziale.

- Codice di procedura penale, artt. 70, comma 1, 71, comma 1, 72, commi 1 e 2, 72-bis.
- Costituzione, art. 3.

Pag. 34

N. 66. Sentenza 21 febbraio - 11 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di sicurezza - Condannato alla pena dell'ergastolo ammesso alla liberazione condizionale - Applicazione obbligatoria della libertà vigilata in misura predeterminata e fissa - Possibilità per il magistrato di sorveglianza di verificare, nel corso della misura, l'adeguatezza della sua permanente esecuzione alle esigenze di reinserimento sociale e, per l'effetto, di disporre la revoca anticipata - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, artt. 177, secondo comma, e 230, primo comma, numero 2).
- Costituzione, artt. 3 e 27.

Pag. 41

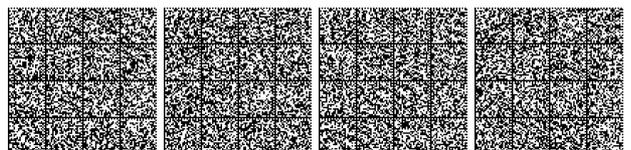
N. 67. Sentenza 9 marzo - 11 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo del lavoro - Chiamata in causa del terzo, su istanza di parte - Necessità, a pena di inammissibilità, che il convenuto richieda al giudice, nella medesima memoria, di modificare il decreto di fissazione dell'udienza per poter effettuare la chiamata - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento e violazione del principio della durata ragionevole del processo - Non fondatezza delle questioni.

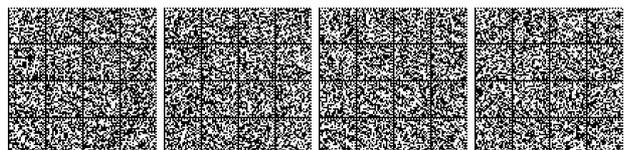
- Codice di procedura civile, artt. 418, primo comma, e 420, nono comma.
- Costituzione, artt. 3 e 111, secondo comma.

Pag. 51

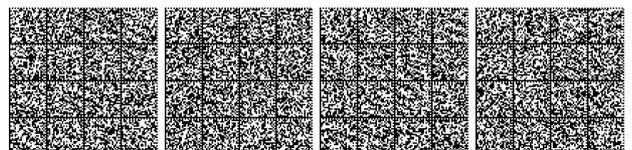


ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **13.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2023 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Prevista approvazione dello stato di previsione dell'entrata per l'esercizio finanziario 2025, in termini di competenza, per 6.490.257.672,60 euro - Approvazione dello stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 2025, in termini di competenza, per 6.490.257.672,60 euro - Approvazione degli allegati al bilancio di previsione.**
- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2022, n. 17 (Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2023-2025), artt. 1, comma 3; 2, comma 3; 3, comma 1, lettere *a), b), c), d), e), f), g)* e *m)*..... Pag. 61
- N. **14.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2023 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Puglia - Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2005 - Previsione che, nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, a esclusione delle ipotesi previste dall'art. 126 della Costituzione, si procede all'indizione delle elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Regione entro sei mesi con decorrenza del termine dalla presa d'atto del Consiglio regionale - Previsione che, nel caso di dimissioni del Presidente della Regione, la presa d'atto del Consiglio regionale deve avvenire entro trenta giorni dalla presentazione delle stesse.**
- Legge della Regione Puglia 29 dicembre 2022, n. 32 ("Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)", art. 96..... Pag. 64
- N. **15.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 marzo 2023 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2023 - Copertura degli oneri per l'anno 2025 e successivi in relazione a determinati interventi - Previsioni secondo le quali si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale "Fondo globale per far fronte ad oneri derivanti da nuovi provvedimenti legislativi", nell'ambito del programma 03 della missione 20 del bilancio di previsione 2023-2025.**
- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 gennaio 2023, n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2023), artt. 2, comma 3; 3, comma 2; 8, comma 4; 11, comma 2; 12, comma 8; 14, comma 2, lettere *a)* e *b)*; 15, comma 2; 17, comma 7; 18, comma 5, lettere *a)* e *b)*. Pag. 67
- N. **12.** Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 27 marzo 2023 (del Tribunale di Potenza)
- Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile instaurato nei confronti del senatore M.M. G. per il risarcimento del danno asseritamente patito in conseguenza della condotta diffamatoria posta in essere da questo nei riguardi del già capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica.**
- Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022 (doc. IV-*quater*, n. 3)... Pag. 72



- N. 40. Ordinanza della Corte dei conti - Sezioni riunite per la Regione Siciliana del 7 febbraio 2023
Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana - Ripiano del disavanzo inerente al rendiconto del 2018 - Previsione che le relative quote non recuperate saranno ripianate in dieci esercizi - Stato di emergenza dell'epidemia da COVID-19 - Prevista riduzione a tre anni, rispetto al termine decennale, qualora, entro il 31 gennaio 2021, la Regione e lo Stato non sottoscrivano un accordo contenente specifici impegni di rientro dal disavanzo - Disposizioni applicative delle suddette norme di attuazione, che quantificano le quote oggetto di stanziamento e di ripiano annuale - Disciplina che abroga, alla Tabella B di cui all'art. 2 della legge regionale n. 33 del 2020, le variazioni di euro -92.545.554,15, euro -213.435.133,43, euro -6.240.628,61 ed euro -102.661.874,95 (Missione 0, Programma 0, capitoli 000004, 000006, 000014 e 000015), a decorrere dal 29 dicembre 2020 - Prevista abrogazione dell'art. 8 della legge regionale n. 36 del 2020, che disponeva una variazione in diminuzione di 1.500.000 euro sul capitolo n. 4, per l'esercizio finanziario 2020, decorrente dal 31 dicembre 2020.
- Decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), art. 7, nel testo vigente *ratione temporis*; legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 per il triennio 2019/2021), art. 4, comma 2; legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale), art. 110, commi 3, 6 e 9. Pag. 76
- N. 41. Ordinanza della Corte dei conti - Sezioni riunite per la Regione Siciliana del 7 febbraio 2023
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente - Modalità di finanziamento - Assegnazione di una quota di finanziamento ordinario annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale.
- Legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), art. 90, comma 10, come sostituito dall'art. 58, comma 2, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale). Pag. 101
- N. 53. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado dell'Umbria del 1° marzo 2023
Ambiente - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Umbria - Interpretazione dell'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 31 del 1997, recante disciplina della pianificazione urbanistica comunale - Previsione che consente a sanatoria che il Comune rilasci esso stesso il parere di compatibilità sismica e anche dopo l'approvazione del Piano regolatore generale (PRG).
- Legge della Regione Umbria 4 aprile 2014, n. 5 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2014 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), art. 22. Pag. 111
- N. 54. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado dell'Umbria del 7 marzo 2023
Ambiente - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Umbria - Interpretazione dell'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 31 del 1997, recante disciplina della pianificazione urbanistica comunale - Previsione che consente a sanatoria che il Comune rilasci esso stesso il parere di compatibilità sismica e anche dopo l'approvazione del Piano regolatore generale (PRG).
- Legge della Regione Umbria 4 aprile 2014, n. 5 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2014 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), art. 22. Pag. 116



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 60

Sentenza 7 marzo - 6 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Comuni, Province e città metropolitane - Norme della Regione autonoma Sardegna - Numero massimo di mandati consecutivi a sindaco - Elevazione dei limiti a quattro anni, nei comuni con popolazione fino a tremila abitanti e tre, in quelli fino a cinquemila abitanti - Sezione regionale dell'albo dei segretari provinciali e comunali - Possibilità di iscrizione, fino al dicembre 2024, per gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Regione, in possesso del diploma di laurea, e che ricoprano, o abbiano ricoperto, l'incarico di vicesegretario - Violazione dei limiti statutari in materia di ordinamento degli enti locali, del principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive nonché dei principi del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 9, artt. 1 e 3.
- Costituzione, artt. 1, 3, 51, 97, primo e terzo comma, 114, 117, secondo comma, lettere *f*), *l*) e *p*); statuto speciale per la Sardegna, art. 3, lettera *b*).

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. 1 e 3 della legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 9 (Interventi vari in materia di enti locali della Sardegna. Modifiche alla legge regionale n. 4 del 2012 e alla legge regionale n. 3 del 2009), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9 giugno 2022, depositato in cancelleria il 14 giugno 2022, iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2023 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Floriana Isola e Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 7 marzo 2023.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 14 giugno 2022 e iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1 e 3 della legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 9 (Interventi vari in materia di enti locali della Sardegna. Modifiche alla legge regionale n. 4 del 2012 e alla legge regionale n. 3 del 2009), recanti disposizioni concernenti, rispettivamente, il numero massimo di mandati consecutivi dei sindaci e l'iscrizione alla sezione regionale dell'albo dei segretari provinciali e comunali.

1.1.- La prima delle due disposizioni impuginate (rubricata «Modifiche alla legge regionale n. 4 del 2012 in materia di durata del mandato del sindaco») così dispone: «[d]opo l'articolo 1 della legge regionale 22 febbraio 2012, n. 4 (Norme in materia di enti locali e sulla dispersione ed affidamento delle ceneri funerarie), e' inserito il seguente: "Art. 1 bis (Durata del mandato del sindaco. Limitazione dei mandati) 1. Ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti e' consentito un numero massimo di quattro mandati consecutivi. 2. Ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e' consentito un numero massimo di tre mandati consecutivi"».

Secondo il ricorrente, il citato art. 1 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022 violerebbe, in primo luogo, gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, «in quanto crea disparità di trattamento rispetto al restante territorio nazionale, ed eccede le competenze statutarie della Regione Sardegna», ponendosi in contrasto con l'art. 3, lettera *b*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), che attribuisce a quest'ultima la competenza in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, ma in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Ricorda il Presidente del Consiglio dei ministri che l'art. 51 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) - come modificato dalla legge 12 aprile 2022, n. 35 (Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limitazione del mandato dei sindaci e di controllo di gestione nei comuni di minori dimensioni, nonché al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconfiribilità di incarichi negli enti privati in controllo pubblico), in vigore dal 14 maggio 2022 - prevede, al comma 2, che «[c]hi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non e', allo scadere del secondo mandato, immediatamente ricandidabile alle medesime cariche. Per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, il limite previsto dal primo periodo si applica allo scadere del terzo mandato».

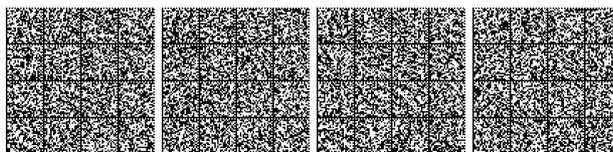
Correlativamente, l'art. 3, comma 2, della legge n. 35 del 2022 abroga l'art. 1, comma 138, della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni», che prevedeva il numero massimo di tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione fino a tremila abitanti.

Aggiunge l'Avvocatura generale dello Stato che il testo previgente dell'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 (d'ora in avanti: TUEL) era il seguente: «[c]hi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non e', allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche»; mentre l'art. 1, comma 138, della legge n. 56 del 2014 stabiliva che «[a]i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti non si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 51 del testo unico; ai sindaci dei medesimi comuni è comunque consentito un numero massimo di tre mandati».

La disposizione impugnata, dunque, si porrebbe in contrasto sia con la normativa statale vigente al momento della pubblicazione della legge regionale medesima (12 aprile 2022) - che non consentiva «la rieleggibilità consecutiva del sindaco nei comuni con popolazione a partire da 3000 abitanti dopo il secondo mandato» e prevedeva «il numero massimo di tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti» - sia con quella vigente in seguito alle modifiche apportate dalla legge n. 35 del 2022, in vigore dal 14 maggio 2022, «in quanto consente ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti un numero massimo di quattro mandati consecutivi anziché di tre, e consente i tre mandati consecutivi ai sindaci dei comuni con popolazione "fino a 5000 abitanti", anziché, come previsto dalla legge statale, ai sindaci dei comuni con popolazione "inferiore a 5000 abitanti"».

Afferma il Presidente del Consiglio dei ministri che le citate disposizioni del TUEL hanno valenza di norme fondamentali di riforma economico-sociale e comunque di «principi generali dell'ordinamento costituzionale». Come tali, costituirebbero un limite inderogabile anche per le potestà legislative primarie previste dallo statuto, «in quanto poste a presidio: *a*) della uniformità della disciplina degli organi di governo degli enti locali sull'intero territorio nazionale; *b*) della democraticità dell'ordinamento degli enti locali sotto il profilo del necessario periodico ricambio della classe dirigente».

Da tale ultimo punto di vista, la disposizione impugnata violerebbe anche «gli artt. 1 e 114 Cost. (principio di democraticità della Repubblica fondata sulle autonomie locali)», sempre «in combinazione» con l'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale.



Essa, dunque, ponendosi in contrasto con il novellato art. 51 TUEL, da un lato, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, e, dall'altro, eccederebbe dalle competenze statutarie. Infatti, l'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale attribuisce alla Regione autonoma Sardegna la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, ma in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, e questo al fine di evitare, «in ossequio» all'art. 3 Cost., ingiustificabili disparità di trattamento tra sindaci di diverse regioni, senza che esistano «obiettive ragioni di differenziazione della situazione dei comuni sardi rispetto ai comuni del restante territorio nazionale».

Aggiunge il ricorrente che nella sentenza n. 143 del 2010 questa Corte ha affermato che «l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost». Ricorda, inoltre, che, con la sentenza n. 288 del 2007, in specifico riferimento alla potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana in tema di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri degli enti locali, si è anche affermato che «la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale discendente dall'identità di interessi che Comuni e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, quale che sia la Regione di appartenenza».

La giurisprudenza costituzionale avrebbe anche chiarito che «discipline differenziate sono legittime sul piano costituzionale, solo se trovano ragionevole fondamento in situazioni peculiari idonee a giustificare il trattamento privilegiato riconosciuto dalle disposizioni censurate» (si cita, ancora, la sentenza n. 143 del 2010) o quando vi sia la «necessità di adattare la disciplina normativa alle particolari esigenze locali» (sentenza n. 82 del 1982). Da questo punto di vista, in particolare, talune discipline differenziate in tema di elettorato passivo adottate dalla Regione Siciliana sono state considerate «non costituzionalmente illegittime in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive per la Sicilia ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale, ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, e finalizzati alla tutela di un interesse generale» (sentenza n. 84 del 1994).

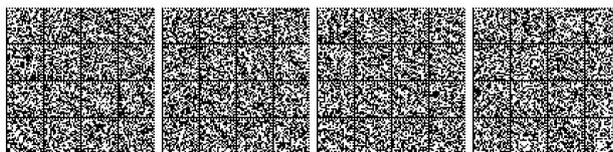
Tale «specialità di situazione», invece, non ricorrerebbe per l'impugnata disposizione della Regione autonoma Sardegna, non potendosi «sostenere che in questa sussistono minori rischi di influenze indebite sulla competizione elettorale, rispetto al restante territorio nazionale o, più in generale, che il principio di democraticità della Repubblica e dei suoi enti locali debba in Sardegna essere applicato in modo da assicurare minori possibilità di ricambio della classe dirigente».

1.2.- La seconda disposizione impugnata (rubricata «Iscrizione all'Albo dei Segretari comunali e provinciali - Sezione regionale Sardegna») prevede: «[a]l fine di sopperire con urgenza all'attuale carenza di Segretari comunali iscritti all'Albo dei Segretari comunali e provinciali - Sezione Regionale Sardegna, in deroga alle ordinarie modalità di accesso all'Albo stesso di cui all'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465 (Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma dell'articolo 17, comma 78, della L. 15 maggio 1997, n. 127), nelle more di una riforma regionale dell'ordinamento dei Segretari comunali e provinciali, e comunque non oltre il 31 dicembre 2024, gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna, in possesso dei diplomi di laurea di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 465 del 1997, che ne facciano richiesta all'Albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali e che ricoprono o abbiano ricoperto alla data di entrata in vigore della presente legge l'incarico di vicesegretario, sono iscritti all'Albo dei segretari comunali e provinciali - Sezione regionale Sardegna, nella fascia di appartenenza del comune o provincia ove prevalentemente abbiano svolto l'incarico».

1.2.1.- L'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022, dunque, nelle more di una riforma regionale dell'ordinamento dei segretari comunali e provinciali, e comunque non oltre il 31 dicembre 2024, recherebbe misure derogatorie rispetto alla modalità ordinaria di accesso all'albo dei segretari comunali: così facendo, essa violerebbe gli artt. 3, 97, commi primo e terzo, e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., nonché l'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale.

Andrebbe sottolineato, innanzitutto, come nella giurisprudenza costituzionale il pubblico concorso sia sempre stato considerato strumentale al rispetto del principio di imparzialità della pubblica amministrazione.

L'art. 98 TUEL - aggiunge il Presidente del Consiglio dei ministri - prevede che l'iscrizione all'albo dei segretari è subordinata al possesso dell'abilitazione concessa dalla Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale ovvero dalla sezione autonoma della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno e che al relativo corso si accede mediante concorso nazionale.



Al contrario, la legge regionale in esame stabilisce che possono iscriversi all'albo dei segretari comunali e provinciali della sezione regionale, senza sostenere lo specifico concorso previsto dalla legge statale, anche gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna, purché in possesso del titolo di studio di cui all'art. 13, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465 (Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma dell'articolo 17, comma 78, della legge 15 maggio 1997, n. 127) e purché ricoprano o abbiano ricoperto, alla data di entrata in vigore della legge, l'incarico di vicesegretario.

L'iscrizione indiscriminata e senza concorso all'albo segretariale dei soggetti contemplati dalla disposizione impugnata, quindi, contrasterebbe «frontalmente» con l'art. 97, commi primo e terzo, Cost.

Al riguardo, il ricorrente richiama la sentenza n. 95 del 2021 di questa Corte, che, nel pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di alcune norme di una legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol relativa allo status giuridico ed economico del segretario comunale della Provincia autonoma di Trento, ha ribadito come non basti, per l'accesso alla relativa carriera, il requisito del previo superamento di una qualsiasi selezione, ancorché pubblica, quando essa non garantisca che la scelta abbia natura concorsuale e sia riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che si è chiamati a svolgere.

1.2.2.- L'Avvocatura generale dello Stato prosegue affermando che il ruolo e le funzioni dei segretari sono disciplinati dall'art. 97 TUEL e che si tratta di ruolo e funzioni tuttora statali, sicché la disposizione oggetto di impugnazione contrasterebbe anche con l'art. 117, secondo comma, lettera *f*), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici statali: «è pacifico, infatti, che la disciplina delle modalità di accesso ad una funzione statale fa parte integrante della disciplina organizzativa dei relativi uffici».

1.2.3.- Ancora, il segretario comunale svolgerebbe un complesso insieme di funzioni al servizio dell'ente locale e per esso essenziali, come chiarito nella sentenza di questa Corte n. 23 del 2019: sotto tale profilo, l'impugnato art. 3 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali.

La competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali riconosciuta alla Regione autonoma Sardegna dall'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale non potrebbe essere esercitata fino a vanificare le richiamate competenze statali, poiché la figura del segretario comunale è pacificamente unitaria su tutto il territorio nazionale e «non conosce specificità» per quanto riguarda gli enti locali delle regioni a statuto speciale: «qui, si può postulare un principio di necessaria uniformità a livello nazionale della figura del segretario comunale o provinciale».

1.2.4.- Inoltre, costituendo l'iscrizione all'albo un presupposto per la stipulazione del contratto di lavoro tra il segretario e il comune e incidendo, quindi, sulla loro capacità di agire «in ordine alla stipula del contratto di prestazione d'opera come segretario comunale o provinciale di un dato ente locale», la disposizione impugnata violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile.

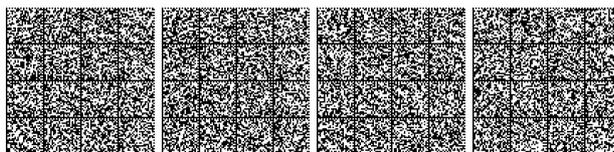
1.2.5.- Infine, il differente trattamento introdotto dalla disposizione regionale impugnata rispetto alla disciplina nazionale determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti degli iscritti alle altre sezioni regionali dell'albo e comunque dei dipendenti degli enti locali delle altre regioni, ai quali è preclusa analoga possibilità di iscrizione agevolata, con conseguente violazione degli artt. 3 e 51, primo comma, Cost., sotto il profilo dell'uguaglianza e del diritto di accedere ai pubblici uffici in condizioni di parità.

Sul punto, viene ricordata la sentenza n. 95 del 2021 di questa Corte, che avrebbe sottolineato l'irragionevolezza della sottoposizione alla medesima disciplina di «possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa».

2.- Con atto depositato il 15 luglio 2022, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni proposte in ricorso.

2.1.- Quanto a quelle relative all'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022, secondo la resistente, in primo luogo, sarebbe non pertinente l'evocato parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., dal momento che la disposizione regionale impugnata non sarebbe riconducibile a tale competenza legislativa esclusiva statale, ma, statuendo sul numero di mandati dei sindaci, atterrebbe al diritto di elettorato passivo riconosciuto dall'art. 51 Cost., parametro, questo, che non sarebbe stato evocato dal ricorrente.

La censura, inoltre, sarebbe formulata in modo assertivo e non spiegherebbe in alcun modo le ragioni della lamentata violazione dell'ambito di competenza statale, e ciò varrebbe anche con riferimento all'evocazione dei parametri di cui agli artt. 1 e 114 Cost. Da qui la sua inammissibilità, essendo costante nella giurisprudenza costituzionale l'affermazione che è onere del ricorrente non solo individuare le disposizioni impuginate e i parametri costituzionali dei quali si lamenta la violazione, ma altresì proporre una motivazione che contenga una «specifica e congrua indicazione» delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati (si citano le sentenze n. 25 del 2020, n. 201 e n. 83 del 2018).



Inammissibili per genericità e apoditticità sarebbero anche le censure relative all'ampliamento della sfera dei comuni in cui sono consentiti tre mandati, fondate sull'assunto che quelli con popolazione fino a cinquemila abitanti sarebbero in numero maggiore di quelli con popolazione inferiore. Si tratterebbe, infatti, di una mera asserzione «che non tiene conto del contesto fattuale di riferimento; contesto di cui invece aveva contezza il legislatore regionale»: al momento dell'adozione della legge non vi sarebbero stati, infatti, comuni sardi con popolazione pari a cinquemila abitanti.

2.2.- Le questioni relative all'art. 1 della predetta legge regionale, nel merito, sarebbero non fondate.

2.2.1.- In relazione alla censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., secondo la Regione autonoma Sardegna, la competenza prevista da tale parametro costituzionale andrebbe «comparata» con quella di cui all'art. 3, lettera *b*), dello statuto concernente l'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.

Il carattere esclusivo della competenza legislativa attribuita alla Regione autonoma Sardegna renderebbe possibili adattamenti e differenziazioni dell'ordinamento degli enti locali sardi in relazione alle loro specificità.

Peraltro, anche ove si volesse ascrivere la normativa impugnata alla materia elettorale, essa sarebbe comunque riconducibile non all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., ma alla competenza statutaria dell'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni (si cita la sentenza n. 105 del 1957).

2.2.2.- Quanto alla lamentata violazione dell'art. 3 Cost. e dell'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale, la Regione resistente osserva che il ragionamento del ricorrente si fonda sull'assunto che sia espressione di un principio generale dell'ordinamento non la previsione di un ragionevole limite al mandato dei sindaci, ma unicamente quella specificamente contenuta nell'art. 51 TUEL.

Tuttavia, non sarebbe spiegato «perché la previsione, in tutto il territorio nazionale, di un identico numero di mandati garantirebbe» l'uniformità di disciplina «e perché, al contrario, detta uniformità sarebbe lesa a seguito della previsione di una differenza non sostanziale [...] quale quella di un numero di mandati superiore di una sola unità».

Quanto al limite al diritto di elettorato passivo - «punto essenziale della questione» - questa Corte avrebbe più volte riconosciuto, con riferimento alla potestà legislativa di una regione a statuto speciale, quale la Regione Siciliana, che tale limite è dato «dall'esigenza di garantire sul territorio nazionale una sostanziale uguaglianza» (si citano le sentenze n. 143 del 2010, n. 162 e n. 20 del 1985, e n. 108 del 1969).

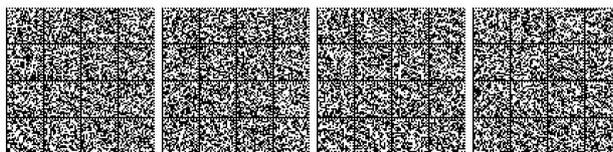
Ciò significherebbe, secondo la Regione autonoma Sardegna, che i limiti al diritto in esame devono essere contestualizzati e bilanciati con altri interessi e diritti fondamentali ugualmente garantiti, come sarebbe confermato dal fatto che lo stesso legislatore statale, preso atto del numero sempre minore di candidature nelle realtà territoriali di dimensione demografica ridotta, è recentemente intervenuto ampliando il numero dei mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti.

La Regione resistente richiama, poi, l'orientamento consolidato di questa Corte, secondo cui «il diritto di elettorato passivo può essere compresso solo in vista di esigenze costituzionalmente rilevanti» e «l'eleggibilità è la regola, mentre l'ineleggibilità è l'eccezione» (si citano le sentenze n. 25 del 2008, n. 306 e n. 220 del 2003): la disposizione regionale impugnata sarebbe coerente con la riconosciuta eccezionalità dei limiti all'eleggibilità.

Andrebbe inoltre sottolineato che «esistono obiettive ragioni di differenziazione della situazione dei comuni sardi rispetto a quelli del territorio nazionale e che queste sono state esplicitate nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge».

Nella menzionata relazione, infatti, si legge che «lo spopolamento, la densità demografica tra le più basse d'Italia, il livello di perifericità dei territori rispetto alla rete di centri urbani e rispetto all'accesso ai servizi, rendono particolarmente gravoso il compito dei Sindaci il cui impegno richiede capacità e responsabilità che spesso vanno oltre il ruolo che istituzionalmente sono richiamati a ricoprire», come sarebbe comprovato dai «numerosi commissariamenti registrati nell'Isola negli ultimi anni anche per la difficoltà a reperire candidati alla carica di Sindaco, soprattutto nei Comuni con le caratteristiche sopracitate»; e che «si riscontra la necessità di consentire all'elettorato di poter confermare alla guida dei rispettivi comuni figure esperte che possano garantire la continuità dell'azione amministrativa, con particolare riferimento ai procedimenti e alle azioni relative alla realizzazione del PNRR, nonché i procedimenti di protezione civile, di mitigazione e ricostruzione derivanti dalle emergenze nazionali e regionali verificatesi nel territorio della Sardegna, e potere altresì consentire stabilità di indirizzo alle unioni dei comuni, a loro volta impegnate nell'utilizzo di notevoli risorse derivanti dalla programmazione europea, nazionale e regionale».

La questione - prosegue la Regione autonoma Sardegna - sarebbe non fondata anche in relazione all'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale.



Dalle considerazioni svolte sopra, infatti, si evincerebbe che il legislatore regionale sardo ha esercitato la sua potestà legislativa primaria nel rispetto della Costituzione, del principio generale dell'ordinamento giuridico in base al quale il limite all'eleggibilità deve essere contenuto, dei principi di ragionevolezza e proporzionalità che consentono di derogare a disposizioni statali, garantendo la tutela del principio generale sotteso alle medesime disposizioni e di interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, quale quello di assicurare la governabilità dei territori.

2.3.- Circa l'impugnazione dell'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022, la resistente eccepisce, in primo luogo, «l'inammissibilità per non pertinenza» di alcuni parametri costituzionali evocati.

In particolare, sarebbe inconferente il richiamo all'art. 117, secondo comma, lettere *f)* e *p)*, Cost., perché, da un lato, i segretari comunali e i vicesegretari (funzionari comunali) sono dipendenti pubblici e non organi dello Stato, e, dall'altro, essi non sono neanche organi di governo del comune e le loro funzioni, pur importanti, non possono essere ascritte a quelle fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

Né, infine, sarebbe pertinente - e comunque non sarebbe spiegato in quale rapporto si collochi rispetto alla fattispecie in esame - il richiamo all'art. 97, primo comma, Cost., che statuisce l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

2.4.- Nel merito, secondo la Regione resistente, le argomentazioni esposte in ricorso si fondano su una lettura incompleta della disposizione impugnata, finalizzata a risolvere, in via temporanea e transitoria, le gravi ed urgenti criticità conseguenti alla carenza di segretari comunali in Sardegna, dove in circa l'ottanta per cento dei comuni minori si registrano vacanze di posti in organico.

I tratti salienti della disciplina in questione sarebbero i seguenti: *a)* è stabilito un limite di applicazione, ossia il 31 dicembre 2024, sicché non vi sarebbe alcuna iscrizione definitiva all'albo, né una regolamentazione sostitutiva; *b)* possono fare richiesta di iscrizione gli istruttori direttivi e i funzionari in ruolo che abbiano i requisiti per partecipare alla selezione per segretari comunali e che abbiano svolto l'incarico di vicesegretari, ossia «funzionari apicali, già scelti per le loro competenze e già ritenuti meritevoli di svolgere la funzione di vicesegretario in periodi di assenza, per i quali viene esteso, sino a un termine fissato in legge, il periodo di espletamento dell'incarico, nelle fattispecie di vacanza della sede»; *c)* l'iscrizione non è automatica e potrebbe essere rifiutata; *d)* non è prescritto alcun obbligo di nomina per i sindaci.

Ciò posto, non sarebbe violata la regola del pubblico concorso, poiché non si tratterebbe di accesso a impieghi pubblici, ma di «eventuale [...] conferimento temporaneo di incarico per chi è già in ruolo».

Peraltro, secondo la giurisprudenza costituzionale, la deroga alla regola del pubblico concorso sarebbe ammissibile quando si presenti maggiormente funzionale al buon andamento dell'amministrazione e ricorrano straordinarie esigenze d'interesse pubblico (si citano le sentenze n. 40 del 2018 e n. 227 del 2013).

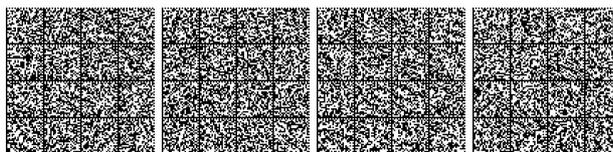
Infine, la disposizione impugnata non prevedrebbe alcuna modifica alla disciplina di accesso all'albo, ma, per sopperire alla grave carenza di segretari, detterebbe per un limitato periodo di tempo una regolamentazione transitoria e dalla portata semplificatoria.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1 e 3 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022, recanti disposizioni concernenti, rispettivamente, il numero massimo di mandati consecutivi dei sindaci e l'iscrizione alla sezione regionale dell'albo dei segretari provinciali e comunali.

2.- La prima delle due disposizioni impuginate modifica la precedente legge reg. Sardegna n. 4 del 2012, inserendovi l'art. 1-*bis*, che consente ai sindaci dei comuni con popolazione fino a tremila abitanti un numero massimo di quattro mandati consecutivi, e permette lo svolgimento di un massimo di tre mandati consecutivi ai sindaci dei comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti.

Nella Regione autonoma Sardegna, prima dell'introduzione della disposizione impugnata, vigeva l'art. 1, comma 17, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), in forza del quale, «[i]n attesa della disciplina organica regionale dell'ordinamento degli enti locali, in deroga a quanto previsto dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), articolo 51, comma 2, nei comuni sardi aventi popolazione sino a 3.000 abitanti» erano «consentiti al sindaco tre mandati consecutivi».



Questa disposizione è stata abrogata dall'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022.

Secondo il ricorrente, l'impugnato art. 1 di quest'ultima legge violerebbe gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., l'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale, nonché il principio costituzionale di parità di accesso alle cariche elettive. Infatti, per i sindaci dei comuni considerati, essa fissa un numero massimo di mandati consecutivi diverso da quello previsto dalla legislazione statale. Quest'ultima conterrebbe norme fondamentali di riforma economico-sociale e comunque «principi generali dell'ordinamento costituzionale», costituenti limite inderogabile alla potestà legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.

Ad avviso dell'Avvocatura generale, questi principi sarebbero posti a presidio, da un lato, della necessaria uniformità di disciplina degli organi di governo degli enti locali sull'intero territorio nazionale, e, dall'altro, della stessa «democraticità dell'ordinamento degli enti locali sotto il profilo del necessario periodico ricambio della classe dirigente».

Più in particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che la disposizione regionale differisca, sia dalla disciplina statale vigente al momento della sua entrata in vigore (12 aprile 2022) - recata dal combinato disposto dell'art. 51 TUEL e dell'art. 1, comma 138, della legge n. 56 del 2014 - in forza della quale i sindaci dei comuni fino a tremila abitanti potevano svolgere tre mandati consecutivi e i sindaci degli altri comuni due; sia dalla disciplina statale recata dall'odierno art. 51 TUEL (in vigore dal 14 maggio 2022), in forza del quale i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti possono svolgere tre mandati consecutivi e i sindaci degli altri comuni due.

3.- Nell'atto di costituzione della Regione resistente si afferma che il ricorrente non avrebbe invocato il parametro dell'art. 51 Cost.

Se così fosse, la disposizione regionale censurata non potrebbe essere scrutinata alla luce del principio costituzionale di parità di accesso alle cariche elettive, ma l'affermazione della resistente non corrisponde al tenore del ricorso. Invero, le censure statali, considerate complessivamente (tra le tante, sentenze n. 242 del 2022, n. 281 del 2020 e n. 272 del 2020), si incentrano proprio sulla necessità, per le autonomie speciali, di rispettare il principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive. Del resto, il ricorso, conformemente alla delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione all'impugnazione, contiene ampie citazioni della giurisprudenza costituzionale in materia, che si riferiscono con evidenza, anche testualmente, all'art. 51 Cost., in collegamento con l'art. 3 Cost.

La disposizione costituzionale in parola, nonché il principio da essa stabilito, sono dunque parte del *thema decidendum* sottoposto a questa Corte.

4.- La Regione resistente solleva, inoltre, due eccezioni d'inammissibilità.

La prima, basata sulla presunta assertività delle affermazioni contenute nel ricorso e sul difetto di motivazione, attinge alle modalità con le quali l'Avvocatura generale dello Stato avrebbe evocato gli artt. 1 e 114 Cost.

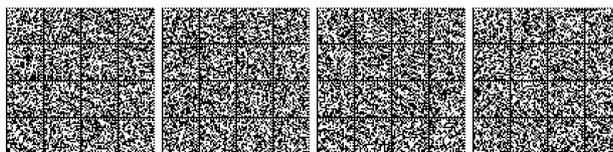
Si tratta, tuttavia, di un'eccezione mal posta: gli artt. 1 e 114 Cost. non sono stati richiamati quali parametri costituzionali a supporto di una censura distinta e autonoma dalle altre, bensì a corredo delle argomentazioni che il ricorso incentra sulla violazione del principio contenuto nell'art. 51 Cost. I due parametri in questione, infatti, secondo il ricorrente, sarebbero a loro volta espressivi del principio di «democraticità dell'ordinamento degli enti locali sotto il profilo del necessario periodico ricambio della classe dirigente». Ed è tale principio, in questa prospettazione, a reggere la censura, poiché esso illuminerebbe la *ratio* del limite al numero dei mandati consecutivi dei sindaci, che non potrebbe essere diversamente regolato dalle autonomie speciali, a pena di violazione, appunto, dell'art. 51 Cost.

Con la seconda eccezione, la Regione autonoma Sardegna lamenta la genericità e l'apoditticità della censura relativa all'ampliamento della sfera dei comuni ai cui sindaci sono consentiti tre mandati. Il ricorrente si duole della circostanza che la disposizione impugnata consenta i tre mandati consecutivi ai sindaci dei comuni con popolazione «fino a 5000 abitanti», anziché, come previsto dalla legge statale, ai sindaci dei comuni con popolazione «inferiore a 5000 abitanti». La resistente obietta che il ricorso «non tiene conto del contesto fattuale di riferimento», poiché, al momento dell'adozione della legge regionale impugnata non vi sarebbero stati Comuni sardi con popolazione pari a cinquemila abitanti.

Anche questa eccezione non è fondata, perché la censura è chiara nel denunciare il discostarsi della legge regionale da quella statale, ritenuta espressiva di un «principio generale dell'ordinamento costituzionale» in grado di imporsi alle regioni a statuto speciale. Da questo punto di vista, la eventuale marginalità dello scostamento, che la Regione resistente deduce, potrebbe, al più, rilevare per la valutazione del merito della censura, ma non quale ragione di inammissibilità.

5.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022 è fondata, per violazione dell'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale e degli artt. 3 e 51 Cost.

6.- La giurisprudenza di questa Corte ha costantemente ricondotto la disciplina che regola - nelle regioni ad autonomia speciale - le elezioni degli enti locali, e le relative ineleggibilità e incompatibilità, alla competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni (quanto alla disciplina elettorale: sentenze n. 168



del 2018, n. 48 del 2003, n. 230 del 2001, n. 84 del 1997, n. 96 del 1968 e n. 105 del 1957; quanto a quella in tema di ineleggibilità e incompatibilità: sentenze n. 283 del 2010, n. 288 del 2007, n. 189 del 1971 e n. 108 del 1969). Alla stessa materia sono state altresì ascritte le disposizioni che pongono un limite ai mandati consecutivi alla carica di assessore (sentenza n. 133 del 1997).

Si tratta, in particolare per quanto riguarda la Regione autonoma Sardegna, di una competenza statutaria da esercitarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (così, l'art. 3 dello statuto speciale).

Intervenendo sui limiti che le regioni ad autonomia speciale incontrano nel disciplinare la materia elettorale e le cause di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche elettive, sia locali sia regionali, questa Corte ha particolarmente insistito sul necessario rispetto del principio di eguaglianza sancito, quanto al diritto di elettorato passivo, dall'art. 51, primo comma, Cost., secondo cui «[t]utti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

Si è così affermato che la potestà legislativa primaria delle regioni ad autonomia speciale deve «svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto (da ultimo, sentenza n. 143 del 2010). Di modo che l'esercizio del potere legislativo anche da parte delle Regioni a statuto speciale in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive, incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost.» (sentenza n. 277 del 2011).

Si è altresì precisato che «il riconoscimento di tali limiti non vuol dire disconoscere la potestà legislativa primaria di cui è titolare la Regione, ma significa tutelare il fondamentale diritto di elettorato passivo, trattandosi “di un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza” (cfr. *ex plurimis* sentenza n. 235 del 1988)» (sentenza n. 143 del 2010; in termini, sentenze n. 288 del 2007, n. 539 del 1990 e n. 189 del 1971).

Si è anche sottolineato, con specifico riferimento all'accesso alle cariche elettive locali, che questa uniformità di disciplina è intimamente connessa all'identità di interessi che comuni e province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, qualunque sia la regione in cui gli enti locali si trovino (sentenze n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990).

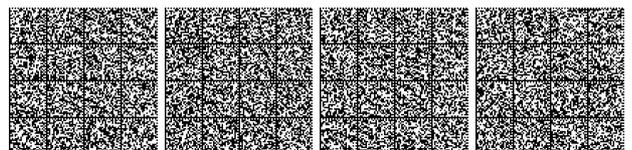
Su queste basi, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime sia la introduzione di «nuove o diverse cause di ineleggibilità [...], sia la previsione come causa di ineleggibilità di situazioni previste a livello nazionale come cause di incompatibilità o di anomale discipline della incompatibilità [...], sia la mancata previsione di cause di ineleggibilità presenti nella legislazione statale» (sentenza n. 288 del 2007; in termini identici, sentenze n. 539 del 1990 e n. 189 del 1971).

Questa Corte ha anche chiarito che alla specifica esigenza di uniformità, così affermata, le regioni a statuto speciale possono derogare solo in presenza di «particolari situazioni ambientali» (sentenza n. 283 del 2010) o «condizioni peculiari locali» (sentenze n. 143 del 2010 e n. 276 del 1997), o «condizioni locali del tutto peculiari o eccezionali» (sentenza n. 539 del 1990), ossia «in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive» per la regione ad autonomia speciale, «ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale» (sentenza n. 288 del 2007; in termini identici, sentenza n. 108 del 1969), o, ancora, «solo per particolari categorie di soggetti che siano esclusive della Regione» (sentenza n. 189 del 1971).

A tale stregua, sono state eccezionalmente ritenute costituzionalmente legittime discipline d'accesso alle cariche elettive locali della Regione Siciliana più restrittive di quella nazionale, in ragione delle «peculiari condizioni dell'amministrazione locale siciliana, caratterizzata da fenomeni particolarmente gravi di pressione della criminalità organizzata sulle amministrazioni pubbliche» e del «numero e gravità di episodi di illegalità amministrativa riscontrati in tale ambito» (sentenza n. 288 del 2007); ovvero in ragione delle «rilevate connessioni fra criminalità di tipo mafioso e ambiente politico», nello «specifico ambiente» del mercato del lavoro siciliano (sentenza n. 539 del 1990; in termini analoghi, con riferimento alle cariche elettive regionali, sentenza n. 127 del 1987).

7.- Alla competenza fin qui considerata sono ovviamente riconducibili anche le disposizioni, quale quella impugnata, che pongono un limite ai mandati consecutivi dei sindaci: ma la questione centrale posta dal ricorso odierno è se la normativa statale in materia, invocata dal ricorrente, sia idonea a riempire di contenuto il principio di cui all'art. 51 Cost., fungendo così da limite alla menzionata competenza.

La risposta deve essere positiva.



Non solo non sono convincenti, come si dirà, le motivazioni addotte dalla Regione resistente per sottrarre la disposizione impugnata allo specifico statuto costituzionale cui soggiace la generale disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive locali; ma gli argomenti per ricondurla entro tale regime risultano particolarmente stringenti.

Infatti, come emergerà anche all'esito della ricognizione dell'evoluzione normativa riferita al limite ai mandati consecutivi dei sindaci, alla luce della giurisprudenza comune che ne ha ricostruito le rationes, il limite in questione incide sulle condizioni di accesso alla carica apicale dell'ente locale, con rilevanti ricadute sull'assetto complessivo dell'ente medesimo, e individua un punto di equilibrio tra plurime esigenze di rilievo costituzionale.

Per tali ragioni, anche le disposizioni come quella impugnata devono essere conformi «ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale [...] giacché proprio il principio di cui all'art. 51 Cost. svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità (ex art. 2 Cost.: sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990)» (sentenza n. 277 del 2011).

7.1- Il legislatore statale ha per la prima volta introdotto un limite al numero dei mandati consecutivi dei sindaci (e dei presidenti delle province) con l'art. 2 della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale).

Dopo avere stabilito, al comma 1, che «[i]l sindaco e il consiglio comunale, il presidente della provincia e il consiglio provinciale durano in carica per un periodo di quattro anni», la disposizione prevedeva infatti, al comma 2, che chi «ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche».

Successivamente, l'art. 51 TUEL - innalzando a cinque anni la durata del mandato del sindaco, del Consiglio comunale, del presidente della provincia e del Consiglio provinciale (comma 1) - ha ribadito la regola del divieto del terzo mandato consecutivo (comma 2), ammettendolo, tuttavia, «se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie» (comma 3).

L'art 1, comma 138, della legge n. 56 del 2014 ha poi previsto che «[a]i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti non si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 51 del testo unico; ai sindaci dei medesimi comuni è comunque consentito un numero massimo di tre mandati».

Dopo che, negli anni successivi, diversi disegni di legge volti alla modifica dell'art. 51 TUEL non erano stati portati a compimento, nel 2018 (nel corso della XVIII legislatura) veniva presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge, avente ad oggetto «Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni in materia di status e funzioni degli amministratori locali, di semplificazione dell'attività amministrativa e di finanza locale» (A.C. n. 1356), a cui, in fase di esame, venivano abbinate ulteriori proposte di legge.

Nella versione originaria, questo progetto di legge prevedeva la possibilità di un terzo mandato consecutivo per i sindaci dei comuni con popolazione da cinquemila a quindicimila abitanti, e nessun limite per i sindaci dei comuni al di sotto dei cinquemila.

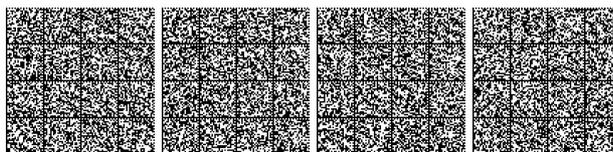
Nel corso dei lavori parlamentari, tuttavia, una serie di emendamenti modificava alquanto il testo originario del progetto, diminuendone significativamente la portata ampliativa. Così modificato, il testo veniva approvato definitivamente dal Senato della Repubblica il 5 aprile 2022, divenendo legge n. 35 del 2022.

Quest'ultima, per quanto qui rileva, all'art. 3, rubricato «Disposizioni concernenti la limitazione del mandato dei sindaci nei comuni di minori dimensioni», ha modificato il comma 2 dell'art. 51 TUEL (comma 1) e ha abrogato il comma 138 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 (comma 2).

A seguito di tali modifiche, la nuova formulazione dell'art. 51, comma 2, TUEL prevede, a decorrere dal 14 maggio 2022, il limite di tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti e il limite di due per gli altri (ferma restando per quest'ultimi, ai sensi del comma 3, la possibilità di un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie).

Il vigente art. 51, comma 2, TUEL, inoltre, qualifica il pregresso svolgimento dei (due o *tre*) mandati consecutivi non più come causa di ineleggibilità, ma come causa di «incandidabilità», con la conseguenza che essa è rilevabile prima dello svolgimento delle elezioni ad opera della commissione elettorale.

7.2.- È comunemente riconosciuto che il limite ai mandati consecutivi dei sindaci (e dei presidenti di provincia), introdotto con la legge n. 81 del 1993, è stato pensato quale temperamento «di sistema» rispetto alla contestuale introduzione della loro elezione diretta (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 24 febbraio 2021, n. 5060, nonché sentenze, 4 dicembre 2012, n. 21685, 5 giugno 2007, n. 13181, e 3 agosto 2002, n. 11661). In effetti, la previsione di



un tale limite si presenta quale «punto di equilibrio tra il modello dell'elezione diretta dell'esecutivo e la concentrazione del potere in capo a una sola persona che ne deriva»: sistema che può produrre «effetti negativi anche sulla par condicio delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 9 giugno 2008, n. 2765).

Ciò appare vero «soprattutto nei livelli di governo locale, data la prossimità tra l'eletto e la comunità, onde il rischio di una sorta di regime da parte del primo in caso di successione reiterata nelle funzioni di governo nell'ambito di quest'ultima» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 29 marzo 2013, n. 7949; in termini, Consiglio di Stato, sezione prima, parere 1° febbraio 2016, n. 179).

In generale, come afferma la giurisprudenza di legittimità (in relazione al divieto del terzo mandato consecutivo per i comuni con popolazione non inferiore a cinquemila abitanti), il limite in parola ha lo scopo di tutelare «il diritto di voto dei cittadini, che viene in questo modo garantito nella sua libertà, e l'imparzialità dell'amministrazione, impedendo la permanenza per periodi troppo lunghi nell'esercizio del potere di gestione degli enti locali, che possono dar luogo ad anomale espressioni di clientelismo» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 26 marzo 2015, n. 6128; in termini, sezione prima civile, sentenza 6 dicembre 2007, n. 25497); serve a «favorire il ricambio ai vertici dell'amministrazione locale ed evitare la soggettivizzazione dell'uso del potere dell'amministratore locale» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 12 febbraio 2008, n. 3383, e 20 maggio 2006, n. 11895), o, ancora, a «evitare fenomeni di sclerotizzazione della situazione politico amministrativa locale» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 9 ottobre 2007, n. 21100).

8.- Attraverso l'art. 51, comma 2, TUEL, il legislatore statale ha ritenuto di introdurre una limitazione al diritto di elettorato passivo giustificata dal concorrere di ulteriori interessi, tutti parimenti meritevoli di considerazione.

La previsione del numero massimo dei mandati consecutivi - in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare - riflette infatti una scelta normativa idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali.

Tali ulteriori interessi costituzionali sono destinati ad operare in armonia con il principio presidiato dall'art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale.

D'altronde, è proprio l'art. 51 Cost. - nel dare compiuta declinazione all'art. 3 Cost., e dunque sancendo il principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive - a reclamare una regolamentazione unitaria su tutto il territorio nazionale. Ed è il legislatore statale a trovarsi nelle migliori condizioni per stabilire i contorni di tale regolamentazione, e per apprezzare, sempre unitariamente, eventuali esigenze che suggeriscano di modificare il punto di equilibrio raggiunto, come del resto ha fatto anche di recente, aumentando, per i comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, il numero dei mandati consecutivi consentiti.

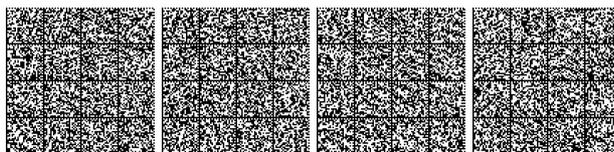
Per quanto possa risultare ovvio, non si deve inoltre trascurare che la scelta compiuta dal legislatore nazionale nel fissare il numero massimo in questione va apprezzata nella sua complessiva declinazione temporale, attualmente articolata su mandati quinquennali: di talché, il limite temporale di permanenza in carica di un sindaco (o di un presidente di provincia) si ricava dal numero dei mandati consecutivi consentiti, moltiplicato per la durata di ciascun mandato. Questo evidenzia come l'alterazione del punto di equilibrio stabilito a livello statale, pur riguardando il numero dei mandati consecutivi (di per sé solo poco espressivo), in realtà modifica ampiamente il periodo della possibile, ininterrotta, durata in carica del sindaco (o presidente di provincia), ingenerando scostamenti quantitativi di notevole rilievo.

9.- Nel consentire un numero massimo di quattro mandati consecutivi ai sindaci dei comuni con popolazione fino a tremila abitanti e un numero massimo di tre mandati consecutivi ai sindaci dei comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti, la disposizione regionale impugnata differisce dunque:

a) dalla disciplina statale vigente al momento della sua entrata in vigore (12 aprile 2022), recata dal combinato disposto dell'art. 51, comma 2, TUEL e dell'art. 1, comma 138, della legge n. 56 del 2014, in forza della quale i sindaci dei comuni fino a tremila abitanti potevano svolgere tre mandati consecutivi e i sindaci degli altri comuni due;

b) dalla disciplina statale recata dall'odierno art. 51, comma 2, TUEL (in vigore dal 14 maggio 2022), in forza della quale i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti possono svolgere tre mandati consecutivi e i sindaci degli altri comuni due.

10.- Discostandosi da quanto stabilito da quest'ultima, la disposizione impugnata viola il principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive di cui agli artt. 3 e 51 Cost., come sopra ricostruito, e, così facendo, eccede i limiti posti dallo statuto alla competenza primaria della Regione autonoma Sardegna.



Non può condividersi la tesi della resistente, secondo cui la diversa regolamentazione da essa prevista si giustificerebbe in ragione delle «peculiari condizioni dei Comuni dell'Isola», quali descritte, originariamente, nella relazione illustrativa della legge regionale impugnata (n. 314/A del 25 febbraio 2022)

Tali peculiari condizioni consisterebbero nella «necessità di consentire all'elettorato di poter confermare alla guida dei rispettivi comuni figure esperte che possano garantire la continuità dell'azione amministrativa, con particolare riferimento ai procedimenti e alle azioni relative alla realizzazione del PNRR», e nella «difficoltà a reperire candidati alla carica di Sindaco», in ragione di fattori quali lo «spopolamento, la densità demografica tra le più basse d'Italia, il livello di perifericità dei territori rispetto alla rete di centri urbani e rispetto all'accesso ai servizi» (così, la menzionata relazione illustrativa).

Quanto al primo rilievo, la «necessità» di confermare alla guida dei piccoli paesi «figure esperte» è un'esigenza legata non a peculiari condizioni dei comuni sardi, ma, più in generale, al valore della continuità dell'azione politica ed amministrativa, che può essere invocato trasversalmente per tutte le amministrazioni locali di ogni parte del territorio nazionale, e che il legislatore, sia statale che regionale, ha deciso, come si è visto, di contemperare con l'opposta esigenza di favorire forme di ricambio della classe politica.

Nemmeno lo scarso numero o l'assenza di candidature nei comuni poco popolosi e «periferici» potrebbero rilevare, ai fini che qui interessano, quali peculiari condizioni locali.

Simili condizioni, infatti, sono comuni a molte, se non a tutte, le regioni italiane, e dipendono da un insieme complesso di ragioni (storiche, normative, sociologiche, geografiche et cetera), come si evince dagli stessi atti parlamentari che hanno portato, con disposizione di uniforme efficacia sul territorio nazionale, alla ricordata, recente modifica dell'art. 51 TUEL.

Si legge, in questi, che i comuni «con abitanti fino a 5.000 sono quasi 6.000 in Italia - circa il 70 per cento dei comuni - e governano più della metà del territorio nazionale». Inoltre, «come è noto, vi è sempre più difficoltà a trovare figure di candidati in questi comuni, per criticità legate alla responsabilità, all'indennità, alla carenza di personale e, non da ultimo, allo spopolamento [...]. Consentire, in questo caso, il terzo mandato significa affrontare con realismo la situazione che viviamo ogni giorno sui territori» (Atti parlamentari, XVIII legislatura, Camera dei deputati, seduta n. 590 dell'8 novembre 2021).

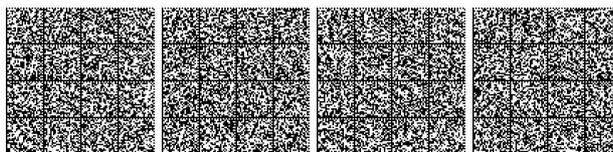
Ciò conferma quanto già affermato, ovvero che è il legislatore statale - nel porre disposizioni che assumono il ruolo di principi - a dover unitariamente individuare il punto di equilibrio tra tutti i diritti e gli interessi in considerazione, e a poter meglio apprezzare le esigenze che inducano a modificarne i contenuti.

11.- Alla luce delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022 per violazione dell'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale e degli artt. 3 e 51 Cost., con assorbimento della censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost.

12.- La seconda disposizione impugnata (art. 3 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022) prevede che, al fine di superare con urgenza alla carenza di segretari comunali iscritti alla sezione regionale dell'albo, nelle more di una riforma regionale dell'ordinamento dei segretari comunali e provinciali, e comunque non oltre il 31 dicembre 2024, in deroga alle ordinarie modalità di accesso all'albo stesso, sono iscritti, su richiesta, alla citata sezione regionale gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna, purché in possesso dei diplomi di laurea in giurisprudenza o economia e commercio o scienze politiche, e purché ricoprano o abbiano ricoperto alla data di entrata in vigore della disposizione l'incarico di vicesegretario.

Secondo il ricorrente, la disposizione violerebbe molteplici parametri costituzionali.

Essa si porrebbe innanzitutto in contrasto con l'art. 97, commi primo e terzo, Cost., perché consentirebbe l'iscrizione all'albo segretariale di soggetti che non hanno sostenuto lo specifico concorso previsto dalla legge statale; inoltre, colliderebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *f*), Cost., perché, essendo i segretari funzionari statali ed essendo «pacifico [...] che la disciplina delle modalità di accesso ad una funzione statale fa parte integrante della disciplina organizzativa dei relativi uffici», spetterebbe allo Stato, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento degli uffici statali, la regolamentazione dell'accesso al ruolo; violerebbe poi l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., perché il segretario comunale svolgerebbe un complesso insieme di funzioni al servizio dell'ente locale, con conseguente competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali; violerebbe, altresì, l'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale, poiché l'unitarietà della figura del segretario comunale su tutto il territorio nazionale sarebbe un principio fondamentale dell'ordinamento, costituente limite alla competenza primaria della Regione autonoma Sardegna in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni; contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., poiché l'iscrizione all'albo sarebbe un «presupposto» per la stipulazione del contratto di lavoro tra il segretario e l'ente locale e inciderebbe, quindi, sulla loro capacità di agire, con conseguente ascrivibilità della disposizione alla materia dell'ordinamento civile; infine, sarebbe



in conflitto con gli artt. 3 e 51, primo comma, Cost., «sotto il profilo dell'uguaglianza e del diritto di accedere ai pubblici uffici in condizioni di parità», poiché determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti degli iscritti alle altre sezioni regionali dell'albo, e comunque dei dipendenti degli enti locali delle altre regioni, ai quali è preclusa analoga possibilità di iscrizione agevolata.

13.- La questione è fondata, per violazione dell'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale e degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

14.- Nel prevedere - nelle more di una riforma regionale dell'ordinamento dei segretari comunali e provinciali e comunque non oltre il 31 dicembre 2024 - una modalità di accesso alla sezione regionale dell'albo dei segretari comunali e provinciali derogatoria rispetto a quella ordinaria, la disposizione impugnata è riconducibile alla competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, «competenza capace di estendersi, come già riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 132 del 2006), alla disciplina del relativo personale» (sentenza n. 95 del 2021; nello stesso senso, sentenza n. 167 del 2021).

Tale competenza, come ricordato, deve pur sempre operare «in “armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica”, sia che si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di status del personale dipendente» (così, ancora, la citata sentenza n. 95 del 2021).

15.- Così non avviene nel caso di specie.

L'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022 viola, in primo luogo, il principio del pubblico concorso, espressamente invocato dal ricorrente (senza che pertanto rilevi, contrariamente a quanto eccepito dalla resistente, l'erronea indicazione dei commi primo e terzo dell'art. 97 Cost., in luogo del quarto).

La disposizione impugnata, infatti, consente l'iscrizione alla sezione regionale dell'albo dei segretari comunali e provinciali degli istruttori direttivi e dei funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna al solo ricorrere delle condizioni del possesso del titolo di studio della laurea in giurisprudenza o economia e commercio o scienze politiche e, in virtù dello svolgimento, anche pregresso, alla data di entrata in vigore della legge, dell'incarico di vicesegretario.

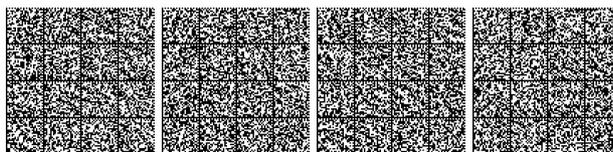
L'iscrizione è quindi consentita in assenza della dovuta procedura concorsuale, strumento necessario per garantire l'imparzialità, il buon andamento della pubblica amministrazione (sentenze n. 227 e n. 195 del 2021, n. 199 e n. 36 del 2020, e n. 225 del 2010) e l'accesso in condizioni di eguaglianza ai pubblici uffici (sentenze n. 250 e n. 227 del 2021, e n. 293 del 2009).

Non vale ad escludere la violazione del principio in parola il rilievo, svolto dalla Regione resistente, secondo cui la disposizione impugnata introdurrebbe, al fine, pur apprezzabile, di sopperire alla grave carenza di segretari, una «regolamentazione» dalla «portata semplificatoria» e «transitoria», tant'è che essa avrebbe stabilito un limite temporale di applicazione, ossia il 31 dicembre 2024.

In primo luogo, infatti, tale limite temporale è riferito solo alla possibilità, per i soggetti considerati, di iscriversi all'albo, non già alla durata dell'iscrizione: quest'ultima, in difetto di previsione contraria, non può quindi considerarsi temporanea (anche a non voler considerare che, nella citata sentenza n. 95 del 2021, questa Corte ha comunque escluso che «l'eventuale temporaneità» dell'iscrizione possa «restituire razionalità» a un simile meccanismo di reclutamento).

In secondo luogo, la stessa sentenza n. 95 del 2021 ha ricordato che già il legislatore statale si è premurato di far fronte alle carenze di organico che preoccupano il legislatore regionale, prevedendo procedure semplificate di svolgimento del concorso nazionale per segretari, da ultimo confermate dall'art. 6-*bis* del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante «Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia», come convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2021, n. 113, e poi dall'art. 12-*bis* del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25.

16.- L'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022 viola, poi, il principio dell'accesso in condizione di eguaglianza agli uffici pubblici, di cui agli artt. 3 e 51 Cost. Ciò, a causa della «irragionevole sottoposizione alla medesima disciplina di “possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa”» (sentenza n. 95 del 2021), dal momento che nella sezione regionale dell'albo per segretari comunali e provinciali sono iscritti, sia i soggetti che hanno superato il corso concorso nazionale, sia - per effetto proprio della disposizione impugnata - gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna che quel concorso non hanno superato.



17.- Sulla base di questi rilievi, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022 per violazione dell'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale e degli artt. 3, 51 e 97 Cost., con assorbimento delle restanti censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 9 (Interventi vari in materia di enti locali della Sardegna. Modifiche alla legge regionale n. 4 del 2012 e alla legge regionale n. 3 del 2009).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 6 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230060

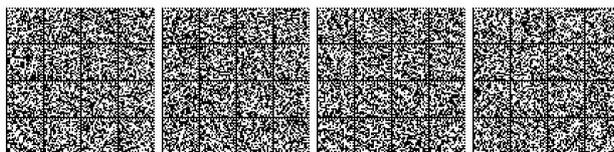
n. 61

Sentenza 7 febbraio - 6 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Lavoro - Contratto di lavoro a tempo determinato - Norme della Regione Siciliana - Facoltà dell'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia di stipulare detti contratti con i lavoratori licenziati dall'ARAS, attingendo da un apposito albo - Proroga per gli esercizi finanziari 2022 e 2023 - Violazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile ed eccedenza dalla competenza statutaria - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1, art. 10.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *l*).



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. 10 della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 marzo 2022, depositato in cancelleria il 30 marzo 2022, iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 7 febbraio 2023.

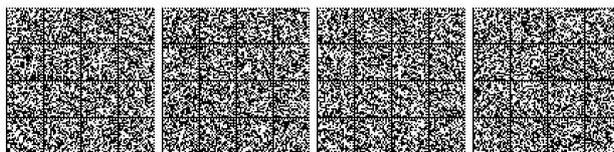
Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 28 marzo 2022 e depositato il successivo 30 marzo 2022 (reg. ric. n. 29 del 2022), ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, in relazione all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

1.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri rappresenta che la disposizione impugnata, stabilendo che «[a]l fine di scongiurare l'interruzione dei servizi in favore degli allevatori, le disposizioni di cui all'articolo 17 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8 e successive modificazioni, continuano ad applicarsi per gli esercizi finanziari 2022 e 2023», ha ampliato l'ambito di applicazione temporale del comma 8-*bis* e del comma 9 dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 5 giugno 1989, n. 12 (Interventi per favorire il risanamento e il reintegro degli allevamenti zootecnici colpiti dalla tubercolosi, dalla brucellosi e da altre malattie infettive e diffuse e contributi alle associazioni degli allevatori), come introdotti dall'art. 17, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale).

Tali disposizioni avevano previsto, per far fronte al fallimento dell'Associazione regionale allevatori siciliani (ARAS), dichiarato dal Tribunale di Palermo con la sentenza n. 27 del 23 febbraio 2017, sulla base del presupposto che l'ARAS dovesse ritenersi imprenditore commerciale, che l'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia potesse stipulare, attraverso un albo appositamente costituito a questo fine, contratti di lavoro a tempo determinato con i lavoratori licenziati dal detto ente, allo scopo di scongiurare l'interruzione dei servizi di selezione del bestiame per i libri genealogici, dei controlli funzionali e dei servizi di assistenza tecnica agronomica/veterinaria (comma 8-*bis* dell'art. 17 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017), stabilendo anche la copertura della relativa spesa (comma 9 del medesimo art. 17).

Dette norme, ad avviso del ricorrente, al tempo della loro adozione potevano ritenersi coerenti con i presupposti di temporaneità ed eccezionalità richiesti dall'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 per l'utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni dei contratti a tempo determinato, in considerazione dell'affidamento di nuove funzioni all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia e della sopravvenuta impossibilità di svolgere il servizio da parte dell'ARAS.



L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, invece, che la disposizione impugnata, consentendo «all'Istituto sperimentale zootecnico, di continuare ad assumere, per ulteriori 2 anni (esercizi finanziari 2022-2023), con contratti a tempo determinato e in deroga ai limiti assunzionali vigenti, attingendo da un apposito albo appositamente costituito, i lavoratori licenziati dalle associazioni regionali degli allevatori della Sicilia (gli enti di cui al comma 1 dell'art. 6 della L.R. n. 12/1989)», violi i limiti e le condizioni a cui l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 subordina l'utilizzo dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, eludendo anche il principio di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, richiamato espressamente dallo stesso art. 36, secondo cui le assunzioni nelle amministrazioni pubbliche debbono avvenire tramite procedure selettive.

La difesa dello Stato evidenzia, infine, richiamando anche la sentenza di questa Corte n. 43 del 2020, che alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata non potrebbe ostare «il richiamo alla competenza legislativa primaria della Regione in tema di “stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione” (ex art. 14, lett. q, dello Statuto), posto che le disposizioni del D.Lgs. n. 165 del 2001, in quanto norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica (art. 1, comma 3 dello stesso decreto), rappresentano comunque un limite anche per la potestà legislativa delle Regioni a Statuto speciale».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, eccependo la non fondatezza del ricorso sulla base della ricostruzione del complessivo quadro normativo che evidenzerebbe, a suo avviso, la permanente necessità di risorse umane da impiegare nelle attività svolte dall'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia e che sarebbe volta a scongiurare l'interruzione dei servizi in favore degli allevatori, eccezionalmente e limitatamente ai soli esercizi finanziari 2022 e 2023.

La difesa della Regione sottolinea che l'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia svolge dal 2018 le attività del programma di raccolta dati in allevamento, finalizzate alla realizzazione dei programmi genetici, il cui obiettivo è la corretta gestione del patrimonio genetico delle razze di interesse zootecnico nei settori della riproduzione, selezione, ricostituzione, creazione di nuove razze e conservazione della biodiversità zootecnica, occupandosi dal 2019 anche del servizio di Assistenza tecnica agli allevamenti regionali (Progetto SATA).

La Regione Siciliana evidenzia, inoltre, che, per far fronte al fallimento dell'ARAS, il Dipartimento regionale dell'agricoltura, al fine di garantire la ripresa immediata delle funzioni svolte da detta associazione, ritenute indispensabili per garantire la qualità e il valore economico degli allevamenti siciliani, aveva individuato l'Associazione italiana allevatori come ente preposto ad assicurare continuità al servizio che, successivamente, era stato appunto affidato all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia.

La resistente sostiene, pertanto, che la questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri sia non fondata, in considerazione dell'obiettivo permanere delle ragioni eccezionali e temporanee di consentire la prosecuzione, senza soluzione di continuità, dei servizi assicurati dall'Istituto sperimentale zootecnico e della limitazione della proroga, prevista dalla disposizione impugnata, ai soli esercizi finanziari 2022 e 2023.

2.1.- In prossimità dell'udienza, la difesa della Regione Siciliana ha depositato una ulteriore memoria integrativa in cui ha ribadito quanto già esposto nell'atto di costituzione.

3.- Ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale sono stati formulati alcuni quesiti a cui all'udienza le parti hanno risposto, insistendo, al termine dei loro interventi, per l'accoglimento delle conclusioni formulate nei rispettivi atti.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 29 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Siciliana n. 1 del 2022 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e degli artt. 14 e 17 dello statuto reg. Siciliana.

Il ricorrente rileva che la disposizione impugnata consente di estendere agli esercizi finanziari 2022 e 2023 l'applicazione dell'art. 17 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, che ha attribuito all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia la facoltà di stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato con i lavoratori licenziati dall'ARAS, attingendo da un albo appositamente costituito a tali fini.

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che, mentre il detto art. 17 poteva considerarsi coerente con «i presupposti di temporaneità ed eccezionalità» a cui la disciplina statale subordina il ricorso a tale specifica tipologia di contratti, la disposizione impugnata si porrebbe, invece, in contrasto con l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, esorbitando dai limiti e dalle condizioni fissate dalla norma per il ricorso a tale specifica tipologia di contratti.



La difesa dello Stato evidenzia, inoltre, che alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata non potrebbe neppure ostare l'eventuale richiamo alla competenza legislativa primaria della Regione in tema di «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione» sulla base di quanto previsto dall'art. 14, lettera *q*), statuto reg. Siciliana, posto che le disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica rappresentano, comunque, un limite anche per la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale.

Pertanto, ad avviso del ricorrente, la previsione da parte della disposizione impugnata di una ulteriore utilizzazione per due anni dei contratti di lavoro a tempo determinato e il mancato ricorso a forme di selezione pubblica si tradurrebbero in una violazione delle prescrizioni dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, con la conseguente invasione della materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

2.- La questione è fondata.

2.1.- Questa Corte ha più volte affermato che quanto al riparto delle competenze tra Stato e regioni, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, come delineata dal d.lgs. n. 165 del 2001, rientra nella materia «ordinamento civile», riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 190 e n. 70 del 2022).

Pertanto le disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001, richiamate dall'Avvocatura generale dello Stato a sostegno dell'impugnativa, in quanto norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, costituiscono limiti anche per l'esercizio delle competenze legislative esclusive della Regione Siciliana (*ex multis*, sentenze n. 168 del 2018 e n. 265 del 2013).

2.2.- L'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, evocato dal ricorrente, nell'attuale formulazione, contiene la regolamentazione del contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e, in genere, delle forme di impiego flessibili nella pubblica amministrazione e stabilisce che «[p]er le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35» (comma 1), consentendo il ricorso alla flessibilità «soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35» (comma 2).

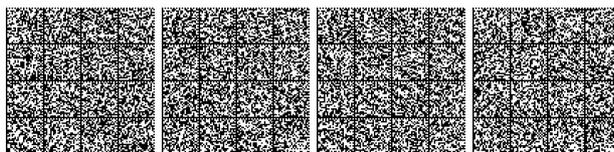
La disposizione impugnata, prevedendo che «[a]l fine di scongiurare l'interruzione dei servizi in favore degli allevatori, le disposizioni di cui all'articolo 17 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8 e successive modificazioni, continuano ad applicarsi per gli esercizi finanziari 2022 e 2023», estende l'ambito temporale di applicazione dell'art. 17, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017 che, attraverso l'introduzione del comma 8-*bis* e la sostituzione del comma 9 nell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 12 del 1989, aveva autorizzato l'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia a stipulare contratti di lavoro a tempo determinato con i lavoratori licenziati dall'ARAS, attingendo da un albo appositamente costituito a questi fini.

Ciò allo scopo di far fronte alla situazione determinatasi a seguito del fallimento di ARAS, avvenuto nel febbraio del 2017, consentendo così, senza soluzione di continuità, la prosecuzione dei servizi di assistenza già prestati dalla stessa ARAS agli allevatori.

A distanza di oltre quattro anni dall'entrata in vigore dell'art. 17 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, la Regione, invece di sopperire alle esigenze di organico dell'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia con contratti a tempo indeterminato e seguendo le procedure di reclutamento previste dall'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, ha prorogato per ulteriori due anni, con la disposizione impugnata, la facoltà dell'ente di assumere con contratti di lavoro a tempo determinato i lavoratori licenziati dall'associazione regionale degli allevatori, violando così in modo evidente i limiti e le condizioni stabilite in materia dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

2.3.- Il fallimento dell'ARAS nel febbraio del 2017, e il successivo affidamento all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia delle funzioni già svolte da questa, hanno indotto all'epoca il legislatore siciliano a fare ricorso ai contratti a tempo determinato, ritenendo sussistenti, nel caso di specie, quelle «comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale» che sono richieste dal citato art. 36, comma 2.

La circostanza risulta, però, profondamente mutata nel 2022, alla data di entrata in vigore della disposizione impugnata, non solo per l'avvenuto decorso di oltre quattro anni dalla situazione che aveva legittimato l'utilizzo di tali contratti, ma anche perché le funzioni già svolte dall'ARAS sono state stabilmente attribuite all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia, come risulta anche da quanto rappresentato negli atti depositati in giudizio dalla difesa della Regione Siciliana.



Per queste ragioni la disposizione impugnata presenta evidenti aspetti di incompatibilità con la disciplina statale di cui all'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto l'estensione temporale agli esercizi finanziari 2022 e 2023 della facoltà attribuita originariamente, in via eccezionale e temporanea, all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia, eccede i complessivi limiti di durata massima stabiliti per i contratti a tempo determinato dalla disciplina statale e dalla contrattazione collettiva.

L'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata non pregiudica, in virtù di quanto dispone l'art. 2126 del codice civile, i diritti dei lavoratori interessati che abbiano svolto le attività previste dai contratti in questione.

3.- Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che «i profili concernenti l'assunzione e l'inquadramento del personale pubblico privatizzato, riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, comportano l'applicabilità (...) dell'art. 36, comma 2, del t.u. pubblico impiego, nella parte in cui introduce il limite delle "esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale" che devono sussistere per giustificare la stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato (sentenza n. 217 del 2012)» (sentenza n. 43 del 2020, punto 4.1. del Considerato in diritto), anche nelle Regioni ad autonomia speciale, titolari di competenza legislativa primaria in materia di "stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione".

Pertanto, la disposizione impugnata, nella parte in cui prevede la proroga per gli esercizi finanziari 2022 e 2023 del comma 8-bis dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 12 del 1989, come introdotto dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, che autorizza la prosecuzione dei rapporti di lavoro a tempo determinato del personale ex ARAS, nonostante sia venuta meno l'eccezionalità e la temporaneità della situazione, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima in quanto, dettando una disciplina dell'impiego flessibile nella pubblica amministrazione difforme da quella dell'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, eccede dalla competenza legislativa regionale statutaria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022), nella parte in cui stabilisce che continui ad applicarsi per gli esercizi finanziari 2022 e 2023 il comma 8-bis dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 5 giugno 1989, n. 12 (Interventi per favorire il risanamento e il reintegro degli allevamenti zootecnici colpiti dalla tubercolosi, dalla brucellosi e da altre malattie infettive e diffuse e contributi alle associazioni degli allevatori), come introdotto dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

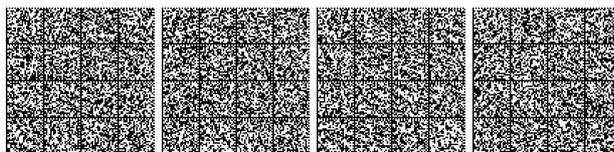
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 6 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 62

Ordinanza 9 marzo - 6 aprile 2023

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale pendente dinanzi al Tribunale di Torino nei confronti di Stefano Esposito, senatore all'epoca dei fatti - Acquisizione di intercettazioni telefoniche coinvolgenti il medesimo senatore e conseguente rinvio a giudizio, in assenza di previa autorizzazione da parte del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Senato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino nonché del Giudice per le indagini preliminari e del Giudice per l'udienza preliminare - Lamentata mancata richiesta di autorizzazione della Camera di appartenenza - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso.

– Costituzione, art. 68, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

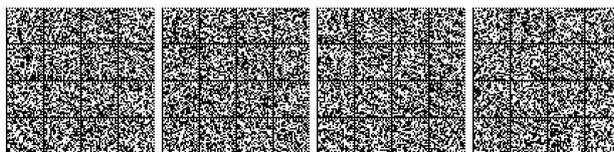
nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito dell'acquisizione e dell'utilizzo di intercettazioni telefoniche del senatore Stefano Esposito, disposti dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Torino nonché dal Giudice per le indagini preliminari e dal Giudice dell'udienza preliminare presso il medesimo Tribunale, nell'ambito del procedimento penale iscritto al n. 24047 del registro delle notizie di reato del 2015 e al n. 1900 del registro dell'ufficio del giudice per le indagini preliminari del 2021, promosso dal Senato della Repubblica con ricorso depositato in cancelleria il 28 ottobre 2022 e iscritto al n. 13 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2022, fase di ammissibilità, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio dell'8 marzo 2023.

Udito nella camera di consiglio del 9 marzo 2023 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2023.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 28 ottobre 2022 (reg. confl. poteri n. 13 del 2022), il Senato della Repubblica ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Torino e del Giudice per le indagini preliminari presso il medesimo Tribunale, per avere essi acquisito agli atti del procedimento penale iscritto al n. 24047 del registro delle notizie di reato del 2015, a carico del senatore Stefano Esposito e altri, e utilizzato come fonti di prova a sostegno della richiesta di rinvio a giudizio del 29 luglio 2021, il contenuto di plurime intercettazioni telefoniche che hanno coinvolto il medesimo senatore, e nei confronti del Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Torino, per avere posto a fondamento del decreto che dispone il rinvio a giudizio del 1° marzo 2022 le stesse intercettazioni, senza che alcuna autorizzazione sia mai stata richiesta al Senato della Repubblica, con la conseguente lesione dell'attribuzione a quest'ultimo riconosciuta dall'art. 68, terzo comma, della Costituzione;

che il procedimento penale trae origine da più inchieste condotte dalla Procura della Repubblica di Torino, aventi ad oggetto presunti illeciti volti a favorire l'attività imprenditoriale di uno degli imputati;



che il ricorrente deduce che Stefano Esposito, senatore nella XVII legislatura, sarebbe stato informato dell'esistenza di attività di indagine a suo carico nel novembre 2017 e che solo in data 19 ottobre 2020 gli sarebbe stato notificato l'avviso di conclusione delle indagini preliminari, il quale riportava un elenco di intercettazioni telefoniche che lo coinvolgevano in qualità di interlocutore di altri soggetti titolari di utenze soggette a captazione;

che, tra queste, centoventisei intercettazioni sarebbero state effettuate nel periodo in cui il senatore ricopriva il mandato parlamentare e sarebbero state ritenute rilevanti dal pubblico ministero;

che, in data 29 luglio 2021, nei confronti del senatore veniva richiesto il rinvio a giudizio per concorso nel delitto di turbata libertà degli incanti, nonché per i delitti di corruzione per atti contrari al dovere d'ufficio e traffico di influenze illecite, indicando, tra le fonti di prova, un totale di centotredici intercettazioni;

che, prosegue il ricorrente, nel corso dell'udienza preliminare la difesa del senatore Esposito avrebbe eccepito l'inutilizzabilità delle intercettazioni telefoniche che lo vedevano quale interlocutore, in ragione della mancata richiesta al Senato della Repubblica, da parte dell'autorità procedente, delle autorizzazioni previste dagli artt. 4 e 6 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), per l'eventualità che le intercettazioni in questione dovessero essere qualificate come «indirette» o, in subordine, «casuali»;

che analoga eccezione sarebbe stata avanzata in relazione ad alcuni messaggi riferibili al senatore Esposito, trasmessi mediante la piattaforma WhatsApp, acquisiti tramite la copia forense dei dati contenuti nello smartphone in uso ad uno dei coimputati, in esito a una perquisizione avvenuta in data 18 marzo 2018;

che, riferisce ancora il ricorrente, il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Torino, nel corso dell'udienza del 30 novembre 2021, avrebbe ritenuto che tali istanze difensive attenessero «all'utilizzabilità di singoli atti processuali», e che quindi non vi fosse in relazione ad esse la «necessità di decidere anticipatamente rispetto al merito», riservando ogni decisione all'esito dell'udienza preliminare; e che, tuttavia, disponendo il rinvio a giudizio in data 1º marzo 2022, il Giudice procedente non si sarebbe pronunciato sulla richiesta di inutilizzabilità delle captazioni effettuate nei confronti del senatore Esposito, e anzi avrebbe esplicitamente annoverato queste ultime tra le fonti di prova rilevanti;

che, poste tali premesse, il ricorso lamenta, in via principale, la lesione dell'art. 68, terzo comma, Cost. assumendo che l'attività di intercettazione posta in essere nei confronti del senatore Esposito avrebbe imposto all'autorità giudiziaria di richiedere previamente l'autorizzazione al suo svolgimento, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 140 del 2003, in quanto avente ad oggetto comunicazioni intercorse con un coimputato al quale il medesimo senatore «era legato da uno stabile rapporto di amicizia di durata ultraventennale e di pubblico dominio e, quindi, facilmente annoverabile tra i suoi interlocutori abituali»;

che, alla luce di ciò, ad avviso del ricorrente si dovrebbe ritenere che l'autorità giudiziaria procedente abbia identificato sin da subito il senatore Esposito come interlocutore abituale di uno degli imputati, con l'effetto che la prosecuzione dell'attività di captazione delle comunicazioni del parlamentare denoterebbe lo «sviamento della direzione dell'atto investigativo», finalizzato a eludere la garanzia costituzionale rappresentata dalla necessaria, previa, autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare all'effettuazione dell'attività d'indagine in parola;

che, in via subordinata, il ricorso lamenta la violazione del medesimo parametro costituzionale, ma in relazione alla mancata richiesta di autorizzazione imposta dall'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003 in vista dell'utilizzazione, in sede processuale, degli atti menzionati nel comma 1 dello stesso articolo, in cui figurano le attività di intercettazione di conversazioni alle quali hanno preso parte membri del Parlamento, intendendosi per tali quelle meramente «casuali», cioè non qualificate da una direzione dell'atto di indagine idonea a far ritenere che il destinatario dell'attività in questione sia anche il parlamentare, e non solo il terzo intercettato.

Considerato che, con ricorso depositato il 28 ottobre 2022 (reg. confl. poteri n. 13 del 2022), il Senato della Repubblica ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino e del Giudice per le indagini preliminari presso il medesimo Tribunale, per avere essi acquisito agli atti del procedimento penale iscritto al n. 24047 del registro delle notizie di reato del 2015, a carico del senatore Stefano Esposito e altri, e avere utilizzato come fonti di prova a sostegno della richiesta di rinvio a giudizio del 29 luglio 2021, il contenuto di plurime intercettazioni telefoniche che hanno coinvolto il medesimo senatore Esposito, e nei confronti del Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Torino, per avere posto a fondamento del decreto che dispone il rinvio a giudizio del 1º marzo 2022 le stesse intercettazioni, senza che alcuna autorizzazione sia mai stata richiesta al Senato della Repubblica, con ciò ledendo l'attribuzione riconosciuta al ricorrente dall'art. 68, terzo comma, Cost.;

che, nella presente fase del giudizio, questa Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni delineata per i vari poteri da norme costituzionali, restando impregiudicata ogni ulteriore questione anche in punto di ammissibilità;



che, quanto al requisito soggettivo, il Senato della Repubblica è legittimato ad essere parte del conflitto di attribuzione, essendo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere che esso impersona, in relazione all'applicabilità della prerogativa di cui all'art. 68, terzo comma, Cost. (ordinanze n. 261 del 2022, n. 276 e n. 275 del 2008);

che la medesima natura di potere dello Stato deve altresì essere riconosciuta al pubblico ministero - e, in particolare, al procuratore della Repubblica (sentenza n. 1 del 2013, ordinanza n. 193 del 2018) - in quanto investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.), cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate (*ex plurimis*, sentenze n. 88 e n. 87 del 2012; ordinanze n. 273 del 2017, n. 217 del 2016, n. 218 del 2012, n. 241 e n. 104 del 2011, n. 276 del 2008 e n. 124 del 2007): funzione con riferimento alla quale il pubblico ministero, organo non giurisdizionale, deve ritenersi competente a dichiarare definitivamente, in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene (sentenza n. 183 del 2017 e ordinanza n. 261 del 2022);

che la legittimazione ad essere parte del presente giudizio deve essere riconosciuta anche in capo al Giudice per le indagini preliminari e al Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Torino, in quanto organi giurisdizionali collocati in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competenti a dichiarare in via definitiva, per il procedimento di cui sono investiti, la volontà del potere cui appartengono (ordinanze n. 1 del 2023, n. 250 e n. 157 del 2022, n. 19 del 2021);

che, quanto al profilo oggettivo, sussiste la materia del conflitto, dal momento che il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni presidiata dall'art. 68, terzo comma, Cost., che richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni, ovvero per utilizzarle in giudizio (sentenza n. 38 del 2019);

che sussistono, quindi, i requisiti soggettivo e oggettivo di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, promosso dal Senato della Repubblica nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Torino nonché del Giudice per le indagini preliminari e del Giudice dell'udienza preliminare presso il medesimo Tribunale;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al Senato della Repubblica;

b) che il ricorso e la presente ordinanza siano notificati, a cura del ricorrente, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Torino nonché al Giudice per le indagini preliminari e al Giudice dell'udienza preliminare presso il medesimo Tribunale, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 26, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

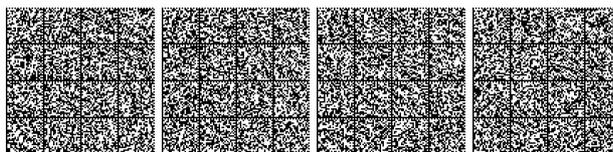
Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 6 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 63

Sentenza 21 febbraio - 7 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana - Potere del Presidente della Regione Siciliana di discostarsi dal parere del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana (CGARS), sottoponendo motivata richiesta alla Giunta regionale - Violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale.

- Decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373, art. 9, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 11, 24, 111, 117, commi primo e secondo, lettere *l)* e *m)*, e 136.

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. 9, comma 5, del decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato), promosso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana nel procedimento vertente tra V. C. e la Presidenza della Regione Siciliana e altro, con ordinanza del 12 maggio 2022, iscritta al n. 69 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione di V. C.;

udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

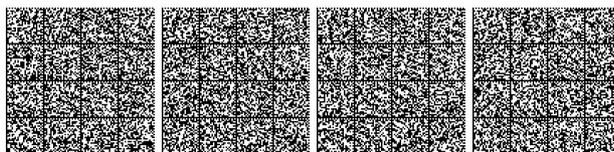
udito l'avvocato Calogero Ubaldo Marino per V. C.;

deliberato nella camera di consiglio del 21 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 maggio 2022, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (CGARS) ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 5, del decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato) per contrasto con gli artt. 3, 11, 24, 111, 117, commi primo e secondo, lettere *l)* e *m)*, e 136 della Costituzione.

2.- Il giudice rimettente espone che l'appellante V. C. era risultata tra i vincitori del concorso pubblico per la copertura di settanta posti di dirigente tecnico archeologo del ruolo dei Beni culturali e ambientali di cui alla Tabella A della legge della Regione Siciliana 27 aprile 1999, n. 8 (Rideterminazione delle dotazioni organiche del ruolo tecnico dei



beni culturali ed ambientali e disposizioni in materia di catalogazione informatizzata dei beni culturali), per i quali era previsto il trattamento economico corrispondente all'VIII livello retributivo di cui alla Tabella A del decreto presidenziale della Regione Siciliana 20 gennaio 1995, n. 11 (Disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti dell'Amministrazione regionale per il triennio 1994-1996B - Recepimento dell'accordo sottoscritto il 30 giugno 1994 ed il 28 dicembre 1994). Con decreto del dirigente generale 3 marzo 2005, n. 5359, l'amministrazione aveva disposto la nomina di V. C. attribuendole il trattamento retributivo corrispondente al VII livello (corrispondente, secondo quanto prospettato dalla parte privata, alla posizione economica D1).

V. C. aveva impugnato il predetto decreto con ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana, chiedendone l'annullamento nella parte in cui era stato disposto l'inquadramento della stessa nella categoria «D». Con parere n. 644 del 2006 reso nell'adunanza dell'11 dicembre 2007, le sezioni riunite del CGARS avevano accolto il ricorso, riconoscendo, in particolare, che «il corretto inquadramento della ricorrente stessa non poteva che essere proprio quello di dirigente di terza fascia».

Dopo un'iniziale inerzia, il Presidente della Regione Siciliana, con il decreto presidenziale 7 novembre 2011, n. 1017, aveva respinto il ricorso straordinario presentato dalla V. C., decidendo in difformità del parere reso dal CGARS.

Avverso tale decreto presidenziale e gli atti a esso prodromici V. C. aveva proposto ricorso al Tribunale amministrativo regionale di Palermo, il quale lo respingeva in quanto l'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003 - che prevede la possibilità di decisione del ricorso straordinario in maniera difforme dal parere del competente organo consultivo - non poteva ritenersi tacitamente abrogato per sopravvenuta incompatibilità con l'art. 69 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), che prevede, invece, la natura vincolante del parere reso dal Consiglio di Stato in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. E ciò in ragione della peculiare natura del d.lgs. n. 373 del 2003, che reca norme di attuazione del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 e ha rango sovraordinato alla legge ordinaria.

Avverso la sentenza del TAR, V. C. ha proposto appello, sostenendo l'illegittimità del decreto impugnato in quanto, nell'essersi discostato dal parere reso dal CGARS in sede consultiva, aveva esercitato un potere, previsto dall'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003, ormai venuto meno, a cagione della tacita abrogazione, per sopravvenuta incompatibilità di tale disposizione con la legge n. 69 del 2009. In via logicamente subordinata, ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale del citato art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003 per violazione degli artt. 3, 24, 102 e 113 Cost. e per disparità di trattamento.

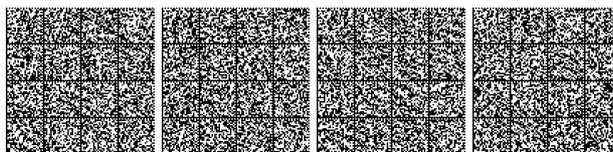
2.1.- Tanto premesso sull'articolata vicenda processuale, il giudice rimettente si sofferma sulla ricostruzione della disciplina del ricorso straordinario.

Sul punto viene innanzitutto ricordato che l'art. 69 della legge n. 69 del 2009, modificando, rispettivamente, gli artt. 13 e 14 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi), ha previsto che il Consiglio di Stato in sede consultiva possa sollevare questione di legittimità costituzionale delle norme delle quali debba fare applicazione e ha soppresso il potere del Presidente della Repubblica di discostarsi dal contenuto del parere reso dal Consiglio di Stato in sede consultiva. Viene, poi, rammentato quanto si è fatto discendere, a partire da tale novella, per via giurisprudenziale: la ricorribilità del decreto emesso in sede di decisione del ricorso straordinario alle sezioni unite della Suprema Corte di cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione al pari delle sentenze del Consiglio di Stato (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 19 dicembre 2012, n. 23464) e l'eseguibilità coattiva del decreto emesso in sede di decisione di ricorso straordinario con il rimedio del giudizio di ottemperanza (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 28 gennaio 2011, n. 2065).

2.2.- In applicazione del principio di gerarchia delle fonti, il CGARS esamina e confuta la prospettazione dell'appellante volta a sostenere l'implicita abrogazione, ad opera dell'art. 69 della legge n. 69 del 2009, dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003.

Il rimettente è consapevole dell'autorevole precedente della Corte di cassazione contrario a tale conclusione (Cass., sez. un., n. 2065 del 2011), ma, in senso antitetico, valorizza il rango primario del d.lgs. n. 373 del 2003, recante norme di attuazione di statuti speciali. A parere del giudice *a quo* - che cita le sentenze n. 213 e n. 137 del 1998, n. 85 del 1990, n. 160 del 1985 - tale decreto legislativo va considerato fonte a competenza «riservata e separata» rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica.

2.3.- Il giudice *a quo* solleva, dunque, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003, nella parte in cui dispone che «[q]ualora il Presidente della Regione non intenda decidere il ricorso in maniera conforme al parere del Consiglio di giustizia amministrativa, con motivata richiesta deve sottoporre l'affare alla deliberazione della Giunta regionale».



Sotto il profilo della rilevanza, il rimettente osserva che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale del menzionato comma 5 farebbe retroattivamente venir meno, in un rapporto che non può dirsi esaurito, il potere del Presidente della Regione di discostarsi dal parere reso dal CGARS, incidendo sulla legittimità del provvedimento impugnato. In sede di riedizione del potere successivamente all'annullamento, il provvedimento dovrebbe, poi, conformarsi al parere reso dalla sezione consultiva del CGARS e la pretesa dell'odierna appellante risulterebbe soddisfatta. Sul punto viene altresì rimarcato che la declaratoria di illegittimità costituzionale non produrrebbe alcun vuoto normativo, in quanto - come più volte affermato in giurisprudenza - le disposizioni della legge n. 69 del 2009, nella parte in cui novellano il d.P.R. n. 1199 del 1971, sono applicabili al corrispondente istituto siciliano.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Collegio sostiene che il potere attribuito al Presidente della Regione di decidere il ricorso straordinario difformemente dal parere del CGARS non discende dal disposto di cui all'ultimo comma dell'art. 23 dello statuto della Regione Siciliana, che si limita a prevedere che «[i] ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal Presidente della Regione sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato». Opinando diversamente, peraltro, occorrerebbe chiedersi perché, in sede di adozione della normativa primaria attuativa ex d.lgs. n. 373 del 2003, sia stata avvertita la necessità di specificare espressamente la sussistenza di tale potestà in capo al Presidente della Regione e il quomodo dell'esercizio di tale potere. Viene quindi ribadito che il potere del Presidente della Regione di decidere il ricorso straordinario in difformità dal parere del CGARS si fonda esclusivamente sul comma 5 dell'art. 9 del d.lgs. n. 373 del 2003.

2.3.1. - Il rimettente sottolinea il processo di progressiva, sostanziale giurisdizionalizzazione dell'istituto del ricorso straordinario, caratterizzato dall'innesto di elementi e caratteristiche proprie della giurisdizione.

Sul punto viene richiamata la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 13 del 2020, n. 133 del 2016 e n. 73 del 2014), la quale ha affermato che, per effetto delle modifiche di cui all'art. 69 della legge n. 69 del 2009 e all'art. 7, comma 8, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), l'istituto ha perduto la propria connotazione puramente amministrativa e ha assunto la qualità di rimedio giustiziale amministrativo, con caratteristiche strutturali e funzionali in parte assimilabili a quelle tipiche del processo amministrativo. Viene in particolare ricordata la sentenza n. 24 del 2018 che ha ricondotto la trasformazione dell'istituto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica alle modifiche introdotte dalla legge n. 69 del 2009, le quali hanno reso vincolante il parere del Consiglio di Stato e hanno consentito che in quella sede vengano sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Ricostruendo l'istituto nella sua evoluzione, il giudice *a quo* ricorda una serie di punti ormai acquisiti dalla giurisprudenza, relativi all'esperibilità del rimedio dell'ottemperanza e alla ricorribilità alle sezioni unite della Corte di cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione del decreto decisorio; nonché al riconoscimento della legittimazione in capo alla sezione consultiva del CGARS a sollevare questione di legittimità costituzionale e questione pregiudiziale interpretativa ex art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

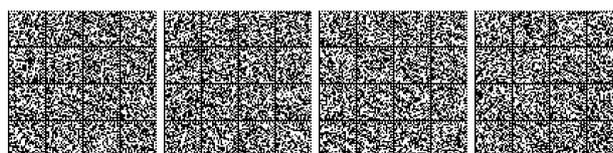
2.3.2. - Alla luce di tale ricostruzione, il giudice *a quo* solleva questione di legittimità costituzionale della norma censurata con riferimento a diversi parametri costituzionali.

Innanzitutto, è prospettata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), Cost.

Dai parametri indicati, a parere del rimettente, discenderebbe «l'esigenza di una uniformità di disciplina sul territorio nazionale [...] presidiata dall'attribuzione allo Stato [...] «della legislazione esclusiva in materia di giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa [nonché di] determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»» (quest'ultimo parametro viene dal rimettente richiamato espressamente in quanto «individua un solido riferimento anche laddove si voglia (continuare *ad*) attribuire all'istituto del ricorso straordinario natura meramente giustiziale attuativo di una forma di difesa non declinata per via «giurisdizionale»»).

È prospettato, inoltre, il contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., il quale postula, tra l'altro, che a tutti i cittadini della Repubblica venga attribuito un identico corredo di rimedi giustiziali e giurisdizionali, «intersecandosi» con gli artt. 24 e 111, secondo comma, Cost.

Sul punto il rimettente chiarisce che non assume dirimente rilievo la qualificazione da attribuire al rimedio del ricorso straordinario. E ciò in quanto la disposizione censurata - sia che si voglia rimanere attestati sulla natura «giustiziale» del rimedio suddetto, sia che se ne voglia sostenere la compiuta giurisdizionalizzazione - introdurrebbe comunque una discriminazione e una compromissione del diritto di difesa in danno dei soggetti ricorrenti che si avvalgano di detto rimedio per impugnare atti amministrativi emanati dagli organi regionali o da organi dipendenti, controllati o vigilati dalla Regione Siciliana, ivi compresi quelli degli enti locali destinati a spiegare effetti nel territorio della Regione Siciliana, rispetto ai ricorrenti che abbiano impugnato atti destinati a spiegare effetti in altre parti del territorio della Repubblica.



Più precisamente, il giudice *a quo* sostiene che, qualora si aderisse alla tesi dell'avvenuta giurisdizionalizzazione dell'istituto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica come conseguenza della soppressione del potere di discostarsi dal parere del Consiglio di Stato, ne discenderebbe che, stante il mantenimento del corrispondente potere in sede di ricorso al Presidente della Regione Siciliana, i ricorrenti che si avvalgano di tale strumento sarebbero privati di un rimedio giurisdizionale - attribuito, invece, ai ricorrenti che impugnano atti destinati a spiegare effetti in altre parti del territorio della Repubblica - e sarebbero attributari di un «semplice» rimedio giustiziale.

Se, invece, si ritenesse che i due rimedi abbiano la medesima natura - giurisdizionale o giustiziale a seconda della tesi sposata -, allora, pur a fronte di una medesima natura dei due istituti, per colui che ricorre innanzi al Presidente della Regione Siciliana vi sarebbero minori garanzie rispetto ai soggetti che ricorrono innanzi al Presidente della Repubblica.

Sostiene il rimettente che, quantomeno con riferimento ai decreti decisori emessi discostandosi dal parere consultivo, le parti verrebbero ad essere private di un corredo di garanzie e rimedi invece esperibili in altre parti del territorio della Repubblica. A sostegno di tale argomentazione vengono rammentate le considerazioni svolte dalla giurisprudenza sulla non coercibilità con il rimedio dell'ottemperanza dei decreti decisori resi nel regime normativo precedente alle modifiche di cui alla legge n. 69 del 2009 (sentenza di questa Corte n. 24 del 2018) e dei decreti adottati in difformità al parere del Consiglio di Stato, previa delibera del Consiglio dei ministri (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 15 giugno 2017, n. 14858); oltre che l'individuazione, come condizione decisiva per la ricorribilità innanzi alle sezioni unite della Corte di cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione, della non possibilità che il decreto si discosti dal parere reso in sede consultiva (Cass., sez. un., n. 23464 del 2012).

Infine, il giudice *a quo* lamenta che la determinazione del Presidente della Regione, pur dovendo essere motivata, «non sarebbe in alcun modo preconizzabile al momento della determinazione del ricorrente di avvalersi del detto rimedio (e delle scelte delle altre parti di non chiedere la trasposizione)», il che finirebbe per «intersecare in modo decisivo, non soltanto il disposto dell'art. 24 della Costituzione ma, anche quello di cui all'art. 111 della Costituzione, quanto alla ricorribilità dei provvedimenti del Giudice amministrativo».

Il rimettente si dice consapevole della possibile obiezione legata alla considerazione che si tratta pur sempre di un rimedio facoltativamente esperibile, collocato in regime di alternatività con quello ordinario giurisdizionale; ma, al contempo, ne valorizza la portata. Si tratterebbe, infatti, di un antico strumento di tutela che continua ad essere frequentemente prescelto dai ricorrenti per molteplici ragioni: la velocità della risposta, il costo non elevato, e, non ultima, la maggior ampiezza del termine entro cui proporre l'impugnazione.

A ulteriore supporto delle proprie argomentazioni, il Collegio rimettente sottolinea i rischi insiti nella latitudine della previsione del censurato comma 5 dell'art. 9 del d.lgs. n. 373 del 2003. Dal tenore letterale di tale disposizione, infatti, non si potrebbe ricavare alcuna perimetrazione del potere del Presidente della Regione di decidere il ricorso in senso difforme dal parere. Lo stesso potrebbe, cioè, dispiegarsi quali che siano stati gli «accadimenti» verificatisi durante l'*iter* percorso dalla sezione consultiva del CGARS per rendere il proprio parere. Non resterebbero esclusi, quindi, i casi in cui la sezione consultiva del CGARS abbia sollevato questione di legittimità costituzionale, ovvero questione pregiudiziale interpretativa ex art. 267 del TFUE, e il parere si sia successivamente conformato alle indicazioni provenienti da tali Corti. Conclude, dunque, il CGARS, sostenendo la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, e 136 Cost., «confermato» dall'art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

3.- La parte appellante nel giudizio *a quo* ha depositato memoria di costituzione in giudizio, ricostruendo la vicenda processuale e sostenendo la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

In particolare, aderendo alla prospettazione del giudice rimettente, sostiene che l'applicazione dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003 determina in concreto un'inaccettabile discriminazione tra i cittadini che si avvalgono del rimedio del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e i cittadini siciliani costretti a esperire il rimedio del ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana. Ne deriverebbe, infatti, la compromissione di quella «sostanziale uguaglianza che deve garantirsi ai cittadini su tutto il territorio nazionale», relativamente alle condizioni di esercizio del diritto di difesa (artt. 24 e 113 Cost.).

In particolare, per effetto della disposizione censurata, colui che impugna per mezzo di ricorso straordinario un provvedimento amministrativo al fine di ottenerne l'annullamento vedrebbe, a differenza di altri, la propria pretesa giudiziale decisa da un organo non appartenente al potere giurisdizionale (il Presidente della Regione), di natura politica, che non garantisce l'indipendenza e l'imparzialità propria del giudice.



La parte deduce anche il contrasto con l'art. 102 Cost., che impone il divieto di istituire giudici straordinari o giudici speciali, in quanto, ove venisse confermato il potere del Presidente della Regione Siciliana di emanare il decreto decisorio del ricorso straordinario anche in difformità del parere del CGARS, la decisione di un ricorso sostanzialmente giurisdizionale, come quello in oggetto, sarebbe conferito non ad organi giurisdizionali già esistenti, quali il Consiglio di Stato e il CGARS, ma ad un organo di stampo politico quale è il Presidente della Regione Siciliana.

Alla violazione degli artt. 3, 24, 102 e 113 Cost., l'appellante affianca la denuncia del contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), Cost., ribadendo le argomentazioni svolte dal giudice rimettente.

La stessa parte, insiste, infine, sulla violazione degli artt. 3, 24 e 111, secondo comma, Cost., assumendo che la disposizione oggetto di censura introdurrebbe una discriminazione e una compromissione del diritto di difesa in danno dei soggetti che si avvalgono del rimedio del ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana. Per effetto della disposizione censurata, tale istituto sarebbe «foriero di minori garanzie per il cittadino ricorrente».

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (CGARS), con ordinanza del 12 maggio 2022, iscritta al n. 69 del registro ordinanze 2022, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 111, 117, commi primo e secondo, lettere *l*) e *m*), e 136 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003, nella parte in cui dispone che «[q]ualora il Presidente della Regione non intenda decidere il ricorso in maniera conforme al parere del Consiglio di giustizia amministrativa, con motivata richiesta deve sottoporre l'affare alla deliberazione della Giunta regionale», mantenendo, quindi, integro il potere del Presidente della Regione Siciliana di discostarsi dal parere del CGARS, nonostante l'avvenuta soppressione, per il corrispondente rimedio nazionale, del potere in capo al Presidente della Repubblica di discostarsi dal parere del Consiglio di Stato.

In particolare viene sostenuta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), Cost., in quanto la norma censurata si porrebbe in contrasto con «l'esigenza di una uniformità di disciplina sul territorio nazionale, [...] presidiata dall'attribuzione allo Stato [...] «della legislazione esclusiva in materia di giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa»», qualora si aderisca alla tesi dell'avvenuta giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario, nonché di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (qualora si aderisca invece alla tesi del mantenimento della natura meramente giustiziale dell'istituto); dell'art. 3 Cost., «intersecandosi [con] gli artt. 24 e 111, [secondo comma, Cost.]», in quanto si porrebbe in contrasto con il principio di uguaglianza, il quale postula che «a tutti i cittadini della Repubblica venga attribuito un identico corredo di rimedi giustiziali e giurisdizionali», mentre, in base a tale disposizione, i ricorrenti che si avvalgono del ricorso innanzi al Presidente della Regione Siciliana sono privati «di un corredo di garanzie e rimedi invece esperibili nel territorio della Repubblica»; degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. nonché dell'art. 136 Cost., in quanto non si prevede il divieto di discostarsi per l'ipotesi in cui il parere sia stato reso all'esito di un procedimento in cui sia stata sollevata questione di legittimità costituzionale, ovvero questione pregiudiziale ex art. 267 TFUE, e il parere si sia successivamente conformato alle indicazioni provenienti da tali Corti.

2.- La parte appellante nel giudizio *a quo* si è costituita nel presente giudizio, sostenendo la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione sollevata dal giudice rimettente.

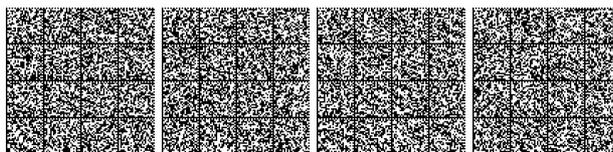
In particolare, la parte reputa violati non solo gli artt. 24, 113 e 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), Cost., ma anche gli artt. 102 e 113 Cost., parametri questi ultimi non evocati dal giudice rimettente.

In tema di definizione del *thema decidendum*, va richiamato il costante orientamento di questa Corte, secondo cui l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, con esclusione della possibilità di ampliare lo stesso al fine di ricomprendervi questioni formulate dalle parti (*ex plurimis*, sentenze n. 15 del 2023, n. 198 del 2022, n. 230, n. 203, n. 147 e n. 49 del 2021, n. 186 del 2020 e n. 7 del 2019).

Non può, pertanto, essere presa in considerazione la distinta questione prospettata dalla parte costituita volta a denunciare il contrasto della disposizione censurata con gli artt. 102 e 113 Cost.

3.- Così delimitato l'oggetto del presente giudizio, nel merito la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., anche alla luce dell'art. 24 Cost., è fondata.

3.1.- Il giudice rimettente deduce il contrasto della norma censurata con il principio di uguaglianza, declinata con riguardo ai rimedi giustiziali e giurisdizionali riconosciuti ai ricorrenti che si avvalgono del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica o al Presidente della Regione Siciliana.



3.2.- L'elemento di principale diversità del ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana rispetto all'omologo rimedio nazionale è rappresentato dalla natura non vincolante del parere del CGARS, stabilita, appunto, dalla disposizione censurata. Per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, l'art. 14 del d.P.R. n. 1199 del 1971 - come modificato dall'art. 69, comma 2, lettera *a*), della legge n. 69 del 2009 - dispone, invece, che la decisione del ricorso straordinario è adottata con decreto dal Presidente della Repubblica su proposta del ministro competente, conforme al parere del Consiglio di Stato.

4.- Va, in primo luogo, escluso che la disposizione censurata possa ritenersi implicitamente abrogata ad opera della legge n. 69 del 2009.

La mancata abrogazione della norma in esame, di attuazione dello statuto siciliano, ad opera della citata legge n. 69 del 2009, discende dalla ritenuta prevalenza, nella giurisprudenza di questa Corte, delle norme di attuazione statutarie sulle leggi ordinarie, in virtù dell'adozione delle prime «attraverso un procedimento normativo speciale» nonché del «carattere riservato e separato» della disciplina da essa posta rispetto a quella contenuta nelle altre fonti primarie. In particolare, è stata riconosciuta alle norme di attuazione statutaria la possibilità di introdurre una disciplina particolare e innovativa, purché entro il «limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale», soggiungendo che esse «prevalgono, nell'ambito della loro competenza», sulle leggi ordinarie, «con possibilità, quindi, di derogarvi, negli anzidetti limiti» (sentenza n. 353 del 2001).

Va, pertanto, condiviso quanto chiarito, peraltro, anche dal Consiglio di Stato (sezione prima, parere 13 gennaio 2021, n. 203, punto 16) e dal CGARS (parere 25 febbraio 2020, n. 61, punto 12.5.), secondo cui la disposizione dell'art. 9 del d.lgs. n. 373 del 2003, «in quanto contenuta in una fonte speciale e rinforzata (posto che il citato d.lgs. n. 373/2003 reca norme di attuazione dello Statuto regionale), certamente prevale *in parte qua* sull'art. 69 della menzionata legge n. 69/2009, là dove si prevede la soppressione della decisione in difformità del Consiglio dei Ministri».

5.- Deve, quindi, concludersi per la vigenza della disposizione censurata: il parere reso dal CGARS in sede di ricorso straordinario resta non vincolante, mentre lo è quello reso dal Consiglio di Stato, a seguito delle modifiche operate dalla legge n. 69 del 2009.

Tale diversità di disciplina tra i due istituti è idonea a determinare una serie di significative conseguenze.

La centralità della natura (vincolante o meno) del parere reso dall'organo consultivo (Consiglio di Stato o CGARS) emerge chiaramente dal processo di evoluzione che ha interessato il rimedio del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

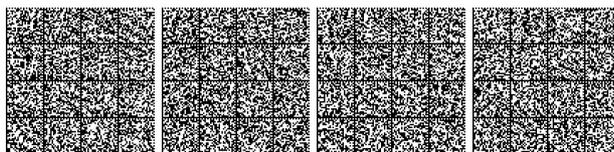
Siffatto processo - pur non comportando una giurisdizionalizzazione dell'istituto, al quale va comunque riconosciuta una natura "giustiziale" che differisce da quella giurisdizionale (sentenze n. 24 del 2018 e n. 73 del 2014) - ha determinato l'ampliamento delle garanzie e degli strumenti di tutela a disposizione di chi si avvale di tale rimedio proprio sulla base della mutata natura vincolante del parere dell'organo consultivo.

La Corte di giustizia delle Comunità europee, sin dal 1997 (sezione quinta, sentenza 16 ottobre 1997, in cause riunite da C-69/96 a 79/96, Garofalo e altri), aveva invero affermato la legittimazione del Consiglio di Stato in sede di ricorso straordinario a sollevare questione pregiudiziale comunitaria, reputando sussistenti i caratteri necessari per qualificarlo, ai detti specifici fini, come «giurisdizione nazionale»: origine legale, carattere permanente, indipendenza, obbligatorietà del suo intervento, procedura ispirata al principio del contraddittorio ed applicazione di norme giuridiche per la risoluzione delle questioni.

Per converso, a livello nazionale, la possibilità di esperire l'azione di ottemperanza per l'esecuzione del decreto del Presidente della Repubblica che decide il ricorso straordinario e la legittimazione del Consiglio di Stato a sollevare in sede di parere su ricorso straordinario questione di legittimità costituzionale sono state inizialmente escluse, rispettivamente, dalla Corte di cassazione (sezioni unite civili, sentenza 18 dicembre 2001, n. 15978) e da questa Corte (sentenza n. 254 del 2004).

È significativo che entrambe le pronunce abbiano escluso l'esperibilità dei predetti rimedi proprio sul rilievo della possibilità per l'autorità amministrativa di discostarsi dal parere del Consiglio di Stato, rendendo così la decisione imputabile giuridicamente alla prima e non al secondo.

Tali posizioni sono state, in seguito, superate. Il processo di ampliamento delle garanzie procedurali e dei rimedi esperibili in sede di ricorso straordinario ha subito un impulso determinante in seguito agli interventi legislativi rappresentati dalla già citata legge n. 69 del 2009 - che ha sancito il carattere vincolante del parere del Consiglio di Stato sul ricorso straordinario e ha previsto - in coerenza con i criteri posti dall'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte Costituzionale) (sentenza n. 73 del 2014) - la possibilità di sollevare incidente di legittimità costituzionale. Successivamente, il d.lgs.



n. 104 del 2010 ha limitato l'esperibilità del ricorso straordinario alle sole materie di competenza del giudice amministrativo e ha espressamente previsto la possibilità di azionare il giudizio di ottemperanza per la corretta esecuzione del decreto presidenziale.

In particolare, il comma 2 dell'art. 69 della legge n. 69 del 2009, modificando l'art. 14 del d.P.R. n. 1199 del 1971, ha eliminato la potestà del Governo di deliberare in senso difforme rispetto al parere espresso dal Consiglio di Stato, il quale assume, dunque, i connotati di una vera e propria statuizione vincolante; dal che la giurisprudenza ne ha fatto discendere il carattere sostanzialmente decisorio.

Proprio facendo leva sulle innovazioni legislative introdotte nel 2009 e nel 2010, la Corte di cassazione, partendo dall'intervenuta progressiva assimilazione del ricorso straordinario al ricorso giurisdizionale amministrativo, ha cambiato la propria precedente giurisprudenza e ha riconosciuto l'ammissibilità dell'azione di ottemperanza per l'esecuzione dei decreti resi su ricorsi straordinari (Cass., sez. un., n. 2065 del 2011) e la sindacabilità di questi ultimi da parte della Corte di cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione (Cass., sez. un., n. 23464 del 2012).

Alla base del mutato indirizzo ha rivestito peso determinante l'intervenuta eliminazione del potere di discostarsi dal parere del Consiglio di Stato, in quanto ciò «conferma che il provvedimento finale, che conclude il procedimento, è meramente dichiarativo di un giudizio: che questo sia vincolante, se non trasforma il decreto presidenziale in un atto giurisdizionale (in ragione, essenzialmente, della natura dell'organo emittente e della forma dell'atto), lo assimila a questo nei contenuti, e tale assimilazione si riflette sull'individuazione degli strumenti di tutela, sotto il profilo della effettività» (Cass., sez. un., n. 2065 del 2011).

Analogo atteggiamento si rinviene nella giurisprudenza amministrativa sull'esperibilità dell'azione di ottemperanza, anche in questo caso dando rilievo decisivo allo *ius superveniens*, che ha attribuito carattere vincolante al parere del Consiglio di Stato (adunanza plenaria, sentenza 6 maggio 2013, n. 9).

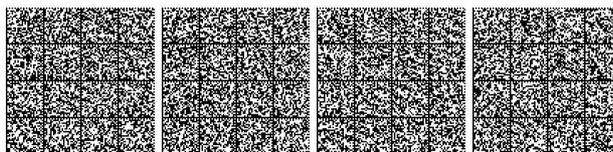
Anche questa Corte, nel prendere atto della espressa attribuzione al Consiglio di Stato della legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di parere, ha ricondotto tale rimedio alla nozione di «“giudizio”, quantomeno ai fini dell'applicazione dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953» (sentenza n. 73 del 2014). E per giungere a tale conclusione ha valorizzato proprio, ancora una volta, l'«acquisita natura vincolante del parere del Consiglio di Stato, che assume così carattere di decisione, [la quale] ha conseguentemente modificato l'antico ricorso amministrativo, trasformandolo in un rimedio giustiziale». Del resto, come affermato nella stessa pronuncia, l'originaria scelta nel senso dell'attribuzione al ricorso straordinario della natura amministrativa (risalente alla sentenza n. 254 del 2004) era stata effettuata «soprattutto in ragione della facoltà del Consiglio dei ministri di adottare una decisione difforme dal parere del Consiglio di Stato» (sentenza n. 73 del 2014).

L'ultima tappa di tale percorso ha, infine, riguardato la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla riferibilità alla decisione del ricorso straordinario delle garanzie convenzionali in tema di equo processo.

Ugualmente, anche la svolta della Corte europea dei diritti dell'uomo si incentra sulla modifica normativa che ha attribuito natura vincolante al parere del Consiglio di Stato. Nelle precedenti decisioni, infatti, la Corte EDU aveva escluso la riconducibilità del ricorso straordinario all'art. 6 della Convenzione. In particolare, nelle decisioni della terza sezione, 28 settembre 1999 (Nardella contro Italia) e 31 marzo 2005 (Nasalli Rocca contro Italia), la Corte EDU aveva ricostruito la disciplina dell'istituto del ricorso straordinario come rimedio speciale ed escluso che esso ricadesse nell'ambito dell'art. 6 della Convenzione. Sulla medesima linea la sentenza della seconda sezione, 2 aprile 2013 (Tarrantino e altri contro Italia), ha ribadito che la parte ricorrente in via straordinaria, «presentando un appello speciale al Presidente della Repubblica nel 2007», non aveva avviato un procedimento contenzioso del tipo descritto all'art. 6 CEDU.

Il mutamento di giurisprudenza è intervenuto con una recente decisione (sezione prima, 8 settembre 2020, Mediani contro Italia), nella quale la Corte EDU ha affermato che le tutele previste dalla Convenzione (e segnatamente l'art. 6 sulla ragionevole durata dei processi) sono riferibili anche al ricorso straordinario. Al riguardo, anche la Corte EDU ha espressamente argomentato sulla base delle modifiche legislative intervenute nel 2009 (legge n. 69 del 2009) e nel 2010 (d.lgs. n. 104 del 2010), ritenendo compiuta la trasformazione del ricorso straordinario in un «judicial remedy», così da riconoscerne, ai fini convenzionali, la «giurisdizionalizzazione», con l'applicabilità delle conseguenti garanzie.

6.- Se, come si è visto, l'acquisita natura vincolante del parere del Consiglio di Stato ha determinato il riconoscimento dei diversi strumenti di tutela in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, risolvendosi quindi in un ampliamento delle garanzie dei ricorrenti, è evidente che il permanere della natura non vincolante del parere del CGARS induce a mettere in discussione il riconoscimento (o il mantenimento) delle medesime garanzie in sede di ricorso al Presidente della Regione Siciliana.



6.1.- Siffatta contrazione del corredo di rimedi e garanzie riconosciuto al ricorrente in sede di ricorso al Presidente della Regione Siciliana, rispetto a colui che si avvale dell'omologo rimedio nazionale è in contrasto con l'art. 3 Cost. e, senza idonea giustificazione, si riflette negativamente sulla tutela dei diritti e degli interessi legittimi di cui all'art. 24 Cost.

Non sussistono, infatti, differenze tra i due istituti idonee a giustificare una tale disparità di trattamento. Né tale disparità appare in alcun modo riconducibile ai profili di autonomia speciale di cui gode la Regione Siciliana.

Si tratta di strumenti che hanno la medesima genesi - in quanto storicamente proprie delle monarchie assolute, quale forma di grazia nei confronti di decisioni amministrative non suscettibili di altri rimedi - nonché, soprattutto, a legislazione vigente, la medesima struttura e, tendenzialmente, analoga disciplina.

Quanto a quest'ultimo aspetto, il ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana è previsto espressamente, quale ricorso amministrativo, dall'art. 23 dello statuto della Regione Siciliana.

Le fasi del procedimento decisorio del ricorso si conformano, essenzialmente, alla disciplina dell'omologo istituto nazionale di cui agli artt. 8 e seguenti del d.P.R. n. 1199 del 1971, integrata, in particolare, dall'art. 9 del d.lgs. n. 373 del 2003 per il solo aspetto relativo al parere del CGARS.

Nell'attuale disciplina le uniche differenze rinvenibili nel ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana, oltre alla diversa natura del parere dell'organo consultivo, qui censurata, sono rappresentate dall'accentramento dell'intera procedura presso la Presidenza della Regione, essendo l'istruttoria demandata all'Ufficio legislativo e legale della stessa Presidenza, nonché la diversa posizione e responsabilità istituzionale del Presidente della Regione (nella duplice veste di suprema autorità regionale e di vertice del Governo regionale) rispetto al Presidente della Repubblica.

È del tutto evidente che si tratta di differenze che non giustificano una disparità di rimedi e garanzie posti a disposizione del ricorrente, a seconda che agisca dinanzi al Presidente della Repubblica o al Presidente della Regione Siciliana.

E anzi, come sottolineato anche dal Consiglio di Stato nel parere n. 203 del 2021, la differenza principale tra i due istituti, legata alla natura dell'organo che adotta il provvedimento finale e alla diversa posizione e responsabilità istituzionale del medesimo rispetto al Presidente della Repubblica, rende semmai ancora più rilevante l'esigenza di fornire un adeguato corredo di garanzie in capo al soggetto che si avvale del ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana.

In conclusione, non emergono elementi di differenziazione tra i due istituti, nazionale e regionale, idonei a giustificare una diversità di tale portata tra la disciplina statale e quella siciliana, quanto alla natura del parere dell'organo consultivo e alla possibilità di discostarsi da esso, che si risolva in una minor tutela dei propri diritti e interessi garantita al ricorrente dinanzi al Presidente della Regione Siciliana rispetto al ricorrente in via straordinaria al Presidente della Repubblica.

7.- Sulla base di tali argomentazioni, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost.

Restano assorbite le censure riferite agli altri parametri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 5, del decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato).

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

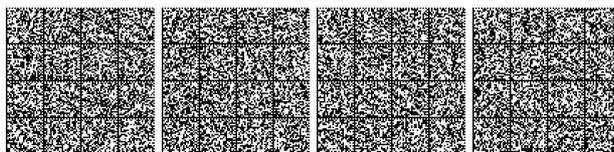
Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 64

Sentenza 7 marzo - 7 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Adozione, entro il 30 giugno di ogni anno, di un programma quinquennale per la definizione delle iniziative da realizzare nell'ambito della «giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669 - Previsione per cui gli oneri finanziari connessi sono fronteggiati con risorse regionali ed extraregionali e autorizzando il Ragioniere generale ad apportare variazioni al bilancio - Violazione dell'obbligo di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669 - Individuazione dei «luoghi della memoria» - Definizione degli obiettivi programmatici della ricorrenza ed entrata in vigore della legge regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Siciliana 13 aprile 2022, n. 8, artt. 1, 2, 3, 4, 4-*bis*, come introdotto dall'art. 12, comma 58, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13, e 5.
- Costituzione, art. 81, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

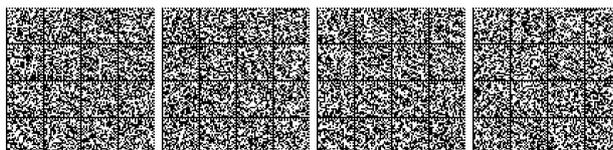
nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 13 aprile 2022, n. 8 (Istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669), e dell'art. 12, comma 58, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 13 giugno e il 26 luglio 2022, depositati in cancelleria il 14 giugno e il 26 luglio 2022, iscritti, rispettivamente, ai numeri 40 e 48 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 31 e 38, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2023 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maria Concetta Caldara per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 7 marzo 2023.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 13 giugno 2022 e depositato il 14 giugno 2022 (reg. ric. n. 40 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Siciliana 13 aprile 2022, n. 8 (Istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669) in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

1.1.- La legge regionale impugnata istituisce la «giornata della memoria» dell'eruzione dell'Etna del 1669, da celebrarsi l'11 marzo di ogni anno, allo scopo di commemorare tale avvenimento ed incentivare, di conseguenza, la conoscenza del patrimonio storico, culturale ed ambientale del territorio dell'Etna e dei luoghi coinvolti dall'eruzione.

In particolare:

- l'art. 1 indica la data della celebrazione e ne individua le finalità nella promozione «[del]la conoscenza e [del]la valorizzazione del patrimonio storico, culturale e ambientale attinente agli avvenimenti legati all'eruzione dell'Etna del 1669»;

- l'art. 2 stabilisce che, nel perseguimento di tali finalità, la Regione promuove e favorisce la conoscenza dei fatti storici e dei luoghi interessati dall'eruzione, incentivandone lo sviluppo e la valorizzazione; dispone, in particolare, che siano favoriti «la conoscenza, da parte delle generazioni future, delle testimonianze delle condizioni di vita di epoche trascorse nei luoghi» (lettera *c*) interessati dall'eruzione, la loro scoperta «come mete del cicloturismo» (lettera *d*), «lo sviluppo di sinergie di rete tra soggetti pubblici e privati che operano a vario titolo per offrire servizi aggiuntivi e innovativi e migliorare la qualità dell'offerta» (lettera *e*), nonché, in collaborazione con le istituzioni scolastiche, le «attività didattiche e percorsi di studio e approfondimento dedicati alla conoscenza del patrimonio storico, culturale e ambientale dell'Etna» (lettera *f*);

- l'art. 3 elenca i «luoghi della memoria» strutturando, al riguardo, un apposito itinerario turistico e culturale denominato «La lava della "ruina" - percorso del 1669», disponendone l'inserimento nella «Carta regionale dei luoghi dell'identità e della memoria istituita presso il dipartimento regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana»;

- l'art. 4 dispone l'adozione di iniziative di vario genere, oggetto di successiva individuazione nell'ambito di un apposito programma di durata quinquennale ed articolato per singole annualità entro il 30 giugno di ogni anno, da adottarsi mediante decreto dell'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana, di concerto con l'Assessore regionale per il turismo, lo sport e lo spettacolo, sentiti gli enti locali territorialmente competenti, le imprese sociali e gli altri enti del Terzo settore iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore e le organizzazioni datoriali, con il quale vengono individuati gli indirizzi delle politiche regionali;

- l'art. 5 regola l'entrata in vigore della legge regionale.

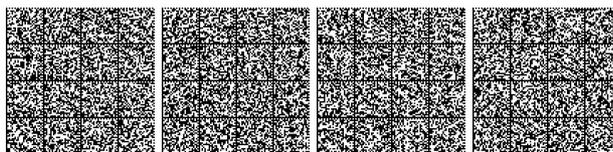
1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che, a fronte della previsione di un tale novero di attività e iniziative, la legge regionale impugnata non indica, nemmeno in via presuntiva, la quantificazione dei relativi oneri finanziari a carico dell'ente regionale e le risorse con le quali farvi fronte, pur in presenza di un evidente aggravio a carico del bilancio.

Di conseguenza, la stessa si pone in contrasto con l'obbligo di copertura finanziaria, di cui all'art. 81, comma terzo, Cost., che riguarda anche le leggi regionali dalle quali derivino nuovi o maggiori oneri a carico dei bilanci pubblici.

Il ricorrente indica anche, quali parametri interposti, l'art. 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), a mente del quale le regioni e le province autonome sono tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri, anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina di funzioni già attribuite, e l'art. 38, comma 1, 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), ove è stabilito che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantifichino l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione ed indichino l'onere a regime.

Richiama, infine, l'art. 14 del decreto del Presidente della Regione Siciliana 17 marzo 2004 (Testo coordinato delle norme in materia di bilancio e contabilità applicabili alla Regione siciliana), che contiene previsioni di analogo tenore.

1.3.- Infine, il ricorrente osserva che le rappresentate criticità non sono superate dalla successiva entrata in vigore della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), il cui art. 12, comma 58, ha aggiunto alla legge regionale impugnata l'art. 4-*bis*, con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2022 in base a quanto disposto dall'art. 19, comma 2, della medesima legge regionale.



La disposizione inserita, infatti, prevede che alla copertura degli oneri finanziari si faccia fronte «nei limiti degli stanziamenti del bilancio della Regione, con risorse regionali ed extraregionali» e, per tale effetto, il Ragioniere generale della Regione è autorizzato ad apportare le opportune variazioni al bilancio.

Ad avviso della difesa statale, tuttavia, siffatta previsione, per la sua assoluta genericità, non assicura alcuna copertura finanziaria agli oneri di spesa.

1.4.- La Regione Siciliana si è costituita in giudizio chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile per difetto di adeguata motivazione della censura e deducendone, in ogni caso, la non fondatezza.

Al riguardo, ha evidenziato - con richiamo ai lavori preparatori, e in particolare alla relazione tecnica allegata all'originario disegno di legge - che le norme impugnate non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica regionale, poiché si limitano alla previsione di attività di promozione e svolgimento di percorsi di studi, ricerche ed eventi che si dovranno concretizzare attraverso le risorse disponibili a legislazione vigente; in tale ottica, del resto, rispetto al testo originario era stata eliminata la previsione di iniziative donde sarebbero potute derivare specifiche conseguenze in termini di aggravio economico-finanziario.

Ha inoltre richiamato il contenuto del citato art. 4-*bis*, assumendo che dallo stesso dovrebbe evincersi la sussistenza di copertura entro i limiti degli stanziamenti già apposti negli specifici capitoli di bilancio, in termini conformi alla previsione dell'art. 17, comma 1, della legge n. 196 del 2009, che legittimerebbe l'adozione di norme che comportano impegni finanziari da intendersi contenuti entro i limiti di spesa autorizzata.

2.- Con ricorso notificato e depositato il 26 luglio 2022 (reg. ric. n. 48 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri ha formulato, tra le altre, espressa impugnazione del richiamato art. 12, comma 58, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ribadendo le considerazioni già svolte nel primo ricorso.

2.1.- La Regione Siciliana si è costituita in giudizio, deducendo la non fondatezza del ricorso, anch'essa richiamando le argomentazioni già svolte nell'ambito del primo giudizio.

3.- In entrambi i giudizi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa contestando le difese regionali e riportandosi al contenuto dei ricorsi.

In particolare, ha ribadito che la prima legge regionale impugnata è priva di una relazione tecnica riferita all'articolo oggetto di definitiva approvazione e che l'intervento normativo sopravvenuto non fornisce specifiche indicazioni in ordine alla copertura finanziaria delle spese previste.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 13 giugno 2022 e depositato il successivo 14 giugno (reg. ric. n. 40 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge reg. Siciliana n. 8 del 2022, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

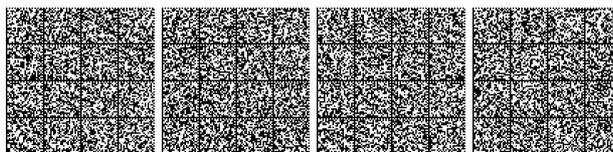
Il ricorrente osserva che la legge regionale impugnata - pur prevedendo l'adozione di varie ed articolate iniziative, soprattutto in un'ottica di promozione e valorizzazione del territorio, idonee a produrre un aggravio a carico del bilancio regionale - non indica, neppure in via presuntiva, la quantificazione dei relativi oneri e delle risorse con le quali farvi fronte.

2.- Con un secondo ricorso, notificato e depositato il 26 luglio 2022 (reg. ric. n. 48 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, tra gli altri, l'art. 12, comma 58, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, sempre per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

La disposizione in questione ha aggiunto alla già citata legge reg. Siciliana n. 8 del 2022, con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2022, l'art. 4-*bis*, a mente del quale gli oneri finanziari derivanti dalla predetta legge sono fronteggiati «nei limiti degli stanziamenti del bilancio della Regione, con risorse regionali ed extraregionali» e si autorizza il Ragioniere generale della Regione «ad apportare le opportune variazioni al bilancio della Regione».

Secondo il ricorrente, che in tal senso rinnova considerazioni già svolte con la prima impugnazione, tale previsione, per la sua assoluta genericità, non assicura alcuna copertura finanziaria agli oneri di spesa.

3.- Riservata a separate pronunce la decisione delle altre impugnative promosse con il secondo dei ricorsi indicati, entrambi gli atti di impugnazione hanno ad oggetto disposizioni facenti parte del medesimo testo normativo e concernenti la stessa materia; con gli stessi è promossa la medesima questione di legittimità costituzionale, sulla base di argomentazioni coincidenti.



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

4.- In via preliminare, va disattesa l'eccezione di inammissibilità del primo ricorso, sollevata dalla difesa regionale in ragione del difetto di adeguata motivazione della censura, che sarebbe formulata senza alcuna «argomentazione di merito» e perciò in modo «ambiguo, indeterminato e contraddittorio».

4.1.- Invero, il ricorrente evidenzia con chiarezza i termini del contrasto ravvisato fra l'intero testo della legge impugnata e l'art. 81, terzo comma, Cost., rilevando che tutte le disposizioni, considerate nel loro complesso, prevedono l'adozione di iniziative e lo svolgimento di attività intrinsecamente idonee a produrre un aggravio del bilancio regionale, senza indicazione degli oneri che ne conseguono e delle risorse necessarie a farvi fronte.

La censura, pertanto, è ampiamente intelligibile e sufficientemente motivata, poiché trova corrispondenza in un corpo normativo rispetto ad essa omogeneo (in termini analoghi, sentenze n. 37 del 2021 e n. 236 del 2020).

D'altro canto, questa Corte ha più volte ritenuto ammissibili le questioni promosse in via principale avverso interi atti legislativi, sempre che le leggi impugnate siano «caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure» (sentenze n. 143 e n. 128 del 2020 e n. 194 del 2019).

È questo il caso della legge regionale impugnata, la quale, all'art. 1, si pone l'obiettivo di promuovere la conoscenza e la valorizzazione del patrimonio storico, culturale e ambientale siciliano attinente agli avvenimenti legati all'eruzione dell'Etna del 1669, attraverso la predisposizione di una serie di iniziative, per lo più a carattere culturale, che vengono poi partitamente individuate nelle disposizioni successive.

Decidere se tali disposizioni effettivamente ledano il parametro costituzionale evocato dal ricorrente, ed eventualmente quali di esse, è profilo che attiene al merito delle questioni e che non ne lambisce, invece, l'ammissibilità.

5.- Ciò posto, nel merito, la questione è fondata nei limiti che vengono di seguito precisati. Conviene, in tal senso, richiamare sinteticamente i principi ripetutamente affermati da questa Corte con riferimento alla previsione di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

5.1.- Si è osservato, anzitutto, che la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo «ipotetici», in quanto l'art. 81 Cost. «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (*ex multis*, sentenze n. 155 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

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

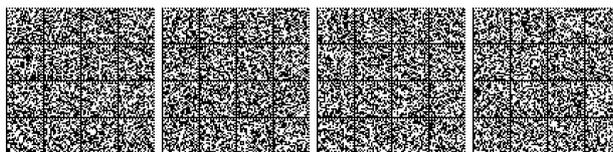
A tali indicazioni non sfuggono le norme regionali, poiché «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (così la sentenza n. 307 del 2013; più di recente, sentenze n. 187 del 2022 e n. 244 del 2020).

5.2.- In relazione alle leggi regionali, poi, è stato 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. 226 del 2021, 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 vanno annoverati l'art. 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009, e l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, evocati dal ricorrente quali parametri interposti.

5.3.- La prima delle menzionate disposizioni, in particolare, stabilisce che le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano «sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche» utilizzando, a tal fine, le metodologie di copertura previste dall'art. 17 della medesima legge n. 196 del 2009.

Quest'ultimo, al comma 3, prevede che gli atti normativi che comportino conseguenze finanziarie siano «corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale» e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi previsti.



Il successivo comma 6-*bis* precisa, poi, che «[p]er le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria».

5.4.- Infine, si è affermato che il canone costituzionale in questione non opera per le disposizioni prive del carattere di prescrittività e vincolatività in relazione al possibile impiego di risorse, in quanto «non stabilisc[ono] interventi idonei a recare nuovi oneri per il bilancio regionale» (sentenza n. 170 del 2020).

Si tratta di disposizioni munite di effetto precettivo, in quanto contengono la previsione di interventi, che tuttavia vengono demandati all'adozione di successive misure o futuri adempimenti, in termini che lasciano inalterate le prerogative di impiego delle risorse già previste dalla normativa vigente (ancora, sentenza n. 170 del 2020).

5.5.- Così tracciate le coordinate applicative del parametro costituzionale evocato, e passando allo scrutinio della questione, questa Corte osserva che l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2022, nel predisporre l'adozione - entro il 30 giugno di ogni anno, ed entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge per il primo anno - di un programma «con cui sono individuati gli indirizzi delle politiche regionali per la promozione della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669», di durata quinquennale e articolato per annualità, comporta una previsione di spesa a carico del bilancio regionale.

Tale previsione, infatti, comporta oneri e conseguenti spese aggiuntive necessarie alla realizzazione delle attività previste dal menzionato programma.

5.6.- In proposito, non è persuasivo l'argomento della difesa regionale in base al quale l'intera legge - e perciò anche la disposizione in questione - avrebbe natura meramente programmatica; l'aver demandato all'adozione di un successivo programma la concreta definizione delle iniziative da realizzare nell'ambito degli obiettivi stabiliti, infatti, non poteva esimere il legislatore regionale dal prevedere, in ogni caso, la copertura di spesa che necessariamente ne consegue.

Di ciò, del resto, è miglior prova il fatto che lo stesso legislatore regionale sia successivamente intervenuto con il menzionato art. 4-*bis*, con il quale ha espressamente previsto che, già a partire dall'anno in corso, «alla copertura degli oneri finanziari derivanti dalla presente legge si fa fronte nei limiti degli stanziamenti del bilancio della Regione, con risorse regionali ed extraregionali».

Una tale previsione, infatti, per un verso evidenzia la sussistenza di un impegno attuale di spesa; ma, per altro verso, non è idonea, per la genericità della sua formulazione, a garantire con il necessario grado di certezza che ogni spesa cui essa si riferisce trovi adeguata copertura.

Né, infine, l'individuazione della copertura è desumibile dalla relazione tecnica da allegare alla legge regionale impugnata, che nel caso di specie è mancante; e ciò quantunque, come più sopra osservato, la relativa allegazione sia necessaria, ai fini di escludere la violazione del parametro costituzionale evocato, anche in presenza di una legge regionale munita di clausola di neutralità finanziaria (sentenze n. 124 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 227 del 2019).

5.7.- Emerge, quindi, con chiarezza il contrasto degli artt. 4 e 4-*bis* della legge reg. Siciliana n. 8 del 2022, il secondo dei quali introdotto dall'art. 12, comma 58, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, con il precetto posto dall'art. 81, terzo comma, Cost., concernente l'obbligo per ogni legge comportante maggiori oneri di provvedere ai mezzi finanziari per farvi fronte.

6.- A diverse conclusioni si può pervenire con riferimento alle restanti previsioni della legge regionale impugnata.

Venuto meno il programma di cui agli artt. 4 e 4-*bis*, per effetto della presente declaratoria di illegittimità costituzionale, gli interventi di cui agli artt. 1, 2, 3 e 5 non autorizzano, né potrebbero autorizzare, alcuna spesa aggiuntiva.

6.1.- In particolare, l'istituzione della «giornata della memoria», di cui all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2022, e l'individuazione dei «luoghi della memoria», contenuta nel successivo art. 3, appaiono espressive delle finalità di valorizzazione del patrimonio territoriale, culturale, storico e identitario sottese all'intero intervento normativo; a tali previsioni, pertanto, non può essere ritenuto coesistente l'utilizzo di risorse regionali, neppure in via ipotetica.

L'art. 2, poi, indica le modalità con le quali le citate finalità saranno perseguite, tracciando gli obiettivi programmatici della ricorrenza istituita - quali la conoscenza dei fatti storici, la promozione del turismo nei luoghi interessati dall'accadimento, l'organizzazione di attività didattiche e percorsi di studio - in termini che non si traducono in una disciplina sostanziale immediatamente applicabile, ma, piuttosto, in una normazione di indirizzo rivolta alla stessa Regione.



L'art. 5, infine, limitandosi a regolare l'entrata in vigore della legge regionale nel suo complesso, non ha alcun profilo di interferenza con le previsioni di spesa.

6.2.- Si tratta, dunque, di disposizioni contenenti l'enunciazione delle finalità dell'intervento normativo e degli strumenti per perseguirle, con le correlate indicazioni organizzative rivolte agli uffici.

Tali disposizioni non sono foriere di nuovi oneri a carico della Regione, né istituiscono, per il futuro, spese a carattere obbligatorio (sentenze n. 57 e n. 48 del 2023).

Resta comunque fermo che qualunque attuazione di tale normazione di indirizzo dovrà essere supportata da idonea disposizione di legge regionale, recante adeguata quantificazione e relativa copertura (sentenza n. 48 del 2023).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2022;

riuniti i giudizi;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 4-bis, della legge della Regione Siciliana 13 aprile 2022, n. 8 (Istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669), il secondo dei quali introdotto dall'art. 12, comma 58, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 5, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2022.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230064

N. 65

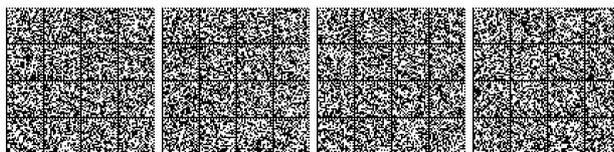
Sentenza 23 febbraio - 7 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Improcedibilità per incapacità irreversibile dell'imputato - Causa limitata all'incapacità derivata dal suo stato mentale, anziché da quello psicofisico - Violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale parziale.

Processo penale - Accertamenti sull'incapacità dell'imputato - Sospensione del procedimento per incapacità reversibile dell'imputato - Revoca dell'ordinanza di sospensione del procedimento - Riferimento allo stato mentale dell'imputato, anziché a quello psicofisico - Illegittimità costituzionale parziale consequenziale.

- Codice di procedura penale, artt. 70, comma 1, 71, comma 1, 72, commi 1 e 2, 72-bis.
- Costituzione, 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. 72-*bis* del codice di procedura penale e, in via subordinata, dell'art. 159, ultimo comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Lecce, sezione seconda penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di F.A. C., con ordinanza del 2 dicembre 2021, iscritta al n. 27 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2022, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 22 febbraio 2023.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 23 febbraio 2023 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 2 dicembre 2021, iscritta al n. 27 del registro ordinanze 2022, il Tribunale ordinario di Lecce, sezione seconda penale, in composizione monocratica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 72-*bis* del codice di procedura penale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, «nella parte in cui non prevede che il [g]iudice dichiari non doversi procedere nei confronti dell'imputato, anche nei casi in cui la sua irreversibile incapacità di partecipare coscientemente al processo discenda da patologie fisiche e non mentali».

In via subordinata, il Tribunale di Lecce ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, ultimo comma, del codice penale, sempre per violazione dell'art. 3 Cost., «nella parte in cui non prevede che la sospensione del decorso della prescrizione, nel caso in cui dipenda da sospensione del processo per impossibilità di procedere in assenza dell'imputato, non operi anche nelle ipotesi in cui tale sospensione sia imposta dall'impossibilità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo».

1.1.- Il rimettente espone di dover giudicare, per un'imputazione relativa a reati edilizi, una persona affetta da grave malattia fisica (SLA), che ne ha progressivamente determinato la paralisi, privandola dell'uso del linguaggio e della stessa autonomia respiratoria.

Il giudice *a quo* informa che fin dal maggio del 2016 il processo è stato rinviato per legittimo impedimento, ai sensi dell'art. 420-*ter* cod. proc. pen., in attesa della cessazione della patologia, ma che le evidenze sanitarie ne hanno ormai attestato l'irreversibilità.

1.2.- Ricorrerebbe quindi una situazione analoga a quella che giustifica la definizione per improcedibilità di cui all'art. 72-*bis* cod. proc. pen., norma tuttavia espressamente dettata per l'incapacità processuale dell'imputato derivante da patologia mentale, quindi insuscettibile di applicazione all'incapacità irreversibile causata da patologia fisica.

Ad avviso del rimettente, ciò si risolverebbe in una violazione dell'art. 3 Cost., per l'irragionevole disparità di trattamento tra fattispecie connotate dalla medesima esigenza, far cessare cioè un processo che, destinato a non essere mai celebrato, assorbe inutilmente risorse pubbliche e altrettanto inutilmente infligge all'imputato una «sofferenza psicologica aggiuntiva a quella derivante da una situazione di salute già compromessa».

1.3.- In ordine alla questione subordinata, il giudice *a quo* osserva che, poiché il legittimo impedimento dell'imputato a comparire all'udienza costituisce motivo di sospensione del corso della prescrizione a norma dell'art. 159, primo comma, numero 3), cod. pen., nella specie, attesa l'irreversibilità dell'impedimento, la prescrizione non maturerà mai, «ed il processo è quindi destinato a durare sino a che, con la morte dell'imputato, non si estinguerà il reato».



A parere del rimettente, ciò comporterebbe un'irrazionale disparità di trattamento rispetto al caso della sospensione del processo per assenza dell'imputato di cui all'art. 420-*quater* cod. proc. pen., ipotesi nella quale, per effetto del richiamo contenuto nell'art. 159, ultimo comma, cod. pen., la sospensione della prescrizione non può superare il limite fissato dall'art. 161, secondo comma, cod. pen.

1.4.- Circa la rilevanza delle questioni, il rimettente assume che, ove fosse accolta la principale, il giudizio *a quo* andrebbe definito per improcedibilità ai sensi dell'art. 72-*bis* cod. proc. pen.; ove viceversa fosse accolta la subordinata, i reati contravvenzionali oggetto dell'imputazione risulterebbero prescritti, anche tenendo conto del termine massimo di prescrizione aumentato del periodo di sospensione, nel limite stabilito dal combinato disposto degli artt. 159, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen.

L'ordinanza di rimessione prospetta tuttavia l'eventualità di un'«armonizzazione per disposizione di legge», con riferimento all'art. 1, comma 7, lettera *e*), della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate.

2.1.- L'inammissibilità discenderebbe dalla molteplicità delle soluzioni normative astrattamente ipotizzabili, la selezione delle quali apparterebbe alla discrezionalità del legislatore (si evoca in tal senso il precedente di cui alla sentenza di questa Corte n. 23 del 2013).

2.2.- La non fondatezza deriverebbe dall'eterogeneità tra infermità mentale e infermità fisica, differenza segnalata da questa Corte in pregresse decisioni su questioni analoghe all'odierna principale (viene citata, in particolare, l'ordinanza n. 243 del 2013).

Infatti, mentre l'infermità psichica impedirebbe la comprensione degli eventi processuali e l'assunzione cosciente delle scelte difensive, l'infermità fisica non inciderebbe sull'autodeterminazione dell'imputato, che potrebbe quindi consapevolmente orientarsi, anche permettendo che il giudizio si celebri in absentia, ove stimi tale opzione per sé conveniente.

Sulla questione sollevata in via subordinata, l'Avvocatura considera altresì non pertinente, riguardo a una causa di sospensione della prescrizione, il richiamo dei limiti di durata stabiliti dall'art. 161, secondo comma, cod. pen., che viceversa atterrebbero al diverso istituto dell'interruzione della prescrizione.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Lecce censura l'art. 72-*bis* cod. proc. pen. e, in subordine, l'art. 159, ultimo comma, cod. pen., sollevando, per entrambe le disposizioni, una questione di violazione dell'art. 3 Cost.

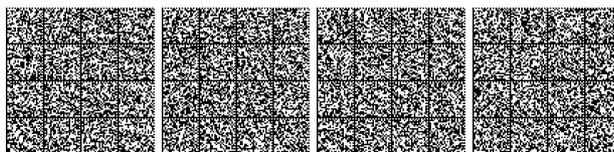
Ad avviso del rimettente, la norma del codice di rito violerebbe il principio di uguaglianza nel prescrivere che il giudice pronunci sentenza di improcedibilità solo quando l'imputato non possa coscientemente partecipare al processo per patologie mentali irreversibili e non anche quando l'incapacità processuale derivi da altrettanto irreversibili patologie fisiche.

Dal canto suo, l'art. 159, ultimo comma, cod. pen. (nel testo applicabile *ratione temporis*) violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto non estende a favore dell'imputato affetto da una siffatta patologia fisica il limite massimo di durata della sospensione del corso della prescrizione viceversa fissato riguardo all'ipotesi della sospensione del processo per assenza.

1.1.- Il Tribunale rimettente riferisce che nel giudizio principale è imputata per reati edilizi una persona affetta da SLA, malattia che ne ha progressivamente determinato la paralisi, l'incapacità di parlare e finanche di respirare in autonomia, sicché, dal maggio del 2016 in avanti, il processo è sempre stato rinviato per legittimo impedimento.

L'impossibilità di emettere la sentenza di improcedibilità ex art. 72-*bis* cod. proc. pen. in ragione della natura fisica e non mentale dell'infermità si risolverebbe in un'irragionevole disparità di trattamento, ricorrendo anche in tale fattispecie l'esigenza di far cessare un processo destinato a non essere mai celebrato, che assorbe inutilmente risorse pubbliche e inutilmente infligge all'imputato infermo una «sofferenza psicologica aggiuntiva».

La mancata estensione a tale ipotesi del limite di durata della sospensione della prescrizione avrebbe poi l'irrazionale conseguenza che per l'imputato impossibilitato a partecipare al processo a causa di un'infermità fisica irreversibile, diversamente che per l'imputato assente, la prescrizione non maturerà mai, «ed il processo è quindi destinato a durare sino a che, con la morte dell'imputato, non si estinguerà il reato».



1.2.- Le questioni sarebbero entrambe rilevanti, in quanto, ove fosse accolta la principale, dovrebbe emettersi sentenza di improcedibilità ai sensi dell'art. 72-bis cod. proc. pen. e, ove invece fosse accolta la subordinata, andrebbero dichiarati estinti per prescrizione i reati contravvenzionali oggetto dell'imputazione.

2.- Intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto dichiararsi le questioni sollevate inammissibili o non fondate.

L'inammissibilità scaturirebbe dalla natura discrezionale delle opzioni normative configurabili per ovviare ai problemi evidenziati dal rimettente.

La non fondatezza deriverebbe dall'eterogeneità tra infermità mentale e infermità fisica, tale da escludere che alla seconda sia estensibile quanto previsto per la prima dall'art. 72-bis cod. proc. pen., come pure sarebbe inestensibile alla sospensione del processo e della prescrizione per infermità fisica dell'imputato il limite massimo stabilito dall'art. 161 cod. pen. con riferimento al diverso istituto dell'interruzione della prescrizione.

3.- Lo scrutinio dell'eccezione di inammissibilità, e poi del merito delle questioni, richiede una breve illustrazione del quadro normativo, che peraltro, dopo l'ordinanza di remissione, ha subito importanti modifiche ad opera del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

3.1.- Inserito dall'art. 1, comma 22, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), l'art. 72-bis cod. proc. pen. dispone che «[s]e, a seguito degli accertamenti previsti dall'articolo 70, risulta che lo stato mentale dell'imputato è tale da impedire la cosciente partecipazione al procedimento e che tale stato è irreversibile, il giudice, revocata l'eventuale ordinanza di sospensione del procedimento, pronuncia sentenza di non luogo a procedere o sentenza di non doversi procedere, salvo che ricorrano i presupposti per l'applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca».

La disposizione va coordinata con quella del comma 2 dell'art. 345 cod. proc. pen., aggiunta dall'art. 1, comma 23, della medesima legge n. 103 del 2017, per cui l'azione penale è riproponibile «quando, dopo che è stata pronunciata sentenza di non luogo a procedere o di non doversi procedere a norma dell'articolo 72-bis, lo stato di incapacità dell'imputato viene meno o si accerta che è stato erroneamente dichiarato».

3.2.- L'introduzione dell'art. 72-bis cod. proc. pen. segna il punto di arrivo della vicenda correntemente descritta dall'immagine degli "eterni giudicabili", imputati cioè che, affetti da un'infermità mentale irreversibile, a causa di questa vedevano sospeso sine die, in uno al processo a loro carico, anche il corso della prescrizione del reato.

Per l'impostazione originaria del codice di rito, infatti, qualora dagli accertamenti peritali disposti a norma dell'art. 70 fosse risultato che lo stato mentale dell'imputato era tale da impedirne la cosciente partecipazione al processo, questo era sospeso ai sensi dell'art. 71, e tale restava, per effetto dell'art. 72, ove le ulteriori verifiche, da eseguire di regola ogni sei mesi, non avessero fatto emergere che lo stato mentale permetteva la ripresa del procedimento.

Atteso che l'art. 159 cod. pen. disponeva, in conseguenza della sospensione del processo, la sospensione della prescrizione fino al giorno in cui fosse cessata la causa sospensiva, nel caso dell'infermità mentale irreversibile si determinava la situazione stigmatizzata da questa Corte nella sentenza n. 23 del 2013: «[l]'indefinito protrarsi nel tempo della sospensione del processo - con la conseguenza della tendenziale perennità della condizione di giudicabile dell'imputato, dovuta all'effetto, a sua volta sospensivo, sulla prescrizione - presenta il carattere della irragionevolezza, giacché entra in contraddizione con la *ratio* posta a base, rispettivamente, della prescrizione dei reati e della sospensione del processo».

Per quanto la medesima sentenza avesse dichiarato inammissibile la questione sollevata nei confronti dell'art. 159 cod. pen. in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., per l'assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, essendo l'introduzione di una pronuncia di improcedibilità solo una «tra le numerose soluzioni ipotizzabili», essa conteneva uno stringente monito all'indirizzo del legislatore, rimasto però inascoltato.

Pertanto, questa Corte, con la sentenza n. 45 del 2015, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 159 cod. pen., per contrasto con l'art. 3 Cost., «nella parte in cui, ove lo stato mentale dell'imputato sia tale da impedirne la cosciente partecipazione al procedimento e questo venga sospeso, non esclude la sospensione della prescrizione quando è accertato che tale stato è irreversibile».

Tale sentenza non aveva mancato di evidenziare come rimettere alla prescrizione il compito di limitare la durata del procedimento in ipotesi di infermità mentale irreversibile non fosse una soluzione «completamente appagante», specie per le imputazioni a lunga prescrizione, pur essendo quella l'unica soluzione rinvenibile da questa Corte nel quadro normativo dell'epoca.



Il conseguente inserimento dell'art. 72-bis cod. proc. pen. ha consentito di definire il processo a carico dell'infermo mentale irreversibile con una formula di rito, senza necessità di attendere l'estinzione del reato per prescrizione; nel contempo, per effetto della modifica apportata all'art. 71, comma 1, cod. proc. pen. dall'art. 1, comma 21, della legge n. 103 del 2017, la sospensione del procedimento è stata circoscritta all'ipotesi in cui lo stato mentale che impedisce all'imputato una partecipazione cosciente abbia carattere reversibile, solo in tal caso avendo senso mantenere aperto il processo, onde effettuare le perizie semestrali di verifica.

4.- Alla luce della descritta evoluzione normativa, l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa statale con riferimento alla pluralità delle soluzioni astrattamente ipotizzabili risulta non fondata, né pertinente è il richiamo alla declaratoria di inammissibilità pronunciata da questa Corte con la sentenza n. 23 del 2013.

A prescindere da ogni ulteriore rilievo, l'introduzione dell'art. 72-bis cod. proc. pen. ad opera della legge n. 103 del 2017 ha recato nell'ordinamento un tertium inesistente al tempo di quella decisione, sicché l'odierna questione principale appare ben definita in termini comparativi, potendo quindi accedere allo scrutinio di merito.

4.1.- Anche la questione subordinata è adeguatamente impostata in chiave comparativa, impiegando quale tertium la disciplina della sospensione del processo per assenza dell'imputato, come era stabilita dall'art. 420-*quater* cod. proc. pen., anteriormente alla sostituzione fattane dal d.lgs. n. 150 del 2022.

Quest'ultimo, invero, con l'art. 23, comma 1, lettera e), ha riconfigurato l'assenza dell'imputato quale causa non più di sospensione, ma di improcedibilità, e, prima ancora, la legge-delega n. 134 del 2021, con l'art. 2, comma 1, lettera a), aveva abrogato il rinvio dell'art. 159 cod. pen. all'art. 161 cod. pen. quanto al limite di durata della sospensione della prescrizione: tali modifiche non alterano tuttavia gli estremi della comparazione proposta dal rimettente, poiché l'abrogazione del tetto prescrizionale, quale innovazione sostanziale peggiorativa, non può valere retroattivamente a sfavore dell'imputato, come d'altronde conferma la disposizione transitoria di cui all'art. 89, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2022.

5.- Nel merito, la questione principale è fondata.

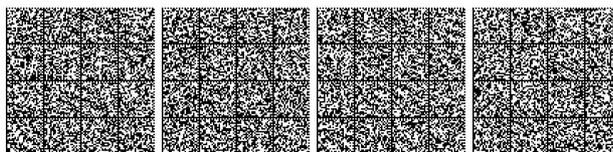
5.1.- Già all'indomani dell'entrata in vigore del codice di procedura penale, questa Corte ha rimarcato l'intangibilità del diritto dell'imputato all'autodifesa, nella prospettiva dell'art. 24 Cost., dichiarando pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 70, comma 1, del codice di rito, limitatamente alle parole «sopravvenuta al fatto», le quali, riferite all'infermità mentale quale causa di sospensione del processo, esponevano l'imputato al rischio di subire una condanna in condizioni di minorata difesa, «nei casi in cui l'infermità di mente, non coincidente con la totale incapacità di intendere o di volere, risalga al tempus commissi delicti e perduri nel corso del procedimento» (sentenza n. 340 del 1992).

Si è invero constatata «l'accentuazione del profilo della tutela della difesa personale perseguita dal codice di procedura penale del 1988», emergente dal fatto che l'art. 71 del nuovo codice richiede quale presupposto per la sospensione del processo «uno stato mentale che non consente all'imputato di partecipare coscientemente al processo stesso, e non, come era invece nelle previsioni del codice abrogato, lo stato di infermità di mente tale da escludere la capacità di intendere e di volere» (sentenza n. 281 del 1995).

5.2.- Questa Corte ha sottolineato l'essenzialità dell'autodifesa, autonoma e ulteriore rispetto alla difesa tecnica, «soprattutto nell'ambito di quegli atti che richiedono la diretta partecipazione dell'imputato (si pensi all'interrogatorio e all'esame ed alle conseguenti facoltà esercitabili al riguardo)» (ancora sentenza n. 281 del 1995).

In tale direzione, la sentenza n. 341 del 1999, nell'estendere all'assistenza gratuita di un interprete la tutela approntata dall'art. 119 cod. proc. pen. circa la partecipazione processuale del sordo e del muto, ha inteso garantirne l'effettività, segnatamente «nelle fasi che l'ordinamento affida al principio dell'oralità», occorrendo infatti assicurare «il diritto dell'accusato di essere messo personalmente, immediatamente e compiutamente a conoscenza di quanto avviene nel processo che lo riguarda, e così non solo dell'accusa mossagli, ma anche degli elementi sui quali essa si basa, delle vicende istruttorie e probatorie che intervengono via via a corroborarla o a smentirla, delle affermazioni e delle determinazioni espresse dalle altre parti e dall'autorità procedente; nonché, conseguentemente, il diritto dell'imputato di svolgere la propria attività difensiva, anche in forma di autodifesa, conformandola, adattandola e sviluppandola in correlazione continua con le esigenze che egli stesso ravvisa e colga a seconda dell'andamento della procedura, ovvero comunicando con il proprio difensore».

5.3.- Nella prospettiva delle garanzie di effettività del diritto all'autodifesa, questa Corte, con la sentenza n. 39 del 2004, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 70, 71 e 72 cod. proc. pen., sollevata in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., ha osservato che, «[a]nche se l'art. 70 letteralmente si riferisce ad ipotesi di "infermità mentale", il sistema normativo è chiaramente volto a prevedere la sospensione ogni volta che lo "stato mentale" dell'imputato ne impedisca la cosciente partecipazione al processo».



Partecipazione cosciente che - ha precisato tale sentenza - «non può intendersi limitata alla consapevolezza dell'imputato circa ciò che accade intorno a lui, ma necessariamente comprende anche la sua possibilità di essere parte attiva nella vicenda e di esprimersi, esercitando il suo diritto di autodifesa».

Poste siffatte premesse, si è desunto che, «quando non solo una malattia definibile in senso clinico come psichica, ma anche qualunque altro stato di infermità renda non sufficienti o non utilizzabili le facoltà mentali (coscienza, pensiero, percezione, espressione) dell'imputato, in modo tale da impedirne una effettiva partecipazione - nel senso ampio che si è detto - al processo, questo non può svolgersi».

Dunque, la sentenza n. 39 del 2004 ha messo in luce che la “cosciente partecipazione” - formula attorno alla quale ruota l'intero sistema degli artt. 70 e seguenti cod. proc. pen. - è in realtà un'endiadi, giacché un imputato che non partecipa con l'insieme delle facoltà di «coscienza, pensiero, percezione, espressione» resta concretamente estraneo al processo che lo riguarda.

5.4.- L'indicazione interpretativa contenuta nella ora citata sentenza, nel senso di privilegiare la rilevanza dello stato complessivo dell'imputato in funzione di un pieno esercizio dell'autodifesa, e di relativizzare viceversa l'importanza dell'origine fisica o mentale della patologia incidente sull'autonomia della persona, non ha avuto riscontro nella giurisprudenza di legittimità, quando è stata chiamata a pronunciarsi sull'applicabilità dell'art. 72-bis cod. proc. pen. all'incapacità processuale di natura fisica.

La negazione di questa applicabilità è stata argomentata sia sulla base del tenore letterale degli artt. 70 e seguenti cod. proc. pen., sia con il richiamo a un orientamento manifestatosi nella giurisprudenza costituzionale attraverso la sentenza n. 354 del 1996 e le conseguenti ordinanze n. 67 del 1999 e n. 243 del 2013 (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 15 marzo-20 aprile 2021, n. 14853; conforme, Corte di cassazione, sezione settima penale, ordinanza 30 settembre-3 novembre 2022, n. 41486).

5.5.- Il richiamo alle pronunce di questa Corte da ultimo citate non si attaglia tuttavia al quadro normativo ridefinito dall'inserimento dell'art. 72-bis cod. proc. pen.

Nel dichiarare inammissibile la questione volta a introdurre una causa di sospensione processuale per infermità irreversibile non mentale, la citata sentenza n. 354 del 1996 sottolineava infatti che la nuova ipotesi sospensiva «determinerebbe, come automatico effetto sul piano del diritto sostanziale, l'inserimento di un nuovo caso di sospensione del corso della prescrizione del reato e, quindi, la creazione di conseguenze penali contra reum che certamente è inibita a questa Corte».

Tale rilievo non può ripetersi nell'attuale contesto normativo, né per l'odierna questione principale, giacché trattasi ora di estendere all'imputato non una causa di sospensione del processo - con un riflesso sfavorevole sul corso della prescrizione -, bensì una causa immediata di proscioglimento, riveniente dal *tertium comparationis* dell'art. 72-bis cod. proc. pen.

5.6.- Neppure è convincente la tesi della difesa statale che assume la radicale eterogeneità tra infermità mentale e infermità fisica.

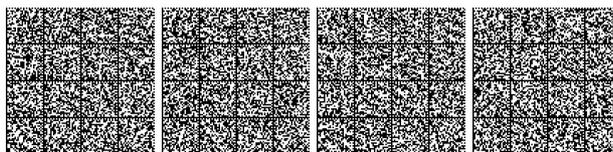
Seppure corrisponde a una classificazione tradizionale, questa rigida distinzione postula che sia sempre possibile analizzare le manifestazioni patologiche in termini rigorosamente binari, il che non tiene conto della diffusione delle malattie degenerative, quale quella che ha colpito l'imputato del giudizio *a quo*, le quali hanno origine fisica e tuttavia possono determinare ugualmente l'impossibilità di una partecipazione attiva al processo.

6.- Il riferimento esclusivo alla sfera psichica dell'imputato, che in linea astratta può dedursi - e che la giurisprudenza di legittimità come si è visto desume - dall'impiego dell'aggettivo «mentale» nel testo dell'art. 72-bis cod. proc. pen., determina quindi un'irragionevole disparità di trattamento tra l'imputato, il quale non possa esercitare l'autodifesa in modo pieno a causa di un'infermità mentale stricto sensu, e quello che versi nella medesima impossibilità per un'infermità di natura mista, anche di origine fisica, la quale tuttavia comprometta anch'essa - per riprendere la locuzione della sentenza n. 39 del 2004 - le facoltà di «coscienza, pensiero, percezione, espressione».

7.- Per ricondurre la norma censurata a legittimità costituzionale, sotto il profilo dell'art. 3 Cost., occorre dunque sostituire nel relativo testo alla parola «mentale» la parola «psicofisico».

Anche per patologie diverse da quelle definibili in termini nosografici come malattie mentali occorre che il giudice pronunci sentenza di non luogo a procedere o di non doversi procedere qualora sussistano le condizioni indicate dall'art. 72-bis cod. proc. pen., cioè qualora lo stato psicofisico dell'imputato sia tale da impedirne in modo irreversibile la cosciente partecipazione al procedimento nel senso del pieno esercizio delle facoltà di autodifesa e non ricorrano i presupposti per l'applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca.

Quest'ultima condizione negativa risponde alle eventuali ragioni di difesa sociale, nell'ipotesi in cui l'imputato, per quanto gravemente infermo, manifesti una rilevante pericolosità (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 29 gennaio-23 marzo 2020, n. 10516).



Laddove viceversa siano presenti tutte le condizioni indicate dalla norma, l'improcedibilità va dichiarata senza che occorra disporre la sospensione del procedimento agli effetti dell'art. 71 cod. proc. pen., né attendere la maturazione del termine di prescrizione del reato (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 8-19 luglio 2022, n. 28242).

D'altro canto, ai sensi dell'art. 345, comma 2, cod. proc. pen., l'azione penale è riproponibile pure dopo che sia stata pronunciata sentenza di non luogo a procedere o di non doversi procedere in ragione dello stato psicofisico dell'imputato, se questo stesso stato incapacitante «viene meno o si accerta che è stato erroneamente dichiarato».

8.- L'estensione della definizione per improcedibilità alle ipotesi di irreversibile incapacità psicofisica dell'imputato non fa altro che perfezionare, alla luce del principio di uguaglianza, l'intervento di cui alla legge n. 103 del 2017. Quest'ultima, d'altronde, ha adottato una soluzione di chiusura formale del processo concretamente non celebrabile, poi ripresa dal legislatore - per le evidenti economie di sistema - con la trasformazione dell'assenza dell'imputato da causa di sospensione del processo a fattispecie di improcedibilità (art. 420-*quater* cod. proc. pen., sostituito dall'art. 23, comma 1, lettera e, del d.lgs. n. 150 del 2022).

9.- Per tutto quanto esposto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 72-*bis*, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui si riferisce allo stato «mentale», anziché a quello «psicofisico».

Atteso il «rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta» (*ex plurimis*, sentenze n. 175 del 2022, n. 49 del 2018 e n. 274 del 2017), dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 72-*bis*, comma 1, cod. proc. pen. discende, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale: dell'art. 70, comma 1, cod. proc. pen., relativo agli accertamenti sulla capacità dell'imputato, nella parte in cui si riferisce all'infermità «mentale», anziché a quella «psicofisica»; dell'art. 71, comma 1, cod. proc. pen., relativo alla sospensione del procedimento per incapacità dell'imputato, nella parte in cui si riferisce allo stato «mentale», anziché a quello «psicofisico»; dell'art. 72, comma 1, cod. proc. pen., relativo alla revoca dell'ordinanza di sospensione, nella parte in cui si riferisce allo stato «di mente», anziché a quello «psicofisico», e, nel comma 2, nella parte in cui si riferisce allo stato «mentale», anziché a quello «psicofisico».

10.- L'accoglimento della questione principale comporta l'assorbimento della subordinata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72-*bis*, comma 1, del codice di procedura penale, nella parte in cui si riferisce allo stato «mentale», anziché a quello «psicofisico»;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 70, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui si riferisce all'infermità «mentale», anziché a quella «psicofisica»; l'illegittimità costituzionale dell'art. 71, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui si riferisce allo stato «mentale», anziché a quello «psicofisico»; l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui si riferisce allo stato «di mente», anziché a quello «psicofisico», e, nel comma 2, nella parte in cui si riferisce allo stato «mentale», anziché a quello «psicofisico».

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230065



n. 66

Sentenza 21 febbraio - 11 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di sicurezza - Condannato alla pena dell'ergastolo ammesso alla liberazione condizionale - Applicazione obbligatoria della libertà vigilata in misura predeterminata e fissa - Possibilità per il magistrato di sorveglianza di verificare, nel corso della misura, l'adeguatezza della sua permanente esecuzione alle esigenze di reinserimento sociale e, per l'effetto, di disporre la revoca anticipata - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, artt. 177, secondo comma, e 230, primo comma, numero 2).
- Costituzione, artt. 3 e 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 177, secondo comma, e 230, primo comma, numero 2), del codice penale, promosso dal Tribunale di sorveglianza di Firenze, nel procedimento di sorveglianza nei confronti di B. V., con ordinanza del 15 marzo 2022, iscritta al n. 78 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2023 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Michele Giacomo Carlo Passione per B. V., e l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 15 marzo 2022 (reg. ord. n. 78 del 2022), il Tribunale di sorveglianza di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. «177 co. 1» (*recte*: 177, secondo comma) e 230, primo comma, numero 2), del codice penale, «nella parte in cui: 1) stabiliscono l'obbligatoria applicazione della misura della libertà vigilata al condannato alla pena dell'ergastolo ammesso alla liberazione condizionale; 2) stabiliscono la durata della libertà vigilata in misura fissa e predeterminata; 3) non prevedono la possibilità per il Magistrato di sorveglianza di verificare in concreto durante l'esecuzione della libertà vigilata l'adeguatezza della sua permanente esecuzione alle esigenze di reinserimento sociale del liberato condizionalmente e non ne consentono, per l'effetto, la revoca anticipata».



2.- Il giudice *a quo* riferisce che, con provvedimento del 29 ottobre 2020, il Tribunale di sorveglianza di Firenze ha ammesso B. V. - condannato alla pena dell'ergastolo per «aver fatto parte di un'organizzazione criminale» e per i «delitti di omicidio plurimo e detenzione illegale di armi [...] eseguiti per motivi di mafia e consumati» nell'anno «1990» - alla liberazione condizionale. Il giudizio favorevole al provvedimento si sarebbe fondato, oltre che sull'intervenuto adempimento delle obbligazioni civili e sull'accertata impossibilità di risarcire integralmente il danno, sul riconoscimento del sicuro ravvedimento dell'interessato. Nel periodo della carcerazione, infatti, lo stesso avrebbe partecipato effettivamente alle attività trattamentali, si sarebbe impegnato negli studi universitari e avrebbe compiuto un adeguato percorso di revisione critica delle proprie condotte criminali. Lo stesso aveva inoltre già fruito, con buon esito, di permessi premio e della semilibertà.

In conseguenza della concessione della liberazione condizionale, trasmessi gli atti al Magistrato di sorveglianza per gli adempimenti di cui all'art. 190 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), B. V. è stato sottoposto, a far data dal 5 novembre 2020, a libertà vigilata, che «avrà termine il 5 novembre 2025, salva concessione della liberazione anticipata».

L'ordinanza di rimessione dà conto del fatto che l'istanza presentata al magistrato di sorveglianza da B. V. per la revoca della predetta misura è stata rigettata, in quanto non consentita dalla normativa di riferimento. Il Tribunale di sorveglianza, odierno rimettente, è stato dunque investito dell'appello proposto avverso tale diniego di revoca, sull'assunto che la libertà vigilata applicata al soggetto ammesso a liberazione condizionale rientrerebbe tra le misure di sicurezza, dovendo pertanto andare soggetta alla previsione di cui all'art. 202, primo comma, cod. pen., che ne prevede l'applicazione solo per le persone «socialmente pericolose». L'ordinanza precisa che, in subordine, l'appellante ha eccepito l'illegittimità costituzionale della disposizione che determina in misura fissa, e senza possibilità di revoca anticipata, la durata della misura.

3.- Il giudice *a quo* esclude, contrariamente a quanto prospettato dalla difesa di B. V., di poter addivenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate.

Osserva anzitutto che, sebbene il veicolo processuale previsto per l'impugnazione della pronuncia del magistrato di sorveglianza - ossia l'appello ai sensi dell'art. 680, comma 1, cod. proc. pen. - sia espressamente indicato per le misure di sicurezza, ciò non deporrebbe per la riconducibilità a queste ultime dell'istituto in esame, trattandosi di procedimento con caratteri di «atipicità», finalizzato a garantire una generale tutela contro i provvedimenti limitativi della libertà personale. Ad ogni modo, «a prescindere dalla natura che si voglia attribuire alla misura in esame», sarebbe «la dizione letterale» delle disposizioni censurate a sottrarre alla discrezionalità del giudice ogni possibile decisione sull'applicazione, nell'an e sul quantum, della libertà vigilata, e sull'eventuale revoca anticipata della misura nell'ipotesi di sopravvenienze positive. L'art. 230, primo comma, numero 2), cod. pen. include tra i casi in cui «deve» essere ordinata la libertà vigilata l'ipotesi del condannato ammesso alla liberazione condizionale, e, per parte sua, l'art. 177, secondo comma, cod. pen. stabilisce che, «[d]ecorso tutto il tempo della pena inflitta, ovvero cinque anni dalla data del provvedimento di liberazione condizionale, se trattasi di condannato all'ergastolo, senza che sia intervenuta alcuna causa di revoca, la pena rimane estinta [...]».

4.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* afferma che l'appellante avrebbe raggiunto «un grado di affidabilità elevato anche sotto l'aspetto della convinta revisione critica delle scelte criminali della sua vita precedente», tanto da confortare il convincimento «circa un serio e ragionevole giudizio prognostico di conformazione della futura condotta di vita ai valori dell'ordinamento sociale». Ciò non di meno, le «tassative» disposizioni censurate non consentirebbero un «riesame circa la necessità della permanenza della libertà vigilata fino alla conclusione del periodo quinquennale», e condurrebbero al rigetto dell'appello. Viceversa, in caso di accoglimento delle questioni sollevate, la misura della libertà vigilata «potrebbe essere ridotta nella durata o revocata al pari di qualunque altra misura di sicurezza, ben prima della sua naturale scadenza».

5.- Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, il rimettente muove dalla considerazione che la misura oggetto di esame «sembrerebbe collegata ad un presupposto radicalmente antitetico alla pericolosità», in quanto essa è disposta successivamente all'accertamento di quel «completo ravvedimento che fonda la meritevolezza del beneficio maggiore», tanto che sia questa Corte (è citata la sentenza n. 282 del 1989) sia la giurisprudenza di legittimità (è citata Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 28 gennaio-19 marzo 1991, n. 343), pur riconoscendone «l'indubbio carattere afflittivo», avrebbero ad essa attribuito una funzione diversa da quella delle misure di sicurezza vere e proprie, e cioè quella di «sostegno e controllo» dei comportamenti del condannato in libertà, «al fine di verificare se il giudizio sul ravvedimento trovi rispondenza nella realtà dei fatti».

5.1.- Per il giudice *a quo*, in particolare, la libertà vigilata applicata al condannato che abbia ottenuto la liberazione condizionale sarebbe «una sanzione a tutti gli effetti», che consegue obbligatoriamente alla commissione del reato «che ha dato origine alla condanna oggetto di liberazione condizionale», e che reca con sé, come riconosciuto da questa



Corte (sentenza n. 282 del 1989) e dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 29 novembre 2016-22 marzo 2017, n. 13934 e 7-23 aprile 2009, n. 17343), una indubbia afflittività, comportando notevoli restrizioni alla libertà del condannato.

Secondo il rimettente - che non contesta, in sé considerata, la scelta di aver previsto una misura «aggiuntiva alla liberazione condizionale», quanto la sottrazione al giudice di qualsiasi potere discrezionale in ordine alla sua applicazione o riduzione - sarebbe superfluo stabilire se si tratti di «sanzione penale (autonoma)» o di «misura di sicurezza». Da tempo, infatti, le misure di sicurezza sarebbero state ricondotte al genus delle sanzioni penali; e come tutte le sanzioni «lato sensu penali» anche quella in esame dovrebbe rispettare i principi del finalismo rieducativo, della proporzionalità e della individualizzazione del trattamento sanzionatorio.

Quello disciplinato dalle norme censurate sarebbe, invece, un «automatismo sanzionatorio [...] che permea sia il momento genetico della misura (an) sia la sua durata (quantum)», e che preclude al giudice ogni tipo d'intervento, non potendo questi attribuire «la giusta importanza al processo di rieducazione del condannato», «presumibilmente già compiutosi», alla luce del «sicuro ravvedimento» posto a fondamento della liberazione condizionale.

5.2.- Questa soluzione legislativa, aggiunge il rimettente, sarebbe il risultato di una scelta di politica criminale «risalente nel tempo», adottata quando era assente l'articolato sistema delle misure alternative alla detenzione e dei benefici penitenziari, successivamente introdotti con la legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà). Prima di tale riforma, la liberazione condizionale era l'unico strumento che consentiva al detenuto - e in particolare all'ergastolano - di acquisire spazi di libertà, sicché poteva apparire comprensibile, in quel momento, che «il contenuto sostanziale del ravvedimento» fosse ricavabile solo attraverso un controllo successivo alla liberazione. Oggi, invece, a venire in rilievo sarebbe il complessivo «excursus trattamentale del condannato», sicché l'applicazione di misure quali i permessi premio, la liberazione anticipata, il lavoro esterno e la semilibertà consentirebbero una verifica «“ex ante”» del ravvedimento necessario a ottenere la misura più ampia della liberazione condizionale.

5.3.- Per queste ragioni, oltre a confliggere con l'art. 27 Cost., la disciplina censurata lederebbe l'art. 3 Cost. Infatti, la stessa accomunerebbe la condizione di individui con percorsi rieducativi eterogenei, prescindendo dal diverso grado di risocializzazione raggiunto da ciascuno. A supporto delle proprie tesi, il rimettente richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui ogni fattispecie con pena fissa sarebbe per ciò solo indiziata di illegittimità (sono richiamate le sentenze n. 222 del 2018, n. 50 del 1980, n. 104 del 1968 e n. 67 del 1963, nonché, in ambito di sanzioni amministrative accessorie, la sentenza n. 88 del 2019).

A dispetto di ciò, le disposizioni censurate - che introdurrebbero un irragionevole automatismo «per meri scopi di controllo sociale in ambito extramurario» - sottrarrebbero al giudice la facoltà di una determinazione in concreto della misura, «pur con il limite minimo di durata previsto dall'art. 228, co. 5 c.p.».

5.4.- Avendo riconosciuto alla misura in esame la natura di sanzione penale, il rimettente dichiara infine di non doversi confrontare con la sentenza di questa Corte che, «in data assai risalente (12 maggio 1977 n. 78)», ha dichiarato non fondata una questione di legittimità costituzionale dell'art. 177, ultimo comma, cod. pen., sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 27 Cost. e prospettata «nei termini di raffronto con le misure di sicurezza». A giudizio del Tribunale di sorveglianza di Firenze, infatti, questa Corte avrebbe all'epoca valorizzato «soprattutto la funzione di controllo sul soggetto vigilato per il suo cauto reinserimento sociale», giungendo in tal modo ad escludere la necessità di accertamenti sulla pericolosità.

6.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate non fondate.

L'interveniente sostiene che l'odierna questione sarebbe sovrapponibile, almeno in parte, a quella già decisa con la sentenza n. 78 del 1977, i cui principi sarebbero stati «ripresi e condivisi» nella sentenza n. 282 del 1989.

A parere dell'Avvocatura, nelle pronunce appena citate questa Corte avrebbe affermato la «inscindibilità del binomio liberazione condizionale-libertà vigilata», espressione formale della «essenziale natura di modalità esecutiva della pena che è propria della liberazione condizionale». Con l'applicazione di tale misura, in altre parole, la finalità rieducativa della pena si realizzerebbe sostituendo al rapporto esecutivo della pena carceraria il rapporto esecutivo della libertà vigilata di cui all'art. 230 cod. pen.

Nella sentenza n. 282 del 1989 si è infatti affermato che la revoca della liberazione condizionale «estingue lo status di “vigilato in libertà” del condannato e (ri)costituisce quello di “detenuto”». Ciò starebbe a significare che contenuti afflittivi e riadattamento sociale «connotano congiuntamente struttura e dinamica effettuale della liberazione condizionale», la quale, nel momento stesso in cui presuppone il «sicuro ravvedimento» del condannato, imporrebbe tuttavia l'ulteriore «prova in libertà».



L'ordinanza di remissione non si sarebbe invece misurata con tali basilari considerazioni, obliterando quella che rappresenterebbe «una più generale caratteristica del nostro sistema», nel quale «l'esecuzione penale è il momento in cui viene data attuazione alla volontà espressa dalla legge e dalla sentenza di condanna, anche in ordine al “quantum” della pena da eseguire». Il rimettente postulerebbe, invece, un diverso sistema nel quale il giudice dell'esecuzione sarebbe chiamato ad accertare, «in un dato momento dei diversi “rapporti esecutivi”», se il condannato, in ragione del suo percorso rieducativo e dell'avvenuto ravvedimento, abbia scontato «“abbastanza pena”». Tuttavia, se così fosse, opina l'interveniente, il dubbio di legittimità costituzionale dovrebbe allora estendersi anche alla previsione che fissa in ventisei anni la quota di pena che deve essere stata espiata per accedere alla liberazione condizionale.

7.- Nel giudizio si è costituito B. V., appellante nel giudizio *a quo*, il quale riferisce anzitutto che, in forza della libertà vigilata cui è sottoposto, gli sono state impartite le seguenti prescrizioni: *a*) obbligo di svolgere l'attività lavorativa indicata nell'ordinanza applicativa della misura e di comunicare al magistrato competente eventuali modifiche; *b*) divieto di trattenersi fuori dalla propria abitazione dalle ore 22.00 alle ore 6.00 di ogni giorno; *c*) divieto di detenere o portare addosso armi proprie od altri strumenti atti ad offendere; *d*) obbligo di portare sempre con sé la «carta precettiva» e di esibirla ad ogni richiesta degli ufficiali e agenti della forza pubblica; *e*) divieto di allontanarsi dalla Provincia di Firenze senza autorizzazione del magistrato di sorveglianza; *f*) divieto di frequentare pregiudicati, tossicodipendenti o persone sottoposte a misure di sicurezza o di prevenzione; *g*) obbligo di presentarsi due volte al mese «ed ogni qualvolta ne sarà richiesto dall'Autorità incaricata della vigilanza»; *h*) divieto di cambiare abitazione senza permesso del magistrato di sorveglianza; *i*) obbligo di prendere e mantenere contatti con l'ufficio esecuzione penale esterna (UEPE) di Firenze.

Asserisce inoltre di aver «ottenuto la liberazione condizionale secondo una interpretazione costituzionalmente orientata (sentt. 32 del 2020 e 193 del 2020) dell'art. 4 bis o.p., avendo commesso i delitti prima della entrata in vigore del DL n. 306/92, convertito in L. n. 356/92».

Ciò posto, la parte sostiene in primo luogo che, dovendosi riconoscere alla libertà vigilata in esame natura di misura di sicurezza, la relativa disciplina dovrebbe leggersi in accordo con l'art. 202 cod. pen. Sarebbe infatti da sottoporre a critica il precedente di legittimità costituito dalla sentenza della Corte di cassazione n. 343 del 1991, e, in particolare, il passaggio della relativa motivazione in cui si afferma che la misura in parola si differenzerebbe dalle misure di sicurezza, perseguendo lo scopo di consentire un controllo sul condannato per verificare «se il giudizio sul ravvedimento trovi corrispondenza nella realtà dei fatti», giacché tale affermazione sarebbe «apodittica e illogica». D'altra parte, con il precedente costituito dalla sentenza n. 78 del 1977, questa Corte non avrebbe sciolto il nodo della natura giuridica dell'istituto.

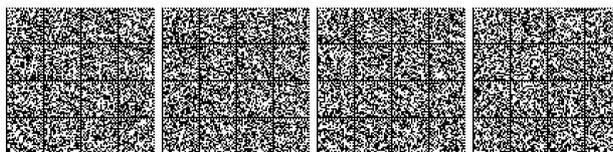
In subordine, anche laddove si volesse seguire la tesi del rimettente, secondo cui la libertà vigilata avrebbe in questo caso natura di sanzione penale, la giurisprudenza costituzionale avrebbe comunque chiarito che «previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in linea con il volto costituzionale del sistema penale» (è citata la sentenza n. 185 del 2021) e «ogni fattispecie sanzionata con pena fissa (qualunque ne sia la specie) è per ciò solo indiziata di illegittimità» (è citata la sentenza n. 222 del 2018, unitamente alla sentenza n. 232 del 2021).

Per queste ragioni, e conclusivamente, secondo la parte, per effetto dell'auspicato accoglimento delle questioni sollevate, «potrebbero divenire applicabili alla misura *de qua* le disposizioni generali concernenti i termini di durata, il riesame periodico e la revoca anticipata della libertà vigilata ordinaria».

8.- Ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, hanno depositato opinioni scritte, quali amici curiae, l'Associazione italiana dei professori di diritto penale (AIPDP), in data 28 luglio 2022, e l'Unione camere penali italiane (UCPI), in data 1° agosto 2022, opinioni entrambe ammesse con decreto presidenziale del 10 gennaio 2023.

L'AIPDP, che ritiene violati anche gli artt. 3 e 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, 2 del Protocollo n. 4 alla CEDU e 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, muove dall'assunto che l'istituto in esame presenterebbe «irrisolti profili di ambiguità», ma che sarebbero indubitabili la sua afflittività e natura penale.

Il precedente specifico costituito dalla sentenza n. 78 del 1977 della Corte costituzionale non sarebbe dirimente, perché se è vero che il giudice può adeguare le prescrizioni della libertà vigilata alle esigenze di controllo e sostegno del vigilato, ciò non sarebbe sufficiente a soddisfare compiutamente le esigenze di proporzionalità e individualizzazione del trattamento penale. Ancora, l'*amicus curiae* evidenzia come la misura sarebbe fondata su una presunzione assoluta di pericolosità sociale del soggetto o, per coloro che non assimilano la libertà vigilata di cui all'art. 230, primo comma, numero 2), cod. pen. ad una misura di sicurezza, su una presunzione, altrettanto assoluta, di «una ineludibile necessità di controllo sulla persona condizionalmente liberata». Si tratterebbe, in ogni caso, di una presunzione manifestamente irragionevole, perché, nel caso di persona che abbia superato positivamente il vaglio del sicuro ravvedimento, la pericolosità rappresenterebbe l'eccezione (è citata la sentenza n. 1 del 1971 di questa Corte).



L'UCPI, per parte sua, ritiene non convincente il tentativo della Corte di cassazione di «svincolare dalla logica delle ordinarie misure di sicurezza la “peculiare” libertà vigilata conseguente all'ammissione all'istituto di cui all'art. 176 c.p.». Più precisamente, o si assume che tale peculiare istituto sia comunque assimilabile ad una misura di sicurezza - e allora, ai fini della sua applicazione, occorre il previo accertamento della pericolosità del soggetto - oppure lo si considera una differente modalità esecutiva della pena, e allora non potrà non censurarsene la fissità.

9.- La parte ha depositato memoria in vista dell'udienza, contestando puntualmente le tesi dell'Avvocatura generale e insistendo per l'accoglimento delle sollevate questioni di legittimità costituzionale. In particolare, a suo dire, «il giudice di sorveglianza è giudice del futuro, e non del passato», e dovrebbe pertanto essergli consentito valutare il percorso di reinserimento sociale della persona. Il legislatore, invece, mentre consente al giudice, in caso di revoca della liberazione condizionale, di tener conto del periodo trascorso in libertà vigilata ai fini del calcolo della pena residua, gli preclude una valutazione sul raggiungimento della finalità della pena ai fini di una revoca della libertà vigilata prima del decorso del previsto termine di cinque anni.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di sorveglianza di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 177, secondo comma, e 230, primo comma, numero 2), cod. pen.

Le due disposizioni sono censurate, innanzitutto, nella parte in cui stabiliscono l'obbligatoria applicazione della misura della libertà vigilata al condannato alla pena dell'ergastolo ammesso alla liberazione condizionale. Così disponendo, esse violerebbero gli artt. 3 e 27 Cost., poiché prevedrebbero un «automatismo *ex lege*» in forza del quale al condannato in questione la libertà vigilata è applicata non già in base alla sua concreta situazione e in virtù di specifici elementi rivelatori di esigenze di difesa sociale, bensì sulla scorta del dato «meramente formale» legato alla concessione della misura.

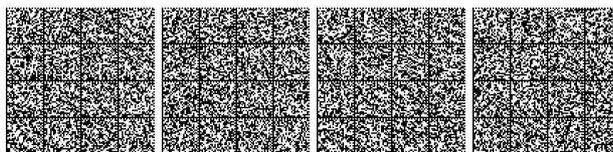
In secondo luogo, gli artt. 177, secondo comma, e 230, primo comma, numero 2), cod. pen. violerebbero di nuovo gli artt. 3 e 27 Cost. in quanto stabiliscono la durata della libertà vigilata in misura predeterminata e fissa. Nonostante le «forti limitazioni della libertà personale» che essa comporta, la durata della misura è infatti prevista «per un tempo prefissato *ex lege*», essendo così sottratta al giudice la facoltà di una sua determinazione in concreto, «pur con il limite minimo di durata previsto dall'art. 228, co. 5 c.p.». Ne risulterebbe, in particolare, il contrasto con i principi di individualizzazione e proporzionalità della sanzione penale, che rendono «indiziata di illegittimità» ogni fattispecie sanzionata con pena fissa.

Ancora, le due disposizioni sono sottoposte a censura nella parte in cui non prevedono che il magistrato di sorveglianza possa valutare in concreto, nel corso della misura, l'adeguatezza della sua permanente esecuzione alle esigenze di reinserimento sociale del liberato condizionalmente, non consentendone, quindi, la revoca anticipata. Ciò, in ulteriore violazione degli artt. 3 e 27 Cost., poiché al giudice non sarebbe possibile verificare la coerenza della restrizione della libertà personale rispetto alle esigenze di pieno reinserimento e di raggiunta conformazione ai valori della convivenza sociale. L'impossibilità di interrompere l'esecuzione della misura, pur in presenza di significativi progressi compiuti dalla persona liberata condizionalmente, impedirebbe così di riconoscere che il «sacrificio» imposto dalla misura della libertà vigilata non è più necessario.

Infine, è lamentata la violazione dell'art. 3 Cost., poiché le due disposizioni accomunerebbero «situazioni soggettive differenti che, pur nel presupposto comune del sicuro ravvedimento, sono invece caratterizzate da percorsi rieducativi eterogenei». In violazione del principio di eguaglianza, verrebbe in rilievo un automatismo concepito «per meri scopi di controllo sociale in ambito extramurario», ingiustificabile sotto il profilo del «divieto di trattare allo stesso modo situazioni che invece presentano caratteristiche differenti».

2.- Deve essere anzitutto esclusa l'incidenza sull'odierno giudizio della novella costituita dal decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di termini di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, e di disposizioni relative a controversie della giustizia sportiva, nonché di obblighi di vaccinazione anti SARS-CoV-2, di attuazione del Piano nazionale contro una pandemia influenzale e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2022, n. 199.

Intervenendo sul regime di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti che non hanno collaborato con la giustizia e che risultano perciò soggetti a regime cosiddetto “ostativo”, l'art. 2 del predetto d.l. n.162 del 2022, come convertito, per quanto qui interessa, ha elevato a dieci anni il periodo di sottoposizione a libertà vigilata



cui è soggetto il condannato all'ergastolo ammesso alla liberazione condizionale, e ha per costui previsto il divieto specifico di tenere contatti, durante l'esecuzione della misura, con soggetti condannati per taluni reati o nei cui confronti sono applicate talune misure di prevenzione.

Il regime cosiddetto ostativo, tuttavia, risulta non applicato all'appellante nel giudizio *a quo*.

Come si evince dall'ordinanza di rimessione, i reati in questione sono stati commessi nell'anno 1990, quindi prima dell'entrata in vigore del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356, che ha introdotto nell'art. 4-*bis* ordin. penit. la disciplina ostativa. Circostanza, questa - riferisce inoltre l'atto di costituzione della parte interessata - che avrebbe consentito al Tribunale di sorveglianza di Firenze di concedere la liberazione condizionale sulla base di una «interpretazione costituzionalmente orientata» dell'art. 4-*bis* ordin. penit. (fondata sulle sentenze n. 193 e n. 32 del 2020 di questa Corte), essendo stati i reati commessi, appunto, prima della entrata in vigore della disciplina ostativa.

3.- Ciò premesso, le questioni non sono fondate.

4.- Viene qui all'attenzione la situazione del soggetto ammesso alla liberazione condizionale, con particolare riferimento al condannato alla pena dell'ergastolo. L'art. 176 cod. pen. stabilisce, in generale, che possa accedere alla misura il condannato a pena detentiva che abbia tenuto, durante il tempo della sua esecuzione, un comportamento «tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento» e che abbia adempiuto alle obbligazioni civili derivanti dal reato, a meno che si dimostri l'impossibilità di provvedere in tal senso. La disposizione richiede, inoltre, che sia stata già espiata una determinata quota di pena (almeno trenta mesi e comunque non meno della metà di quella inflitta) e che il residuo non superi una certa soglia (cinque anni). Una specifica regola è dettata per il condannato all'ergastolo, che può essere ammesso alla liberazione condizionale quando abbia scontato almeno ventisei anni di pena.

Il successivo art. 177 cod. pen. definisce il possibile esito della liberazione condizionale, ovvero sia l'estinzione della pena, che si produce una volta decorso un determinato periodo di tempo senza che siano intervenute cause di revoca della misura. Per la generalità dei condannati la disposizione richiede che sia decorso «tutto il tempo della pena inflitta», mentre per il condannato all'ergastolo è necessario che trascorran «cinque anni dalla data del provvedimento di liberazione condizionale».

Quanto al regime cui è sottoposta la persona ammessa alla liberazione condizionale, rileva quanto previsto dall'art. 230 cod. pen., disposizione che indica i casi nei quali «deve essere ordinata la libertà vigilata» (così, testualmente, la rubrica), tra i quali il primo comma, numero 2), annovera proprio l'ipotesi del soggetto ammesso alla liberazione condizionale.

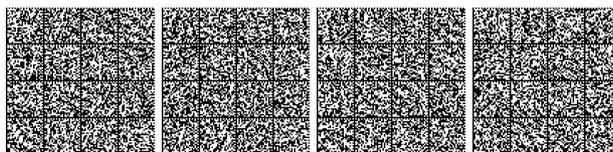
Dunque, la lettura a sistema delle disposizioni portate all'attenzione di questa Corte comporta che il detenuto ammesso alla liberazione condizionale va soggetto a libertà vigilata (art. 230, primo comma, numero 2, cod. pen.) e che tale status - di liberato condizionalmente sottoposto a vigilanza - perdura, quando si tratti di condannato alla pena dell'ergastolo, per cinque anni (art. 177, secondo comma, cod. pen.).

5.- La decisione delle odierne questioni richiede che questa Corte chiarisca la natura della libertà vigilata, quale si rivela nelle fattispecie come quella in esame, cioè quando applicata al condannato ammesso alla liberazione condizionale. Se, infatti, la libertà vigilata si presenta ordinariamente come misura di sicurezza a tutti gli effetti, più controversa è la sua natura laddove essa risulti disposta ai sensi dell'art. 230, primo comma, numero 2), cod. pen.

In generale, le misure di sicurezza trovano la loro «peculiare ragion d'essere» nella «funzione di contenimento della pericolosità sociale [del soggetto]» (sentenza n. 22 del 2022), con la conseguenza che esse operano se e quando l'autore del fatto la esprime in concreto, «sia nel momento dell'applicazione della misura, sia nel momento della sua esecuzione» (sentenza n. 197 del 2021).

D'altra parte, sulla scorta di pronunce di questa Corte (in particolare, sentenze n. 249 del 1983 e n. 139 del 1982), il legislatore è intervenuto, da un lato, ad abrogare l'art. 204 cod. pen. - disposizione che ammetteva, in questa materia, ipotesi di «[p]ericolosità sociale presunta» (art. 31, primo comma, della legge 10 ottobre 1986, n. 663, recante «Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure provative e limitative della libertà») - dall'altro, a statuire, coerentemente, che tutte le misure di sicurezza sono ordinate previo accertamento in concreto della condizione di pericolosità sociale (art. 31, secondo comma).

Si ritiene comunemente che queste modifiche abbiano condizionato l'interpretazione dello stesso art. 230 cod. pen., rendendo non più obbligata, nei casi che l'articolo indica, l'applicazione della libertà vigilata, se non quando il giudice abbia in concreto valutato come socialmente pericoloso il soggetto interessato. Da questa lettura, tuttavia, resta esclusa, come assume lo stesso rimettente, la fattispecie qui rilevante, cioè quella del condannato ammesso alla liberazione condizionale, per la semplice ragione che costui non solo non è socialmente pericoloso ma ne è stato al contrario



ritenuto il “sicuro ravvedimento”: in questa ipotesi, la libertà vigilata continua ad operare *ex lege*, sia pur mediata da un provvedimento del magistrato di sorveglianza che ne stabilisce le concrete modalità esecutive (Cass., sent. n. 343 del 1991).

6.- Il giudice rimettente muove da una peculiare ricostruzione della natura dell’istituto in esame, non del tutto condivisa, peraltro, dalla parte costituita in giudizio e avversata dall’interveniente Avvocatura dello Stato.

L’ordinanza di remissione riconosce che alla libertà vigilata prevista ai sensi dell’art. 230, primo comma, numero 2), cod. pen. è assegnata una funzione diversa rispetto a quella propria delle misure di sicurezza, e assume trattarsi di una «sanzione a tutti gli effetti, che in ogni caso consegue alla commissione di un reato (quello che ha dato origine alla condanna oggetto di liberazione condizionale)».

Affermando che quella in esame sarebbe «misura aggiuntiva alla liberazione condizionale», sostiene, d’altra parte, che non avrebbe, per vero, importanza configurarla quale «sanzione penale (autonoma)» o quale «misura di sicurezza», in quanto, avendo carattere affittivo come tutte le «sanzioni lato sensu penali», soggiacerebbe al necessario rispetto dei principi di proporzionalità, finalità rieducativa e individualizzazione del trattamento sanzionatorio: esattamente ciò che le due disposizioni censurate, a suo avviso, negherebbero.

In definitiva, non si sarebbe in presenza di una misura di sicurezza vera e propria e, in ogni caso, a risultare decisiva sarebbe la circostanza che si tratti di una misura comunque affittiva, che si aggiunge alla liberazione condizionale, e che deve dunque essere soggetta al regime di ogni altra sanzione penale.

A differenza del rimettente, la parte assume invece con nettezza che la libertà vigilata sia una misura di sicurezza, sicché la relativa disciplina dovrebbe «leggersi in accordo, e non in contrasto, con l’art. 202, comma I, c.p.», cioè con la disposizione ai cui sensi le misure di sicurezza possono essere applicate soltanto alle persone socialmente pericolose. Sull’assunto che il giudice *a quo* abbia però escluso la percorribilità di questa interpretazione, stante dunque l’applicazione *ex lege* della misura, ne deriverebbe il necessario accoglimento delle questioni sollevate. D’altro canto, sottolinea ancora la parte, la libertà vigilata presenterebbe in ogni caso valenza «penale ed affittiva», dovendosi perciò conformare ai principi costituzionali in materia penale.

Muovendo da una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale, l’Avvocatura dello Stato, per parte sua, approda ad una conclusione del tutto diversa, che la conduce a sostenere la non fondatezza delle questioni. Sottolinea, cioè, la «inscindibilità del binomio liberazione condizionale-libertà vigilata», e insiste particolarmente sulla «essenziale natura di modalità esecutiva della pena che è propria della liberazione condizionale». Richiamando la sentenza n. 282 del 1989 di questa Corte, afferma che la liberazione condizionale «sostitu[isce] al rapporto esecutivo della pena carceraria il rapporto esecutivo della libertà vigilata di cui all’art. 230, n. 2, c.p.».

Per parte loro, infine, discutono la natura dell’istituto in esame anche le opinioni presentate dall’Associazione italiana dei professori di diritto penale e dall’Unione camere penali italiane, in qualità di amici curiae. Muovendo dall’assunto che la libertà vigilata, pur presentando irrisolti profili di ambiguità, esibisca indubitabilmente connotato affittivo e penale, con argomentazioni diversamente articolate ne traggono la comune conclusione che la misura sarebbe irragionevolmente fondata su una presunzione assoluta di pericolosità sociale; in ogni caso, se la libertà vigilata ai sensi dell’art. 230, primo comma, numero 2), cod. pen. non fosse assimilata ad una misura di sicurezza, essa sarebbe comunque fondata sulla presunzione, altrettanto assoluta e irragionevole, circa l’ineludibile necessità di un controllo sulla persona condizionalmente liberata.

7.- Questa Corte ha già avuto occasione di rilevare alcune caratteristiche specifiche della misura in esame, ritenuta fattispecie «tutta particolare» (sentenza n. 11 del 1970), e di sottolineare, pertanto, la «impossibilità di assimilare la comune figura della libertà vigilata a quella particolare conseguente alla liberazione condizionale» (ancora, sentenza n. 11 del 1970, nonché sentenza n. 78 del 1977).

Non ha poi mancato di chiarire le finalità cui l’istituto risponde: dal soggetto liberato condizionalmente «lo Stato attende la conferma della prognosi di già avvenuto ravvedimento», poiché il liberato condizionalmente è, «come dire, in prova», «attend[endosi] da lui conferme del ravvedimento [...] che soltanto in situazione di libertà possono essere compiutamente ed indiscutibilmente offerte». Così, ha aggiunto che la libertà vigilata disposta ai sensi dell’art. 230 cod. pen. è «segno evidente» dell’interesse statale «a stimolare l’esito positivo della prova» (sentenza n. 183 del 1986; nello stesso senso, sentenza n. 282 del 1989). Peraltro, tra le finalità cui risponde l’istituto, ha anche sottolineato che l’ordinamento è chiamato a «garantire i terzi, la collettività tutta, dai pericoli derivanti dall’anticipata liberazione del condannato» (ancora, sentenza n. 183 del 1986).

A tali conclusioni, che in questa sede vanno ribadite, deve aggiungersi che la libertà vigilata scaturente dall’ammissione alla liberazione condizionale è solo nominalmente ascrivibile al genus delle misure di sicurezza, rispondendo ad una ben diversa logica e soddisfacendo ben diverse necessità.



Vi è certo una qualche incompatibilità tra l'accertamento del "sicuro ravvedimento" del condannato - condizione per essere ammessi alla liberazione condizionale - e l'eventuale riscontro della sua pericolosità sociale: l'uno esclude infatti l'altro, giacché «il ravvedimento è appunto il presupposto su cui si basa la valutazione che il condannato non è più socialmente pericoloso» (sentenza n. 273 del 2001).

D'altra parte, la valutazione sul ravvedimento implica un «esame particolarmente attento e approfondito» circa la sussistenza di comportamenti «obiettivamente idonei a dimostrare, anche sulla base del progressivo percorso trattamentale di rieducazione e di recupero, la convinta revisione critica delle pregresse scelte criminali e a formulare in termini di certezza, o di elevata e qualificata probabilità, confinante con la certezza, un serio, affidabile e ragionevole giudizio prognostico di pragmatica conformazione della futura condotta di vita all'osservanza della legge penale in precedenza violata» (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima penale, 23 marzo-19 maggio 2021, n. 19818).

L'applicazione della libertà vigilata al soggetto non dipende dunque da una valutazione in concreto del rischio che egli nuovamente commetta reati, ma si lega inscindibilmente, derivandone quale conseguenza, alla condizione di liberato condizionalmente.

Si tratta di un legame che assume rilievo in una duplice prospettiva. Anzitutto, esso definisce la peculiare *ratio* dell'istituto, mirato ad accompagnare la «prova in libertà del condannato» (sentenza n. 282 del 1989) e quindi a verificare la tenuta della prognosi effettuata sul suo "sicuro ravvedimento". La giurisprudenza di legittimità già richiamata, infatti, pur affermando la necessità di un penetrante esame sulla sussistenza di tale requisito, mette allo stesso tempo in notevole evidenza come, ai fini della concessione della liberazione condizionale, l'esame sul "sicuro ravvedimento" si risolva comunque in un «giudizio prognostico», di conformazione della «futura condotta» al rispetto della legge penale (ancora Cass., sentenza n. 19818 del 2021). È, e non può non essere, insomma, un giudizio provvisorio, che attende, appunto, conferma in una situazione, più completa ed effettiva, di libertà. Come questa Corte ha avuto modo di sottolineare, d'altra parte, tale giudizio costituisce «premessa per l'accesso alla libertà condizionale e, quindi, per la estinzione della pena». Ciò, si è altresì precisato, proprio «in esito [...] a un ulteriore periodo di vigilanza dell'autorità» (ordinanza n. 97 del 2021).

La connessione tra libertà vigilata e liberazione condizionale, inoltre, consente di disvelare meglio la natura della prima. Ben vero che la sentenza n. 282 del 1989 ritenne superfluo chiarire (ai fini però dello scioglimento dello specifico dubbio che allora veniva all'esame) se la libertà vigilata ai sensi dell'art. 230, primo comma, numero 2), cod. pen. sia «sanzione penale (autonoma)» o «misura di sicurezza»: ma proprio in quella pronuncia si era significativamente affermato che l'istituto è da considerarsi «attenuazione, in sede d'ammissione alla liberazione condizionale, dell'originaria pena detentiva», e che la liberazione condizionale «sostitui[sce] al rapporto esecutivo della pena carceraria il rapporto esecutivo della libertà vigilata di cui all'art. 230, n. 2, c.p.».

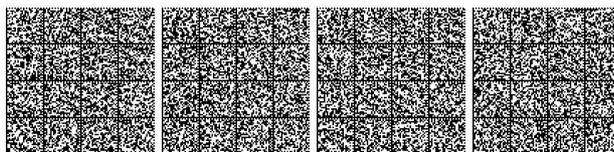
Non erra, allora, l'Avvocatura generale, laddove, proprio con riferimento a questa pronuncia, afferma che quello tra liberazione condizionale e libertà vigilata costituisce una sorta di inscindibile binomio, secondo una prospettiva contraria a quella assunta dal rimettente, che ragiona invece di una misura afflittiva «aggiuntiva» alla liberazione condizionale, disgiungendo così la libertà vigilata dalla stessa liberazione condizionale cui accede e, per l'effetto, dalla pena detentiva in sostituzione della quale è stata disposta: quasi si trattasse di una sanzione "ulteriore", attraverso cui si infliggono limitazioni ad un soggetto altrimenti libero, o addirittura di una sanzione "nuova" e geneticamente distinta rispetto a quella detentiva originariamente inflitta allo stesso soggetto.

Liberazione condizionale e libertà vigilata, invece, costituiscono un tutt'uno e si delineano, unitamente considerate, come una misura alternativa alla detenzione.

Del resto, che tale sia la natura della liberazione condizionale è un dato ormai acquisito alla giurisprudenza costituzionale. Sebbene sin dal momento della sua approvazione essa abbia trovato collocazione nel codice penale, precisamente tra le cause di estinzione della pena, a seguito della approvazione della legge n. 354 del 1975, di questo «"vecchio" istituto [...] risulta ormai evidente l'attrazione nella logica del trattamento del condannato e la sostanziale assimilazione alle misure alternative alla detenzione disciplinate dall'ordinamento penitenziario (*cf.*: da ultimo sentenze n. 138 del 2001, n. 418 del 1998, nonché n. 188 del 1990 e n. 282 del 1989)» (sentenza n. 273 del 2001).

Anche di recente questa Corte ha ragionato della liberazione condizionale in rapporto alle «altre misure alternative» (ordinanza n. 97 del 2021), confermando come si tratti di un istituto «funzionalmente analogo» alle modalità di esecuzione extramuraria della pena, anch'esso finalizzato a «consentire il graduale reinserimento del condannato nella società, attraverso la concessione di uno sconto di pena» (sentenza n. 32 del 2020).

Una conclusione, questa, ulteriormente avvalorata dalla circostanza che, come già detto, la liberazione sotto condizione comporta proprio la sostituzione della pena carceraria con prescrizioni di incidenza bensì afflittiva, ma di certo attenuata rispetto alla detenzione, quali quelle proprie della libertà vigilata, che si assume allora «accompagn[ino] necessariamente lo stato di libertà condizionale» (sentenza n. 282 del 1989).



8.- L'impostazione descritta è confermata dalla giurisprudenza di legittimità. Anzitutto, con la già citata sentenza n. 343 del 1991, sulla quale tutte le difese si sono soffermate, la Corte di cassazione ha affermato che quella in esame non sarebbe una «misura di sicurezza stricto sensu», perché «strutturalmente e funzionalmente» diversa. Strutturalmente, per la sua durata fissa; funzionalmente, proprio perché la libertà vigilata ordinata in sede di liberazione condizionale «prescinde totalmente dalla pericolosità sociale del condannato», ed anzi «in tanto è ordinata in quanto sia stato accertato che questi non è più socialmente pericoloso».

Essa, allora, è finalizzata a «consentire un controllo», volto a «verificare se il giudizio sul ravvedimento [...] trovi rispondenza nella realtà dei fatti».

Sebbene la Corte di legittimità non sia tornata ad occuparsi ex professo del tema, con successivi arresti ha però non meno significativamente confermato il nesso tra liberazione condizionale e libertà vigilata. Ai fini che in questa sede maggiormente rilevano, essa ha così sottolineato che «[l']assimilazione della liberazione condizionale [...] ad una misura alternativa alla detenzione discende dalla necessaria applicazione della libertà vigilata ad essa conseguente, ai sensi dell'art. 230 c.p., comma 1, n. 2)», e che «la liberazione condizionale con la libertà vigilata da essa implicata costituisce esecuzione della pena con modalità alternative alla restrizione in carcere» (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 19 luglio-9 ottobre 2012, n. 39854; analogamente, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 7-23 aprile 2009, n. 17343), ovvero si presenta come modalità di esecuzione della pena, «diversa e di minore afflittività rispetto alla restrizione carceraria», essendone riconosciuto il carattere distintivo, per regime di applicazione e finalità, rispetto alle altre misure di sicurezza previste dalla legge (Corte di cassazione, sezione prima penale, 29 novembre 2016-22 marzo 2017, n. 13934).

9.- Da tutto ciò deriva, in primo luogo, l'erroneità della pretesa di applicare alla libertà vigilata ordinata in conseguenza dell'ammissione alla liberazione condizionale lo statuto proprio delle misure di sicurezza, che comporterebbe l'attribuzione al giudice di una valutazione in concreto della sussistenza, in fase genetica, della pericolosità sociale del soggetto e, in costanza di esecuzione della misura, della permanenza di tale requisito.

In secondo luogo, il suo inscindibile legame con la liberazione condizionale e, di riflesso, con la pena principale in sostituzione della quale questa è stata disposta, comporta anche l'erroneità del predicare per questa forma di libertà vigilata il necessario rispetto del principio di mobilità della pena. Che sia indiziata di illegittimità costituzionale ogni sanzione fissa, «(qualunque ne sia la specie)» (sentenza n. 222 del 2018), resta ovviamente confermato: ma il principio è in questo caso erroneamente invocato. Infatti, l'individualizzazione del trattamento sanzionatorio non è assente, ma è stata già assicurata in tutte le sedi necessarie: in quella di predeterminazione legale, ad opera del legislatore, in sede di condanna, dal giudice, che ha così potuto irrogare una pena di entità proporzionata al fatto da questi commesso.

Non è un caso, d'altra parte, che, ai sensi dell'art. 177 cod. pen., la liberazione condizionale dischiuda l'accesso alla definitiva estinzione della pena una volta che sia decorso tutto il suo tempo, mentre per il condannato all'ergastolo si è ovviamente individuato un arco temporale *ad hoc*, ridotto rispetto all'orizzonte della pena perpetua. Nel disegno legislativo, dunque, la libertà vigilata si protrae per un periodo fisso proprio perché il soggetto ammesso alla liberazione condizionale sta spiando, in forma diversa, la pena originariamente inflittagli, questa sì doverosamente commisurata alle specificità della situazione concreta.

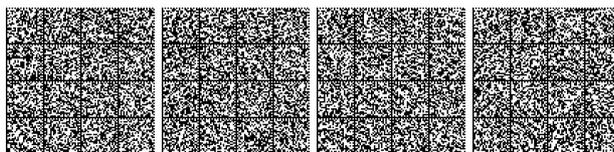
10.- Quanto sin qui affermato non esclude affatto che il legislatore sia tenuto, nel costruire la complessiva disciplina di una misura alternativa alla detenzione, e dunque anche della liberazione condizionale cui consegue la libertà vigilata, a rispettare il disposto di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.

La giurisprudenza costituzionale è ferma nel ricondurre la liberazione sotto condizione all'«obiettivo costituzionale della risocializzazione di ogni condannato» (ordinanza n. 97 del 2021; analogamente sentenze n. 32 del 2020, n. 418 del 1998 e, già, n. 204 del 1974), e a pretendere, allora, che la relativa disciplina risulti permeata da una finalità di rieducazione.

In questa prospettiva, è da ribadire come le prescrizioni e gli obblighi derivanti dalla sottoposizione a libertà vigilata del condannato ammesso a liberazione condizionale «trov[ino] razionale fondamento, ex art. 27, terzo comma, Cost., nel sostegno e controllo che essi possono e devono offrire alla prova in libertà del condannato» (sentenza n. 282 del 1989).

Del resto, l'applicazione della misura in esame, pur vincolata nell'an e nel quantum, non lo è affatto nel quomodo.

Il regime della libertà vigilata implica l'imposizione, da parte del giudice, di prescrizioni (idonee ad evitare l'occasione di nuovi reati) non codificate, che peraltro «possono essere [...] successivamente modificate o limitate» (art. 228 cod. pen.). L'art. 190 norme att. cod. proc. pen. integra la disciplina, limitandosi a predeterminare il divieto di trasferire residenza o dimora in un comune diverso senza autorizzazione del magistrato e di mutare abitazione nell'ambito dello stesso comune senza avvisare le autorità di pubblica sicurezza; nonché il dovere di conservare e, se richiesto, esibire la carta precettiva riepilogativa delle prescrizioni impartite. Fatta eccezione per queste previsioni «minime», il legislatore



ha scelto dunque di non definire analiticamente quali obblighi il giudice debba imporre al libero vigilato (sentenza n. 126 del 1983); ferma la necessità di non rendere difficoltosa la «ricerca di un lavoro» (come conferma il tenore del quarto comma del già citato art. 228 cod. pen.) e di consentire di attenersi alla vigilanza con la «necessaria tranquillità» (art. 190, ultimo comma, norme att. cod. proc. pen.), e fermo il divieto di «applicare prescrizioni che snaturino le caratteristiche di una misura di sicurezza non detentiva» (da ultimo, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 12 novembre-12 dicembre 2019, n. 50383).

Il suo «contenuto non tipizzato» (sentenza n. 253 del 2003) permette al magistrato di sorveglianza di individuare la portata e l'inevitabile afflittività della libertà vigilata, anche quando applicata al condannato ammesso alla liberazione condizionale, e così di adattare la misura alle esigenze del singolo caso.

Su tale aspetto aveva particolarmente insistito questa Corte in occasione del precedente costituito dalla sentenza n. 78 del 1977, affermando che la possibilità di riduzione delle prescrizioni inizialmente impartite (specificata dall'art. 195 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 787, recante «Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena», ma comunque già fondata sul disposto dell'art. 228 cod. pen.) conferma che il regime della libertà vigilata «è precisamente diretto, oltre che al controllo del comportamento del vigilato, anche al fine della graduale rieducazione e del [suo] cauto reinserimento sociale».

Il magistrato di sorveglianza, in definitiva, è nella condizione (e anzi ha il dovere) di definire il complesso delle limitazioni cui sottoporre il vigilato, in coerenza con la specifica situazione personale ed ambientale in cui questo versi, ed eventualmente di rimodularle nel corso del tempo, laddove risultino elementi tali da far ritenere che il controllo nei suoi confronti debba affievolirsi.

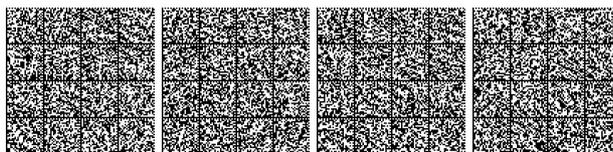
Che la disciplina in esame sappia esibire elasticità e capacità di adattamento al mutare delle circostanze è peraltro ulteriormente avvalorato dal fatto che non ogni trasgressione agli obblighi derivanti dal regime di libertà vigilata comporta la revoca della liberazione condizionale ai sensi dell'art. 177, primo comma, cod. pen. (sentenza n. 418 del 1998).

Ancora, a venire in rilievo è una specifica caratteristica del regime di libertà vigilata applicato al soggetto ammesso alla liberazione condizionale, in ragione della quale essa è definita «assistita». L'art. 55 ordin. penit. - elemento anch'esso valorizzato dalla sentenza n. 78 del 1977 - stabilisce infatti che nei confronti del vigilato «il servizio sociale svolge interventi di sostegno e di assistenza» al fine del suo reinserimento sociale. Si tratta di una disposizione che evidenzia come l'istituto in esame non solo non contraddica obiettivi di risocializzazione, ma sia anzi spiccatamente orientato a concretizzarli, mediante l'attivazione di uno strumento di accompagnamento del reo nel suo percorso di restituzione alla vita sociale.

L'ordinanza di remissione, è da sottolineare, omette di confrontarsi con questi argomenti, perché, a suo dire, la «assai risalente» sentenza n. 78 del 1977 non richiederebbe di essere considerata, una volta assodata la natura di sanzione penale della misura qui in esame.

Ribadisce tuttavia questa Corte che quel precedente mantiene inalterata la sua validità, nella parte in cui specifica che il regime della libertà vigilata conseguente a liberazione condizionale non è affatto di ostacolo alla risocializzazione della persona, ovvero, come questa Corte aveva affermato ancora in precedenza, all'effettivo reinserimento del condannato nel consorzio civile (sentenza n. 264 del 1974, in riferimento ad un condannato alla pena perpetua). Se, d'altra parte, in progresso di tempo, risulta ormai acquisito che l'art. 27, terzo comma, Cost. non si applica alle sole pene in senso stretto e che, anzi, il principio da esso espresso si irradia su ogni aspetto e momento del percorso trattamentale, proprio le ragioni qui particolarmente sottolineate indicano che il regime in questione può e deve essere rivolto nella direzione della finalità espressa dalla disposizione costituzionale ora in questione.

È vero, come sottolinea il rimettente, che con l'introduzione del sistema dei benefici penitenziari si può ora valutare progressivamente, ben prima dell'accesso alla liberazione condizionale, il grado di adesione del condannato al percorso rieducativo propostogli. L'argomento, tuttavia, non dimostra affatto l'inutilità, o addirittura l'illegittimità costituzionale, dell'istituto qui in questione: è, infatti, altrettanto vero che la liberazione condizionale resta, tra le modalità alternative alla detenzione in carcere, quella che dischiude i maggiori spazi di libertà per il condannato, spazi che, da una parte, consentono il più completo reinserimento nel consorzio civile e giustificano, dall'altra, anche in ragione della possibile estinzione della pena, gli opportuni controlli.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 177, secondo comma, e 230, primo comma, numero 2), del codice penale, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, sollevate dal Tribunale di sorveglianza di Firenze, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_230066

N. 67

Sentenza 9 marzo - 11 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo del lavoro - Chiamata in causa del terzo, su istanza di parte - Necessità, a pena di inammissibilità, che il convenuto richieda al giudice, nella medesima memoria, di modificare il decreto di fissazione dell'udienza per poter effettuare la chiamata - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento e violazione del principio della durata ragionevole del processo - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura civile, artt. 418, primo comma, e 420, nono comma.
- Costituzione, artt. 3 e 111, secondo comma.

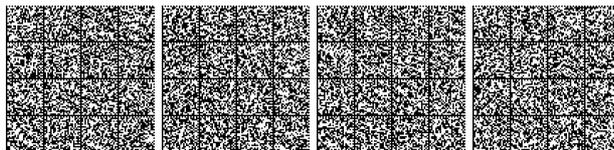
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 418, primo comma, e 420, nono comma, del codice di procedura civile promosso dal Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra O. M. e Progetto Now Società Cooperativa Sociale, con ordinanza del 25 marzo 2022, iscritta al n. 87 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio dell'8 marzo 2023 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;
deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

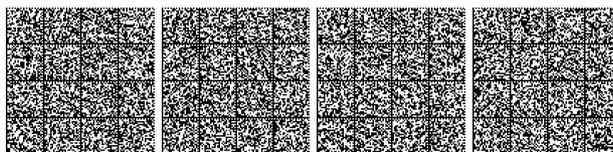
1.- Con ordinanza depositata il 28 marzo 2022, il Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 418, primo comma, e 420, nono comma, del codice di procedura civile, per violazione degli artt. 3 e 111, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevedono che, qualora il convenuto intenda chiamare in causa un terzo, egli debba richiedere al giudice, a pena di decadenza - nella memoria difensiva tempestivamente depositata ex art. 416 cod. proc. civ. - che, previa modifica del decreto emesso ai sensi dell'art. 415, secondo comma, cod. proc. civ., pronunci, entro cinque giorni, un nuovo decreto per la fissazione dell'udienza.

Il giudice rimettente riferisce che, nell'ambito di un giudizio promosso da un lavoratore per il risarcimento del danno biologico cosiddetto differenziale subito a causa di una malattia professionale, il datore di lavoro chiedeva di chiamare in causa la propria compagnia assicurativa, senza instare, a tal fine, per il differimento dell'udienza di discussione. Riferisce inoltre che, all'udienza di discussione, si era riservato sull'autorizzazione alla chiamata in causa del terzo garante ex art. 420, nono comma, cod. proc. civ., dopo aver fatto interloquire le parti sulla questione di legittimità costituzionale della relativa disciplina normativa.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* sottolinea, in particolare, che, qualora le questioni prospettate fossero accolte, dovrebbe disattendere l'istanza di chiamata in giudizio del terzo, poiché il convenuto, pur essendosi tempestivamente costituito entro il termine di dieci giorni antecedente l'udienza di discussione, non ha richiesto il differimento di tale udienza a fronte della predetta istanza.

In punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale di Padova ricorda che, ai sensi dell'art. 418, primo comma, cod. proc. civ., se il convenuto propone domanda riconvenzionale, deve, a pena di inammissibilità della stessa, secondo quanto affermato dalla consolidata giurisprudenza di legittimità in ragione delle esigenze di celerità che connotano il processo del lavoro, chiedere il differimento dell'udienza di discussione. Rammenta, altresì, che nel rito speciale delle controversie in materia di lavoro l'unico riferimento all'istituto della chiamata in causa del terzo è effettuato dall'art. 420, nono comma, cod. proc. civ., laddove stabilisce che, a fronte della relativa istanza, il giudice fissa con decreto una successiva udienza (disponendo che siano notificati al terzo il provvedimento, il ricorso introduttivo e l'atto di costituzione del convenuto, osservati i termini di cui ai commi terzo, quinto e sesto dell'art. 415 cod. proc. civ.). La giurisprudenza di legittimità ha, tuttavia, costantemente ritenuto - come viene ulteriormente evidenziato nell'ordinanza di rimessione - che la relativa richiesta dovesse essere formulata dal convenuto, a pena di decadenza, nella memoria ex art. 416 cod. proc. civ., in virtù delle peculiari esigenze di celerità che caratterizzano il processo del lavoro. Del resto, ricorda ancora il giudice *a quo*, anche nel processo ordinario di cognizione, il convenuto è tenuto, sin dalla comparsa di risposta tempestivamente depositata, a chiedere a pena di decadenza lo spostamento della prima udienza per poter effettuare la chiamata in causa del terzo.

Alla luce di tali premesse, il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale della disciplina ritraibile dal combinato disposto degli artt. 418, primo comma, e 420, nono comma, cod. proc. civ., in quanto la stessa, per un verso, potrebbe determinare una violazione dell'art. 3 Cost., nella misura in cui non prevede, così determinando un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla domanda riconvenzionale, che, anche laddove intenda chiamare in causa un terzo, il convenuto debba, a pena di decadenza, chiedere al giudice, ex art. 416 cod. proc. civ., la pronuncia di un nuovo decreto per la fissazione dell'udienza e, per un altro, è suscettibile di violare il principio della durata ragionevole del processo sancito dall'art. 111 Cost., nella misura in cui stabilisce che il differimento dell'udienza debba essere disposto dal giudice solo all'udienza di discussione, incidendo di conseguenza in modo negativo sulla durata del processo.



Esclude, infine, il Tribunale di Padova la percorribilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata del nono comma dell'art. 420 cod. proc. civ., in quanto la formulazione letterale di tale disposizione non consente di provvedere sulla richiesta di chiamata del terzo in causa prima dell'udienza di discussione.

2.- In data 19 settembre 2022, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo in via preliminare l'inammissibilità delle questioni.

In particolare, sotto un primo profilo, la difesa dello Stato ha eccepito il difetto di rilevanza delle questioni sollevate con riguardo all'art. 418, primo comma, cod. proc. civ., poiché si tratta di una norma, di carattere eccezionale, che riguarda la sola disciplina della domanda riconvenzionale nel processo del lavoro, e non è estensibile alla chiamata in causa del terzo, come affermato nella stessa giurisprudenza di legittimità (viene citata Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 21 agosto 2003, n. 12300).

Rileva, inoltre, l'Avvocatura l'inammissibilità, per eccessiva manipolatività in una materia caratterizzata dall'ampia discrezionalità del legislatore, anche della questione che riguarda l'art. 420, nono comma, cod. proc. civ. poiché l'accoglimento della stessa condurrebbe all'introduzione di una decadenza a carico del convenuto, a fronte di un diverso bilanciamento delle differenti esigenze della concentrazione processuale e del contraddittorio da parte del legislatore, che ha ritenuto che il rapporto processuale tra ricorrente e resistente è diverso da quello tra resistente e terzo.

La difesa dello Stato deduce, in ogni caso, la manifesta infondatezza delle questioni sollevate dal rimettente con riferimento ad entrambi i parametri invocati.

Con riguardo all'assunta violazione dell'art. 3 Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri rammenta che la stessa Corte di cassazione ha affermato che la disciplina dettata per la domanda riconvenzionale dall'art. 418, primo comma, cod. proc. civ. riveste carattere eccezionale e non può essere estesa alla chiamata in causa del terzo, poiché, imponendo un onere specifico a carico del resistente, «finisce col rendere più gravoso l'esercizio del diritto di azione e, prevedendo una decadenza, finisce altresì per ampliare l'ambito dell'ipotesi di "absolutio ab i[n]stantia" a scapito della decisione sul diritto controverso, che è pur sempre la finalità principale di qualunque processo». Peraltro, la non omogeneità tra domanda riconvenzionale e chiamata in causa del terzo consente di ritenere non arbitraria questa diversa disciplina in una materia, come quella processuale, caratterizzata dall'ampia discrezionalità del legislatore.

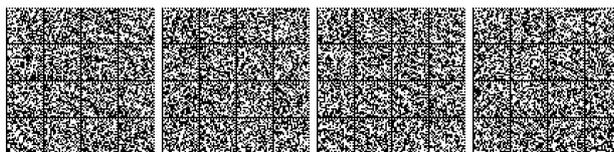
Quanto al dedotto contrasto delle norme censurate con il principio di ragionevole durata del processo garantito dall'art. 111 Cost., l'Avvocatura sottolinea che lo stesso, come è stato più volte affermato nella giurisprudenza costituzionale, non deve essere considerato in maniera isolata, bensì al lume di un adeguato equilibrio anche con altri valori del giusto processo, tra i quali il diritto di difesa.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza depositata il 28 marzo 2022, il Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 418, primo comma, e 420, nono comma, cod. proc. civ., in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevedono che, qualora il convenuto intenda chiamare in causa un terzo, debba richiedere al giudice, a pena di inammissibilità, che, previa modifica del decreto emesso ai sensi dell'art. 415, secondo comma, cod. proc. civ., pronunci, entro cinque giorni, un nuovo decreto per la fissazione dell'udienza.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* sottolinea, in particolare, che, qualora le questioni prospettate fossero accolte, dovrebbe disattendere l'istanza di chiamata in giudizio del terzo, poiché il convenuto, pur essendosi tempestivamente costituito entro il termine di dieci giorni antecedente l'udienza di discussione, non ha richiesto il differimento di tale udienza a fronte della predetta istanza.

In particolare, quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale della disciplina ritraibile dal combinato disposto degli artt. 418, primo comma, e 420, nono comma, cod. proc. civ., in quanto la stessa, per un verso, potrebbe determinare una violazione dell'art. 3 Cost., nella misura in cui non prevede, così determinando un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla domanda riconvenzionale, che, anche laddove intenda chiamare in causa un terzo, il convenuto debba, a pena di decadenza, chiedere al giudice, ex art. 416 cod. proc. civ., la pronuncia di un nuovo decreto per la fissazione dell'udienza e, per un altro, è suscettibile di violare il principio della durata ragionevole del processo sancito dall'art. 111 Cost., nella misura in cui stabilisce che il differimento dell'udienza debba essere disposto dal giudice solo all'udienza di discussione, incidendo di conseguenza in modo negativo sulla durata del processo.



2.- Occorre esaminare, innanzi tutto, l'eccezione preliminare dell'Avvocatura di inammissibilità delle questioni sollevate.

Si assume il difetto di rilevanza di queste ultime stante l'inoperatività dell'art. 418 cod. proc. civ. per la chiamata in causa di terzo su istanza del convenuto; norma questa di carattere eccezionale, prevista soltanto per la proposizione di domanda riconvenzionale da parte del convenuto stesso.

Inoltre, si sottolinea - stante anche l'ampia discrezionalità del legislatore nella materia processuale - l'eccessiva manipolatività del *petitum* dell'ordinanza di rimessione. Essa mira a inserire nella citata disposizione un onere processuale, a pena di decadenza, a carico del convenuto, il quale intenda chiamare in causa un terzo; onere prescritto solo per l'ipotesi della domanda riconvenzionale.

3.- L'eccezione non può essere accolta, dovendo ritenersi la rilevanza - e quindi l'ammissibilità - delle questioni.

All'udienza di discussione ex art. 420 cod. proc. civ., in via preliminare, il giudice può (e deve) vagliare la domanda del convenuto di chiamata in causa del terzo, sicché questa è la prima occasione nella quale le questioni in esame possono essere sollevate.

In questa sede il giudice è chiamato a fare applicazione del nono comma dell'art. 420 cod. proc. civ. e quindi dovrebbe egli procedere a fissare una nuova udienza (con rinvio della trattazione della causa), disponendo la notifica al terzo del provvedimento, del ricorso introduttivo e dell'atto di costituzione del convenuto; ciò dopo aver verificato che la chiamata del terzo sia contenuta - come richiesto dalla giurisprudenza (vedi *infra* al punto 4.2.) - nella memoria di costituzione del convenuto, nel rispetto (al pari che per la domanda riconvenzionale) del termine previsto a pena di decadenza dall'art. 416 cod. proc. civ., ma non anche dell'onere di richiesta di fissazione di nuova udienza, prescritto dall'art. 418 cod. proc. civ. solo per l'ipotesi della domanda riconvenzionale. Il giudice, però, non adotta questo provvedimento proprio perché nutre dubbi, non manifestamente infondati, in riferimento agli indicati parametri e riserva la decisione sul punto all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità.

Tanto basta per radicare la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni censurate, segnatamente dell'art. 420, nono comma, cod. proc. civ. per ciò che prevede (ossia la fissazione di una nuova udienza di discussione con rinvio della trattazione della causa) e dell'art. 418 cod. proc. civ. per ciò che non prevede, ma che - secondo il giudice rimettente - dovrebbe prevedere (ossia la domanda del convenuto, a pena di decadenza, di fissazione di una nuova udienza con differimento di quella già fissata, prima che essa abbia corso).

Né la rilevanza viene meno per la circostanza che il giudice accomuna, nelle sue censure, gli artt. 420, nono comma, e 418 cod. proc. civ., il quale ultimo concerne un'attività processuale del convenuto ormai già posta in essere con l'istanza di chiamata del terzo, contenuta nella memoria di costituzione. L'estensione delle censure anche all'art. 418 cod. proc. civ. si giustifica nell'ottica della formulazione, da parte del giudice rimettente, di un *petitum* additivo, che mira a colmare la ritenuta carenza di questa disposizione, nella misura in cui essa non prevede per il convenuto un onere processuale analogo a quello prescritto per l'esercizio dell'azione riconvenzionale; ossia l'onere di richiedere, a pena di decadenza, la fissazione di una nuova udienza.

Secondo il giudice rimettente, il *vulnus* agli indicati parametri potrebbe essere emendato proprio con l'introduzione, nell'art. 418 cod. proc. civ., dell'onere, per il convenuto che intenda chiamare in giudizio un terzo, di domandare, a pena di decadenza, anche la fissazione di una nuova udienza di discussione, per evitare quella che altrimenti rischia di essere, quanto alla trattazione della causa, un'udienza di mero rinvio.

Di certo questa prospettiva appare, fin d'ora, non utile nel giudizio principale nel senso che una siffatta ipotizzata pronuncia di illegittimità costituzionale, in termini additivi, non potrebbe, nella specie, comportare per la parte convenuta la decadenza, con efficacia retroattiva, dall'atto processuale della chiamata del terzo perché non prevista al momento in cui l'atto è stato compiuto (analogamente sentenza n. 18 del 2023 di questa Corte). Ma ciò atterrebbe alla concreta incidenza, "in uscita", della invocata pronuncia di illegittimità costituzionale nello specifico giudizio *a quo*; incidenza che non inficia la rilevanza delle questioni ove sussistente al momento in cui esse sono sollevate, ossia "in entrata" (sentenza n. 10 del 2015; in precedenza anche sentenza n. 359 del 1995).

4.- All'esame delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Padova è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento nel quale si collocano le disposizioni censurate.



4.1.- L'istituto della chiamata in causa su istanza di parte è regolato, nei suoi presupposti, nel Libro I del codice di procedura civile, con disposizioni dunque operanti in ogni processo di natura civile destinato a concludersi con una pronuncia suscettibile di passare in giudicato.

In particolare, ai sensi dell'art. 106 cod. proc. civ. - espressamente richiamato, per il processo del lavoro, dall'art. 420, nono comma, cod. proc. civ. - «[c]iascuna parte può chiamare nel processo un terzo al quale ritiene comune la causa o dal quale pretende di essere garantita».

Si distinguono, pertanto, due fattispecie di intervento su richiesta di parte, ossia quella per comunanza di causa e quella di garanzia.

La nozione di «comunanza di causa» è molto ampia, poiché ricomprende al proprio interno le più diverse ipotesi nelle quali, per motivi di connessione, è opportuna la presenza di un terzo nel processo. Particolarmente frequente è la chiamata in causa del cosiddetto vero obbligato o responsabile, ovvero del soggetto che il convenuto assuma essere l'effettivo legittimato passivo rispetto all'avversa pretesa. In questa situazione, infatti, l'attore ha uno specifico interesse a chiamare in causa il terzo per evitare, qualora venga rigettata la domanda nei confronti dell'originario convenuto in accoglimento dell'eccezione preliminare di carenza di legittimazione passiva, di dover incardinare un altro processo nei confronti del soggetto indicato quale vero obbligato dal convenuto, rischiando, così, di ottenere un nuovo rigetto della propria domanda sull'assunto della responsabilità del primo convenuto.

Diversamente, una volta chiamato in causa, il soggetto indicato dal convenuto quale vero obbligato diventerà parte a tutti gli effetti, sicché la sentenza farà stato anche nei suoi confronti e potrà essere idonea ad accertare definitivamente chi è il vero obbligato.

Lo stesso convenuto, nell'indicare il terzo come effettivo obbligato o responsabile, ha interesse a richiedere direttamente la sua chiamata in causa al fine di supportare adeguatamente la propria eccezione di difetto di legittimazione passiva.

La chiamata cosiddetta in garanzia ha, invece, la finalità di tutelare il diritto di una delle parti a essere tenuta indenne da un altro soggetto (di solito una compagnia assicurativa) nel caso in cui risulti soccombente al termine del processo.

4.2.- L'unica norma che nel rito speciale del lavoro fa espresso riferimento alla chiamata in causa su istanza di parte è l'art. 420, nono comma, cod. proc. civ., laddove stabilisce che, anche nell'ipotesi di cui all'art. 106 cod. proc. civ., il giudice fissa una nuova udienza e dispone che, entro cinque giorni, siano notificati al terzo il provvedimento nonché il ricorso introduttivo e l'atto di costituzione del convenuto, osservati i termini di cui ai commi terzo, quinto e sesto dell'art. 415 cod. proc. civ.

Il primo problema interpretativo con il quale hanno dovuto confrontarsi dottrina e giurisprudenza è stato, pertanto, quello del termine entro il quale avrebbe dovuto essere proposta a pena di decadenza l'istanza di chiamata in causa del terzo da parte del convenuto. Si è, in particolare, posto l'interrogativo di come intendere il silenzio serbato sulla questione dall'art. 416 cod. proc. civ. che pure consente al convenuto nel processo del lavoro di proporre domande riconvenzionali ed eccezioni in senso stretto solo se si sia tempestivamente costituito con memoria depositata almeno dieci giorni prima dell'udienza.

Le peculiari esigenze di celerità del processo del lavoro hanno indotto la giurisprudenza di legittimità ad affermare il principio, ormai consolidato, e che può dunque considerarsi espressione del diritto vivente, per il quale la predetta richiesta deve essere effettuata a pena di decadenza con la memoria di cui all'art. 416 cod. proc. civ. tempestivamente depositata entro dieci giorni prima dell'udienza di discussione (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 6 giugno 2008, n. 15080).

Di contro, come sottolinea l'ordinanza di rimessione, la giurisprudenza non ha esteso, alla chiamata in causa del terzo ad istanza del convenuto nel processo del lavoro, l'ulteriore prescrizione, dettata dall'art. 418 cod. proc. civ. per la domanda riconvenzionale, di richiedere a pena di inammissibilità, a tal fine, il differimento della prima udienza.

Come questa Corte ha da lungo tempo sottolineato, tale previsione è simmetrica all'art. 415 cod. proc. civ., collocando l'attore originario nell'esatta posizione nella quale si trova il convenuto ai sensi dell'art. 416 cod. proc. civ. (sentenza n. 13 del 1977).



È opportuno considerare, a questo riguardo, che nel processo del lavoro la proposizione della domanda riconvenzionale deve essere “accompagnata”, secondo quanto previsto dall’art. 418 cod. proc. civ., da una richiesta di differimento della prima udienza. Il differimento è invero un adempimento funzionale a consentire al ricorrente di compiere, prima dell’udienza di discussione, le attività difensive correlate alla nuova domanda connessa a quella principale, compresa l’eventuale proposizione di un’ulteriore domanda, la cosiddetta *reconventio reconventionis*, la cui formulazione deve seguire le medesime formalità.

In definitiva, nel rito del lavoro l’attore convenuto in via riconvenzionale ha gli stessi poteri e oneri che l’art. 416 cod. proc. civ. prevede per il convenuto in via principale, con la differenza che il termine di riferimento per l’attore convenuto in via riconvenzionale non è l’udienza già fissata ex art. 415 cod. proc. civ., ma quella che deve essere fissata in base al meccanismo previsto dall’art. 418 cod. proc. civ. e, quindi, lo stesso ha l’onere di costituirsi con memoria difensiva da depositare almeno dieci giorni prima della nuova udienza fissata e il contenuto di tale atto è identico a quello stabilito dall’art. 416 cod. proc. civ. (ancora, sentenza n. 13 del 1977).

L’onere di chiedere al giudice la pronuncia di un nuovo decreto di fissazione dell’udienza, posto dall’art. 418 cod. proc. civ., a pena di decadenza, a carico del convenuto che propone domanda riconvenzionale nel processo del lavoro, non è stato ritenuto estensibile in via ermeneutica dalla giurisprudenza di legittimità anche all’ipotesi in cui il medesimo convenuto chieda di essere ammesso a chiamare in causa un terzo. In proposito, si è sottolineato che questa prescrizione contenuta nell’art. 418 cod. proc. civ. non risponde in maniera specifica ed indefettibile a un’esigenza di carattere generale e deve ritenersi che, ponendo un onere sanzionato con la decadenza dall’esercizio di un potere processuale, costituisca una previsione di carattere eccezionale, non suscettibile di interpretazione estensiva o analogica (Cass., n. 12300 del 2003).

4.3.- Pertanto, nel processo del lavoro, richiesta dal convenuto la chiamata in causa del terzo nella memoria tempestivamente depositata, è solo all’udienza di discussione che il giudice provvede sulla relativa istanza, rinviando, se autorizza la chiamata, ad una successiva udienza per consentire che la stessa venga effettuata nel rispetto del termine a difesa del terzo.

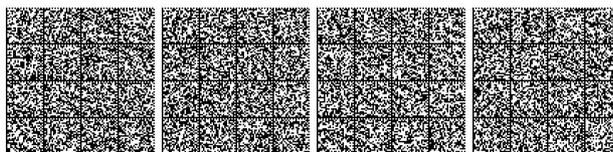
In effetti, con riguardo al processo del lavoro non si è mai dubitato del potere discrezionale del giudice di verificare, ai fini dell’ammissione della chiamata del terzo, la sussistenza dei relativi presupposti (*ex aliis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 9 febbraio 2016, n. 2522; 4 dicembre 2014, n. 25676 e 26 giugno 1999, n. 6657).

L’esigenza di questo vaglio autorizzativo del giudice del lavoro sull’istanza di chiamata in causa del terzo da parte del convenuto - che, per lungo tempo, non è stato invece ritenuto necessario nel processo ordinario di cognizione - era correlata, tra l’altro, almeno in origine, anche alle non trascurabili problematiche processuali che avrebbero potuto determinarsi per effetto della chiamata.

Per un verso, veniva in rilievo l’impossibilità di attuare il cumulo delle cause assoggettate a riti diversi; ciò che comportava la necessità che la “causa comune” e quella di garanzia fossero entrambe cause di lavoro perché il giudice del lavoro potesse decidere anche su di esse nell’ambito di un unico processo.

Questa possibilità è ormai da tempo riconosciuta dal terzo comma dell’art. 40 cod. proc. civ., come novellato dalla legge 26 novembre 1990, n. 353 (Provvedimenti urgenti per il processo civile), che stabilisce espressamente la possibilità del cumulo, e dunque della trattazione congiunta, con applicazione del rito del lavoro, ogni volta che, nei casi previsti dagli artt. 31, 32, 34, 35 e 36 cod. proc. civ., più cause, di cui una di lavoro, siano «cumulativamente proposte, o successivamente riunite».

4.4.- Per altro verso, la giurisprudenza riteneva che l’art. 32 cod. proc. civ. (sulla competenza per attrazione del giudice della causa principale su quella di garanzia) non trovasse applicazione nell’ipotesi di garanzia impropria (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 16 aprile 2014, n. 8898; sezione terza civile, ordinanza 24 gennaio 2007, n. 1515). Di qui era stato anche precisato che, sebbene la chiamata in causa ai sensi dell’art. 106 cod. proc. civ., consentita, ai sensi dell’art. 420, comma nono, cod. proc. civ., anche in una controversia di lavoro, potesse riguardare sia l’ipotesi di garanzia propria sia quella di garanzia impropria, nondimeno, in tale seconda ipotesi, il *simultaneus processus* innanzi al giudice del lavoro sarebbe stato attuabile solo ove il giudice competente per la causa principale fosse stato competente a conoscere anche dell’altra, in quanto lo spostamento di competenza era ammesso solo per la garanzia propria, non ritenendosi derogabili, nell’ipotesi di garanzia impropria, i normali criteri di competenza per valore e territorio (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 20 dicembre 1997, n. 12917, e 30 gennaio 1992, n. 979).



Anche quest'ultima questione è ormai superata, in quanto, operando un revirement della giurisprudenza precedente, le sezioni unite della Corte di cassazione hanno escluso che la distinzione tra garanzia propria e garanzia impropria possa assumere una valenza ulteriore rispetto a quella meramente descrittiva, essendo sufficiente una connessione fattuale tra domanda principale e domanda verso il terzo per giustificare la chiamata del terzo, sicché - tra l'altro - è possibile una deroga alla competenza ex art. 32 cod. proc. civ. anche nel caso di garanzia impropria (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 4 dicembre 2015, n. 24707).

4.5.- Con riguardo alla necessità di un'autorizzazione del giudice alla chiamata in causa del terzo su istanza del convenuto si registrava, in passato, una significativa differenza rispetto alla disciplina della chiamata in causa del terzo su istanza del convenuto nel processo ordinario di cognizione.

Occorre, a riguardo, considerare che ai sensi dell'art. 269, secondo comma, cod. proc. civ., novellato a partire dalla citata riforma del 1990, il convenuto è tenuto a dichiarare la propria intenzione di chiamare in causa il terzo nella comparsa di risposta tempestivamente depositata e a chiedere contestualmente al giudice di differire lo svolgimento di tale udienza affinché il terzo possa essere citato in giudizio nel rispetto dei termini a comparire.

Secondo l'impostazione tradizionale, il giudice non aveva alcun potere discrezionale in ordine alla decisione sull'istanza di chiamata in causa del terzo, sicché, a fronte della stessa, doveva semplicemente disporre il differimento dell'udienza.

Questa Corte, investita, con riferimento all'art. 3 Cost., della questione di legittimità costituzionale dell'art. 269, secondo comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede, a differenza di quanto stabilito per l'attore, la necessità dell'autorizzazione per la chiamata in causa ad istanza del convenuto, l'ha dichiarata non fondata, ponendo in evidenza che l'insindacabile facoltà per il convenuto di estendere l'ambito soggettivo del processo può considerarsi giustificata dalla circostanza che l'attore, agendo per primo, ha la possibilità di convenire in giudizio qualunque soggetto, senza limitazioni di sorta, sicché le parti sarebbero in una condizione di perfetta parità (sentenza n. 80 del 1997).

Tuttavia, negli anni successivi, facendo leva sull'esigenza di interpretare le disposizioni processuali alla luce del principio della ragionevole durata dei giudizi, sancito dall'art. 111, secondo comma, Cost., le sezioni unite della Corte di cassazione hanno riconsiderato tale impostazione, basata sulla formulazione letterale dell'art. 269, secondo comma, cod. proc. civ., per pervenire all'affermazione che, al di fuori delle ipotesi di litisconsorzio necessario, anche nel processo ordinario di cognizione il giudice ha il potere di negare la chiamata in causa dei terzi su richiesta del convenuto, rifiutando di fissare una nuova prima udienza per la costituzione del terzo, motivando la propria scelta in ragione di esigenze di economia processuale e, appunto, di ragionevole durata del processo (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 23 febbraio 2010, n. 4309).

4.6.- La recente riforma del processo civile varata dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata), nel rimodellare la fase introduttiva del giudizio ordinario di cognizione, con il nuovo art. 171-*bis* cod. proc. civ., ha previsto - per quel che rileva ai fini della considerazione dell'istituto in esame - che, scaduto il termine per la costituzione tempestiva della parte convenuta, il giudice, entro i successivi quindici giorni, verificata d'ufficio la regolarità del contraddittorio, autorizza, quando occorre, tra l'altro, la chiamata in causa del terzo e, in tal caso, trova applicazione anche il secondo comma del medesimo art. 171-*bis* cod. proc. civ., secondo il quale deve essere differita la prima udienza di comparizione con computo a ritroso rispetto alla nuova data della stessa dei termini per consentire il deposito delle tre memorie ante udienza contemplate dall'art. 171-*ter* cod. proc. civ.

5.- Ciò premesso, quanto al quadro di riferimento normativo e giurisprudenziale dell'istituto della chiamata di terzo ad istanza del convenuto, le questioni sollevate dal Tribunale di Padova non sono fondate con riferimento a entrambi i parametri evocati.

6.- Come si è già indicato, il giudice rimettente prospetta, in primo luogo, un'assunta disparità di trattamento tra gli istituti della domanda riconvenzionale e della chiamata in causa del terzo nel rito del lavoro, stante l'inapplicabilità, in quest'ultima ipotesi, dell'art. 418 cod. proc. civ., che sarebbe suscettibile di violare l'art. 3 Cost., trattandosi di situazioni asseritamente omogenee.



È vero che in termini generalissimi la chiamata in causa del terzo potrebbe considerarsi anch'essa una domanda riconvenzionale, ma a differenza di quest'ultima, strettamente intesa, la stessa non è proposta nei confronti di un soggetto che è già parte del giudizio bensì di un terzo.

Ciò impedisce di ritenere integrata un'ingiustificata disparità di trattamento ridondante in una violazione dell'art. 3 Cost., poiché, come questa Corte ha costantemente affermato, una violazione del principio di eguaglianza sussiste qualora situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili (*ex plurimis*, sentenze n. 270 del 2022, n. 165 del 2020, n. 155 del 2014, n. 108 del 2006, n. 340 e n. 136 del 2004).

Peraltro, venendo in rilievo istituti processuali, il legislatore ordinario gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli stessi (*ex multis*, sentenze n. 128 e n. 87 del 2021, n. 271 del 2019, n. 225 del 2018, n. 44 del 2016, n. 10 del 2013, n. 221 del 2008 e n. 335 del 2004).

6.1.- La questione, sempre con riferimento al parametro di cui all'art. 3 Cost., non è fondata neppure se si considera quale *tertium comparationis* l'art. 269, secondo comma, cod. proc. civ. che contempla, nel processo ordinario di cognizione, l'onere del convenuto di richiedere il differimento della prima udienza per chiamare in causa il terzo.

Invero, sebbene il giudice *a quo* abbia evocato nel dispositivo quale *tertium* il solo art. 418 cod. proc. civ., nella parte in cui disciplina la domanda riconvenzionale, nella motivazione dell'ordinanza di rimessione la questione è sviluppata con riferimento all'analoga disciplina dettata, sotto tale profilo, dall'art. 269, secondo comma, cod. proc. civ., con diretto riguardo alla chiamata in causa su istanza del convenuto, sicché può essere vagliata in quanto dalla lettura coordinata delle due parti dell'atto emerge la volontà del rimettente di considerare anche quest'ultima disposizione (*ex multis*, sentenze n. 35 del 2023, n. 228 e n. 88 del 2022, n. 58 del 2020; ordinanze n. 214 del 2021 e n. 244 del 2017).

Tuttavia, pure ricostruita in questo modo, la questione non può essere accolta in quanto è consentito al legislatore articolare diversamente le relative discipline avendo riguardo alle specifiche esigenze di ciascun modello processuale (*ex aliis*, sentenze n. 58 del 2020 e n. 1 del 2002; ordinanza n. 190 del 2013).

7.- Il giudice *a quo* dubita, inoltre, della legittimità costituzionale delle norme censurate per contrasto con il principio della ragionevole durata del processo, sancito dall'art. 111, secondo comma, Cost., avente peculiare rilievo nei giudizi in materia di lavoro, in quanto, a fronte di una tempestiva istanza di chiamata in causa di un terzo, l'udienza originariamente fissata sarebbe celebrata inutilmente, poiché destinata di regola solo all'autorizzazione della chiamata con differimento della trattazione della causa ad altra udienza.

Anche tale questione non è fondata.

7.1.- Su un piano generale, occorre ricordare che è costante, nella giurisprudenza di questa Corte, l'affermazione che il principio, secondo cui la legge assicura la ragionevole durata del processo (art. 1 della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, recante «Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione»), va temperato con il complesso delle altre garanzie costituzionali, sicché il suo sacrificio non è sindacabile ove sia frutto di scelte non prive di valida *ratio* giustificativa (*ex plurimis*, sentenze n. 124 del 2019 e n. 159 del 2014; ordinanze n. 332 e n. 318 del 2008). Al principio della ragionevole durata del processo «possono arrecare un *vulnus* solamente norme procedurali che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorretta da alcuna logica esigenza (sentenza n. 148 del 2005)» (sentenza n. 23 del 2015; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 260 del 2020, n. 12 del 2016, n. 63 e n. 56 del 2009 e n. 26 del 2007).

Questo bilanciamento, quanto specificamente alla chiamata del terzo ad istanza del convenuto, ha avuto nel tempo un progressivo aggiustamento.

Dopo l'introduzione del processo del lavoro, il contesto normativo sopra richiamato per grandi linee, nel quale si colloca la disciplina della chiamata del terzo a istanza del convenuto, è significativamente mutato.

In origine, lo sfavore per il giudizio con pluralità di parti, che connotava il processo del lavoro, giustificava senza dubbio la collocazione nell'udienza di discussione dell'ammissione della chiamata del terzo ad istanza del convenuto. Mentre nel rito ordinario, secondo l'originaria formulazione dell'art. 269 cod. proc. civ., vi era un'ampia possibilità di chiamata del terzo perché fatta con citazione diretta, senza intermediazione del giudice, invece nel processo del lavoro il giudice era chiamato a valutarne preventivamente l'ammissibilità negli stretti limiti delle regole, all'epoca vigenti, della connessione di cause (art. 40 cod. proc. civ.) e della chiamata in garanzia (art. 32 cod. proc. civ.); ammissibilità



questa che, potendo essere controvertibile quanto alla ricorrenza dei presupposti di legge, non poteva che esser valutata dal giudice nel contraddittorio delle parti per consentire, in particolare all'attore, di interloquire in ordine all'istanza del convenuto ed eventualmente dedurre la mancanza dei presupposti della chiamata del terzo. Di ciò in realtà la giurisprudenza non ha mai dubitato.

È poi sopravvenuta la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 419 cod. proc. civ. (sentenza n. 193 del 1983), nella parte in cui non prevedeva che, in caso di intervento volontario di un terzo (art. 105 cod. proc. civ.), il giudice dovesse fissare una nuova udienza di discussione, differendo quindi quella già fissata e disponendo la notifica alle parti originarie del provvedimento di fissazione e della memoria dell'interveniente. L'intervento del terzo nel processo del lavoro è quindi risultato differenziato - e lo è tuttora - secondo che sia volontario (art. 105 cod. proc. civ.) o a istanza di parte (art. 106 cod. proc. civ.): nel primo caso il differimento dell'udienza di discussione è disposto, anticipatamente e fuori udienza, dal giudice a seguito di istanza del terzo; nell'altro occorre attendere l'udienza di discussione perché il giudice possa provvedere a differire l'udienza stessa.

In seguito, vi è stata la profonda riforma del rito civile, contenuta nella già richiamata legge n. 353 del 1990, con l'introduzione di preclusioni e decadenze a somiglianza del processo del lavoro. È mutato in particolare il regime della chiamata del terzo da parte del convenuto (art. 269 cod. proc. civ. come novellato), che non è più stato possibile a citazione diretta, ma ha richiesto l'intermediazione del giudice: è il giudice istruttore che dispone lo "spostamento" della prima udienza allo scopo di consentire la citazione del terzo, così ammettendone la chiamata.

7.2.- Quindi nel rito del lavoro, limitatamente all'intervento volontario del terzo, e nel rito ordinario, quanto all'intervento a istanza del convenuto, l'adozione di un provvedimento anticipato, ad opera del giudice, con lo spostamento della prima udienza, persegue, nella sostanza, una finalità acceleratoria del processo, perché mira ad evitare quella che, quanto alla trattazione della causa, sarebbe un'udienza di mero rinvio; finalità acceleratoria che oggi, a seguito della riforma di cui al d.lgs. n. 149 del 2022, risulta ancor più accentuata dalla previsione di una sede processuale *ad hoc*, fuori udienza, per le verifiche preliminari d'ufficio prima che abbia corso l'udienza di comparizione delle parti (art. 171-*bis* cod. proc. civ.).

Per altro verso il novellato regime della connessione delle cause, con la prevista attrazione al rito del lavoro di quelle connesse, altrimenti soggette al rito ordinario, e l'evoluzione della giurisprudenza sulla chiamata in garanzia, con l'equiparazione della garanzia impropria a quella propria, di cui si è già detto sopra, hanno reso meno stretta la possibilità del giudizio con pluralità di parti anche nel processo del lavoro, sicché la verifica della sussistenza dei presupposti di ammissibilità della chiamata di terzo si presenta ora più agevole.

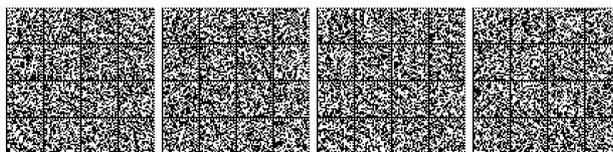
Di qui l'utilità (o necessità), ritenuta dal giudice rimettente in questo contesto così evolutosi, di un analogo meccanismo processuale, anticipatorio dell'ammissibilità della chiamata del terzo ad istanza del convenuto con la richiesta di spostamento dell'udienza di discussione.

7.3.- Ma, pur in questo mutato contesto normativo e giurisprudenziale, rimane non di meno, nel rito del lavoro connotato da specialità, l'esigenza di garantire il contraddittorio delle parti prima che il terzo possa essere chiamato dal convenuto; contraddittorio che sarebbe sacrificato se, prima dell'udienza di discussione, il giudice potesse ammettere la chiamata del terzo disponendo, intanto, la notifica del provvedimento di fissazione e della memoria del convenuto e quindi differendo l'udienza di discussione.

Nel rito del lavoro infatti, ispirato a principi di concentrazione e celerità, l'ammissibilità della chiamata del terzo ad istanza del convenuto richiede tuttora la verifica, da parte del giudice, della sua compatibilità con tali principi, riconducibili proprio al canone della ragionevole durata del processo; verifica che fin dall'inizio il legislatore ha collocato nell'udienza di discussione nel contraddittorio delle parti e che ancor oggi si giustifica in questa sede processuale in ragione della specialità del rito del lavoro secondo una scelta non irragionevole del legislatore stesso.

La finalità della disciplina è infatti quella di consentire al ricorrente, che di solito è il lavoratore, di interloquire ex ante rispetto all'autorizzazione alla chiamata in causa del terzo, che potrebbe rivelarsi solo dilatoria o comunque afferire a circostanze limitate ai rapporti tra convenuto e terzo, sulle quali l'istruttoria potrebbe ritardare il processo in danno della rapida definizione della controversia tra le parti originarie.

Il bilanciamento realizzato dal legislatore continua a essere non irragionevole avendo riguardo a questa fondamentale caratteristica, rimasta immutata negli anni, del processo del lavoro come giudizio storicamente connotato da una serie di disposizioni volte a consentire al ricorrente/lavoratore di ottenere una rapida tutela, stante la peculiare rile-



vanza, anche costituzionale, del complesso dei diritti che attengono al rapporto di lavoro. In sostanza, in tale giudizio la ragionevole durata deve essere riguardata non in una prospettiva generale e astratta, bensì in quella in concreto più idonea ad assicurare una celere tutela. Di qui la collocazione, nell'udienza di discussione, della decisione del giudice sulla chiamata in causa del terzo, proprio al fine di garantire all'attore/ricorrente il diritto al contraddittorio, in modo che quest'ultimo possa rappresentare al giudice in udienza, prima dell'autorizzazione della chiamata richiesta dal convenuto, le ragioni che ostano alla sua ammissibilità, anche deducendo, in ipotesi, che la stessa costituirebbe un modo per rallentare la definizione del giudizio tra le parti originarie del processo. Del resto, il diritto di difesa e il principio di ragionevole durata del giudizio possono entrare in bilanciamento nei limiti in cui sia comunque assicurato un processo «giusto», come richiede l'art. 111, primo comma, Cost. (sentenze n. 111 del 2022 e n. 317 del 2009).

8.- In definitiva, si ha che la scelta del legislatore, quanto al processo del lavoro, di rimettere all'udienza di discussione la decisione del giudice sull'autorizzazione, o no, della chiamata in causa del terzo, richiesta tempestivamente dal convenuto nella memoria ex art. 416 cod. proc. civ. - invece che anticiparla con provvedimento reso dal giudice a seguito della costituzione in causa del convenuto prima dell'udienza alla medesima stregua di quanto avviene nel processo ordinario di cognizione, nonché, per effetto della proposizione della domanda riconvenzionale, nello stesso rito del lavoro - resta non irragionevole in quanto fondata ancora su una valida *ratio* giustificativa, che non ha smarrito la sua portata, resistendo al mutato contesto normativo sopra esaminato, e che rappresenta essa stessa una peculiare declinazione del principio di ragionevole durata del processo, in coerenza con le finalità che connotano tale rito speciale.

9.- Le questioni vanno, pertanto, dichiarate non fondate in riferimento ad entrambi gli indicati parametri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 418, primo comma, e 420, nono comma, del codice di procedura civile, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Padova, 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 9 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

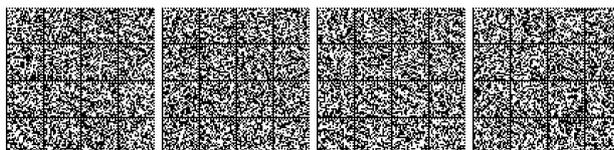
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 13

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2023
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Prevista approvazione dello stato di previsione dell'entrata per l'esercizio finanziario 2025, in termini di competenza, per 6.490.257.672,60 euro - Approvazione dello stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 2025, in termini di competenza, per 6.490.257.672,60 euro - Approvazione degli allegati al bilancio di previsione.

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2022, n. 17 (Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2023-2025), artt. 1, comma 3; 2, comma 3; 3, comma 1, lettere *a), b), c), d), e), f), g)* e *m)*.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12 contro la Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige, in persona del presidente *pro tempore*; con sede in Piazza Silvius Magnago 1 (pec: anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it - adm@pec.prov.bz.it - gesetzgebung.legislativo@pec.prov.bz.it - presidium.presidenza@pec.prov.bz.it);

per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 3, 2, comma 3, e 3, comma 1, lettere *a), b), c), d), e), f), g)* e *m)*, della legge della Provincia autonoma di Bolzano – Alto Adige, 23 dicembre 2022, n. 17 – Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2023-2025 come da delibera del Consiglio dei ministri in data 23 febbraio 2023.

Sul BUR n. 3 del 29 dicembre 2022 è stata pubblicata la legge della Provincia autonoma di Bolzano – Alto Adige n. 17/22 rubricata «Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2023-2025».

Il Presidente del Consiglio ritiene che la legge, così come promulgata, presenti dei vizi di illegittimità costituzionale per la violazione dell'art. 81, terzo comma della Costituzione, nonché in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)* della Costituzione in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Pertanto, propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti

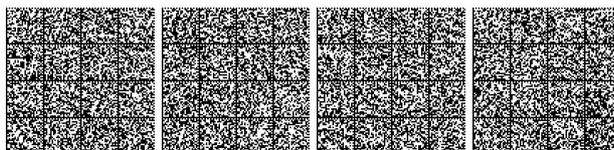
MOTIVI

Illegittimità costituzionale articoli 1, terzo comma, 2, terzo comma, 3, primo comma, lettere *a) b), c), d), e), f), g)* e *m)* della legge della Provincia autonoma di Bolzano – Alto Adige, 23 dicembre 2022, n. 17 – Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2023-2025. Violazione dell'art. 81 della Costituzione nonché della norma interposta costituita dall'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), dell'art. 117, primo comma della Costituzione, e, per quanto occorra degli articoli 4, 5, 8, 9 e 83 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670.

Con la legge n. 17 del 2022 meglio in epigrafe indicata, la Provincia autonoma di Bolzano, ha approvato lo stato di previsione per gli anni 2023-2025.

In particolare:

- con l'art. 1 si approva lo stato di previsione dell'entrata per l'esercizio finanziario 2023, 2024 e 2025;
- con l'art. 2 si approva lo stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 2023, 2024 e 2025;
- con l'art. 3 si approva gli allegati al bilancio;
- con l'art. 4 si approva e allega ai fini conoscitivi il documento tecnico di accompagnamento al bilancio.



Si ritiene che le disposizioni elencate in rubrica violino il principio della copertura finanziaria dettato dall'art. 81, terzo comma della Costituzione secondo cui «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte», al cui rispetto è tenuta anche la Provincia autonoma di Bolzano, nonché contrastino con la norma interposta di cui all'art. 19, secondo comma 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196(1).

Relativamente agli articoli 1, terzo comma (Stato di previsione dell'entrata), 2, terzo comma (Stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 2025), e 3, primo comma, lettere *a), b), c), d), e), f), g)* e *m)* (Allegati al bilancio di previsione), con riferimento all'esercizio finanziario 2025 del bilancio in esame, si deve evidenziare che lo stanziamento, iscritto nel titolo 2 «Trasferimenti correnti» Tipologia 101 «Trasferimenti correnti da amministrazioni Pubbliche», pari a 570.678.028,00 euro è stato determinato senza tener conto del venir meno del trasferimento, dal bilancio dello Stato, dell'importo di 103.100.000,00 euro previsto dall'art. 1, comma 4, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (capitolo di entrata del bilancio gestionale: E02101.3110 «Trasferimento a titolo di compensazione della riduzione del gettito riguardante la compartecipazione IRPEF (L 234/2021, art. 1, c.4) - Trasferimenti correnti da amministrazioni Centrali COD./E.2.01.01.01»)(2).

È evidente che le disposizioni a cui si è fatto cenno *supra*, comportino oneri a carico del bilancio della provincia autonoma. Il rispetto del vincolo costituzionale della copertura finanziaria della legge comporta che l'onere (in termini sia di incremento di spesa, sia di riduzione di entrata) debba essere correttamente quantificato e, soprattutto, che siano precisamente individuati i mezzi finanziari necessari i per far fronte agli effetti onerosi che le norme in corso di approvazione sono suscettibili di determinare sul bilancio.

La mancata considerazione degli effetti determinati dalla riduzione dei trasferimenti statali di cui all'art. 1, comma 4, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 comporta che l'approntamento delle risorse finanziarie non risulta esser stato correttamente quantificato in relazione ai rispettivi oneri né individuate le fonti di finanziamento, come, invece, richiesto dalla normativa statale in materia di contabilità per quanto riguarda le necessarie coperture delle leggi di spesa - art. 19, comma 1, legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) - che si pone, dunque, quale norma interposta.

Le disposizioni della legge n. 196/2009 infatti, in quanto esplicative dei principi di equilibrio di bilancio e di copertura delle leggi espressi dall'art. 81 della Costituzione, trovano applicazione anche per le leggi regionali nonché per le Province autonome(3). La copertura finanziaria, infatti, deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale(4). La copertura deve essere in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare anche per gli esercizi futuri; essa deve essere prevista senza rinvio ad altra fonte sia pure legislativa(5).

Inoltre, il principio di copertura di spesa, sempre secondo la giurisprudenza di codesta Corte si pone come principio a carattere direttamente precettivo e, dunque, vincola, sin dalla sua entrata in vigore, non solo lo Stato ma anche le Regioni e le Province autonome, alle quali si applicano parimenti i principi elaborati dall'interpretazione della giurisprudenza costituzionale.

«i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di 'coordinamento della finanza pubblica' — funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) — sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti — da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento

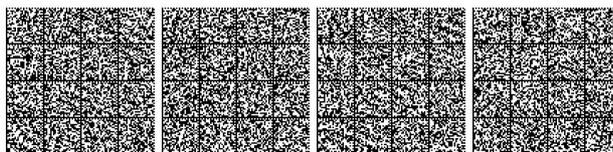
(1) La norma, come noto, prevede: «ai sensi dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'art. 17»

(2) La norma prevede che «4. In relazione agli effetti finanziari conseguenti all'avvio della riforma fiscale, allo scopo di concorrere all'adeguamento dei bilanci delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano è previsto, per gli anni 2022-2024, un trasferimento a titolo di compensazione della riduzione del gettito riguardante la compartecipazione IRPEF derivante dai commi 2 e 3. Gli importi spettanti a ciascuna autonomia speciale sono stabiliti, entro il 31 marzo 2022, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dell'istruttoria operata da un apposito tavolo tecnico, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle finanze e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con la partecipazione di rappresentanti di ciascuna autonomia speciale».

(3) Cfr. Corte costituzionale n. 115/2012, n. 176/2012, n. n26/2013

(4) Cfr. Corte costituzionale n. 1/1966; Corte costituzionale n. 384/1991; Corte costituzionale n. 213/2008; Corte costituzionale n. 100 e 141 del 2010; Corte costituzionale n. 68 e 106 del 2011 e Corte costituzionale n. 70/2012

(5) Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 51 e n. 26 del 2013, n. 192 del 2012.



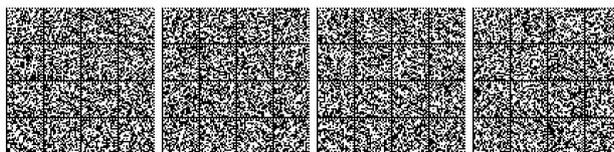
della finanza pubblica — nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013)»(6).

Alla luce delle ragioni *supra* riportate, l'iscrizione in bilancio dell'importo di euro 103.100.000,00 non appare, inoltre, coerente con i principi contabili generali di veridicità, attendibilità e correttezza previsti dall'art. 5 dell'allegato 1 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)(7) ai quali le Regioni e le Province autonome devono conformare la propria gestione ai sensi dell'art. 3 del citato decreto legislativo n. 118 del 2011, richiamato dall'art. 38-*bis*, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196(8).

(6) Cfr. Corte costituzionale n. 39 del 2014; Vedi anche Corte costituzionale n. 235 del 2020; Corte costituzionale n. 147 del 2018, Corte costituzionale n. 181 del 2013.

(7) La norma prevede «5. Principio della veridicità, attendibilità, correttezza, comprensibilità. Il principio della «veridicità» fa esplicito riferimento al principio del true and fair view che ricerca nei dati contabili di bilancio la rappresentazione delle reali condizioni delle operazioni di gestione di natura economica, patrimoniale e finanziaria di esercizio. Il principio della veridicità non si applica solo ai documenti di rendicontazione e alla gestione, ma anche ai documenti di previsione nei quali è da intendersi come rigorosa valutazione dei flussi finanziari (e nel caso anche economici) generati dalle operazioni che si svolgeranno nel futuro periodo di riferimento. Si devono quindi evitare le sottovalutazioni e le sopravvalutazioni delle singole poste che invece devono essere valutate secondo una rigorosa analisi di controllo. Una corretta interpretazione del principio della veridicità richiede anche l'enunciazione degli altri postulati di bilancio (attendibilità, correttezza e comprensibilità). Il principio di veridicità è quindi da considerarsi un obiettivo a cui tendono i postulati e i principi contabili generali. Le previsioni e in generale tutte le valutazioni a contenuto economico - finanziario e patrimoniale, devono essere, inoltre, sostenute da accurate analisi di tipo storico e programmatico o, in mancanza, da altri idonei ed obiettivi parametri di riferimento, nonché da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse al fine di rendere attendibili i documenti predisposti (principio dell'attendibilità). Tale principio non è applicabile solo ai documenti contabili di programmazione e previsione, ma anche al rendiconto e al bilancio d'esercizio, per la redazione dei quali occorre un processo di valutazione. Il principio in argomento di estende ai documenti descrittivi ed accompagnatori. Un'informazione contabile è attendibile se è scevra da errori e distorsioni rilevanti e se gli utilizzatori possono fare affidamento su di essa. L'oggettività degli andamenti storici e dei suddetti parametri di riferimento, ad integrazione di quelli eventualmente previsti dalle norme, consente di effettuare razionali e significative comparazioni nel tempo e nello spazio e, a parità di altre condizioni, di avvicinarsi alla realtà con un maggior grado di approssimazione. Il rispetto formale e sostanziale delle norme che disciplinano la redazione dei documenti contabili di programmazione e previsione, di gestione e controllo e di rendicontazione deve, inoltre, caratterizzare la formazione dei citati documenti (principio della correttezza). Infatti, il principio della correttezza si estende anche ai principi contabili generali e applicati che costituiscono i fondamenti e le regole di carattere generale cui deve informarsi l'intero sistema di bilancio, anche non previste da norme giuridiche, ma che ispirano il buon andamento dei sistemi contabili adottati da ogni specifica amministrazione pubblica. Il principio della correttezza si applica anche alle comunicazioni e ai dati oggetto del monitoraggio da parte delle istituzioni preposte al Governo della finanza pubblica. Infine, il sistema di bilancio deve essere comprensibile e deve perciò presentare una chiara classificazione delle voci finanziarie, economiche e patrimoniali (principio della chiarezza o comprensibilità). Il principio della chiarezza o comprensibilità è rafforzativo del principio base della veridicità. Al fine di consentire una rappresentazione chiara dell'attività svolta, le registrazioni contabili ed i documenti di bilancio adottano il sistema di classificazione previsto dall'ordinamento contabile e finanziario, uniformandosi alle istruzioni dei relativi glossari. L'articolazione del sistema di bilancio deve essere tale da facilitarne - tra l'altro - la comprensione e permetterne la consultazione rendendo evidenti le informazioni previsionali, gestionali e di rendicontazione in esso contenute. Il sistema di bilancio deve essere corredato da una informativa supplementare che faciliti la comprensione e l'intelligibilità dei documenti. L'adozione di una corretta classificazione dei documenti contabili costituisce una condizione necessaria per garantire il corretto monitoraggio e consolidamento dei conti pubblici da parte delle istituzioni preposte al coordinamento e controllo della finanza pubblica. Una qualità essenziale delle informazioni contenute nel sistema di bilancio è che esse siano prontamente comprensibili dagli utilizzatori e che abbiano la capacità di garantire sinteticità ed al tempo stesso analiticità delle conoscenze. A tale scopo, si assume che gli utilizzatori possano con la normale diligenza esaminare i dati contabili dei bilanci ed abbiano una ragionevole conoscenza dell'attività svolta dall'amministrazione pubblica considerata e dei sistemi contabili adottati, al fine di ottenere, dagli elementi quantitativi e qualitativi disponibili, chiare e trasparenti informazioni. I documenti contabili che non rispettano il principio della veridicità e tutti gli altri principi allo stesso collegati, non possono acquisire il parere favorevole da parte degli organi preposti al controllo e alla revisione contabile».

(8) La norma prevede: «Art. 38-*bis*. (Sistema di contabilità integrata finanziaria economico-patrimoniale). 1. Al fine di perseguire la qualità e la trasparenza dei dati di finanza pubblica, le amministrazioni centrali dello Stato adottano, nell'ambito della gestione, a fini conoscitivi, la contabilità economico patrimoniale in affiancamento alla contabilità finanziaria mediante l'adozione di un sistema integrato di scritture contabili che consenta la registrazione di ciascun evento gestionale contabilmente rilevante ed assicuri l'integrazione e la coerenza delle rilevazioni di natura finanziaria con quelle di natura economica e patrimoniale. 2. Al fine di garantire l'uniforme attuazione delle disposizioni di cui al comma 1, tutte le amministrazioni centrali dello Stato, incluse le articolazioni periferiche, sono tenute ad utilizzare il sistema informativo messo a disposizione dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, per le scritture di contabilità integrata finanziaria ed economico-patrimoniale analitica. Gli Uffici centrali del bilancio e le Ragionerie Territoriali dello Stato verificano l'uniformità e la corretta tenuta delle scritture contabili e la puntuale applicazione dei principi contabili di cui al presente articolo. Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e la Corte dei conti si coordinano, anche attraverso convenzioni, per le procedure di controllo contabile di rispettiva competenza ivi compresi gli aspetti informatici delle medesime procedure. 3. L'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni centrali dello Stato si conforma ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1, ((che costituisce parte integrante della presente legge)), definiti in conformità con i corrispondenti principi di cui al decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, al fine di garantire l'armonizzazione e il coordinamento dei bilanci e della finanza pubblica. Eventuali aggiornamenti dei principi contabili generali sono adottati, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Presidente della Repubblica per tenere conto delle disposizioni europee in materia di sistemi contabili e di bilancio, nonché a seguito della sperimentazione di cui all'art. 38-*sexies* e delle eventuali modifiche connesse all'esercizio della delega di cui all'art. 42. 4. Con successivo regolamento da adottare entro il 31 ottobre 2016 ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti i principi contabili applicati; conseguentemente le amministrazioni centrali dello Stato uniformano l'esercizio delle rispettive funzioni di programmazione, gestione, rendicontazione e controllo. Tali principi possono essere modificati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze anche a seguito della sperimentazione di cui all'art. 38-*sexies*».



Il rispetto dei predetti principi è finalizzato ad assicurare la formazione dei documenti del sistema di bilancio che risulti veritiero e attendibile.

Secondo l'orientamento di codesta Corte costituzionale le risorse stanziare in entrata devono essere congrue e attendibili, poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio il cui canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte»(9).

È stato, infatti, ha precisato che:

«(...) la violazione di tale regola virtuosa comporta inevitabilmente la mancata copertura di una parte della spesa per effetto dell'iscrizione invalida nel bilancio della posta attiva non attendibilmente stimata. E come già più volte evidenziato da questa Corte, difetto di copertura e pregiudizio dell'equilibrio del bilancio sono facce della stessa medaglia, tenuto conto che la predetta irregolarità della parte entrata consente una dimensione di spesa altrimenti non sostenibile con inevitabile riverbero sul successivo risultato di amministrazione che viene a peggiorare in misura pari all'entrata non realizzabile»(10).

Ne consegue che le disposizioni in esame oltre che non prevedere correttamente la copertura finanziaria degli oneri che sorgono dalla legge approvata, difettano dei requisiti richiesti dalla disciplina armonizzata, in contrasto con il decreto legislativo n. 118 del 2011, e violano anche l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici in quanto l'emanazione di norme contrastanti con la disciplina armonizzata di redazione dei bilanci pubblici, esula chiaramente, dalla competenza legislativa della provincia autonoma di Bolzano – Alto Adige.

Alla luce di quanto sopra illustrato, si ritiene che ricorrano i presupposti per l'impugnativa, davanti alla Corte costituzionale, ex art. 127 della Costituzione, della legge in esame, con particolare riferimento.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima la L.R., per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2023;*
- 2. Legge provincia autonoma di Bolzano – Alto Adige, n. 17 del 2022*

Roma, 27 febbraio 2023

L'Avvocato dello Stato: ROCCHITTA

23C00048

N. 14

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

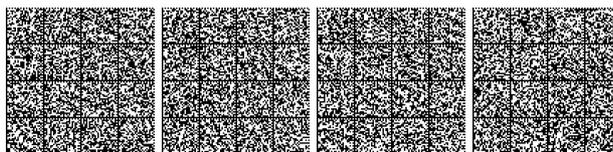
Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Puglia - Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2005 - Previsione che, nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, a esclusione delle ipotesi previste dall'art. 126 della Costituzione, si procede all'indizione delle elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Regione entro sei mesi con decorrenza del termine dalla presa d'atto del Consiglio regionale - Previsione che, nel caso di dimissioni del Presidente della Regione, la presa d'atto del Consiglio regionale deve avvenire entro trenta giorni dalla presentazione delle stesse.

– Legge della Regione Puglia 29 dicembre 2022, n. 32 (“Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)”), art. 96.

Ricorso ex art. 127 della costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex-lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 contro la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro-tempore*, con sede in Bari, Lungomare Nazario Sauro n. 33;

(9) Cfr. Corte costituzionale n. 26 del 2013.

(10) Cfr. Corte costituzionale n. 197 del 2019, Corte costituzionale n. 184 del 2016, Corte costituzionale n. 274 del 2017, Corte costituzionale n. 192 del 2012, Corte costituzionale n. 213 del 2008.



Pec:

segreteria generale presidente@pec.rupar.puglia.it
diramm.gabinetto.regione@pec.rupar.puglia.it
capogabinetto.presidente.regione@pec.rupar.puglia.it
avvocaturaregionale@pec.rupar.puglia.it
legislativogiunta@pec.rupar.puglia.it
sezaffariistituzionaligiuridici@pec.rupar.puglia.it

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 96 della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2022, n. 32, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, n. 141 del 30 dicembre 2022 - recante:

«Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 23 febbraio 2023.

Nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, n. 141 del 30 dicembre 2022 è stata pubblicata la legge regionale 29 dicembre 2022, n. 32 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)».

Per quanto in questa sede d'interesse, la disposizione impugnata (art. 96) così dispone:

«1. Il secondo periodo del comma 2 dell'art. 5 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della giunta regionale) è sostituito dal seguente:

«Nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale previsti dallo Statuto, a esclusione delle ipotesi previste dal primo comma dall'art. 126 della Costituzione, si procede all'indizione delle nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Regione Puglia entro sei mesi. Il predetto termine decorre dalla presa d'atto da parte del Consiglio regionale; quando lo scioglimento è conseguenza delle dimissioni del Presidente della Regione, la presa d'atto deve avvenire entro trenta giorni dalla presentazione delle stesse».

Il Presidente del Consiglio ritiene che la norma, così come prevista nella legge regionale n. 32/22 citata, presenti vizi di illegittimità costituzionale per la violazione degli articoli 123 e 126, terzo comma, della Costituzione.

Pertanto, propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, primo comma, Cost. per il seguente

MOTIVO

Illegittimità costituzionale dell'art. 96 della legge regionale Puglia 29 dicembre 2022, n. 32. Violazione degli articoli 123 e 126, terzo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata, modificando il secondo periodo del secondo comma dell'art. 5 della legge elettorale regionale n. 2/2005, introduce la novità ordinamentale della previsione di un termine per l'indizione delle elezioni in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, oltre che stabilire in sei mesi, in luogo degli attuali tre mesi, il termine entro il quale le elezioni debbano essere indette. La particolarità introdotta dalla legge regionale consiste nel fatto che il termine di indizione decorre dalla «presa d'atto» da parte del Consiglio; nell'ipotesi in cui lo scioglimento sia conseguenza delle dimissioni del Presidente della Regione, la presa d'atto dovrà essere avvenire entro trenta giorni dalla data di presentazione delle dimissioni medesime.

Si ritiene che la modifica apportata dal legislatore regionale si ponga in contrasto con gli articoli 123 e 126, terzo comma, della Costituzione.

Occorre premettere che lo Statuto della Regione Puglia, come del resto tutti quelli delle Regioni a statuto ordinario, recepisce il principio c.d. «*aut simul stabunt aut simul cadent*».

Nello specifico, l'art. 22, quarto comma, dello Statuto della Regione Puglia riproducendo letteralmente quanto previsto dall'art 126, terzo comma, della Costituzione⁽¹⁾, conferma la necessità che qualora venga meno la permanenza in carica del Presidente della regione, decada anche l'intero Consiglio regionale con necessità di integrale rinnovo attraverso l'indizione di nuove elezioni.

(1) L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della giunta e lo scioglimento del Consiglio.



L'art. 1 della legge regionale 10 marzo 2015, n. 7 - recante «Modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della giunta regionale)» - sostituisce l'art. 2, della legge 28 gennaio 2005, n. 2 recante «Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale».

Il primo comma, per quanto qui interessa, della disposizione da ultimo citata prevede:

«Art. 2 elezione diretta del Presidente della Regione. Nomina a Consigliere regionale del candidato alla carica di Presidente della Regione che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore:

1. Il Presidente della Regione, ai sensi dell'art. 41 dello Statuto, è eletto a suffragio universale e diretto, in concomitanza con il rinnovo del Consiglio regionale».

La legge elettorale della Regione Puglia prevede un meccanismo, per l'elezione del Presidente della Regione (il suffragio universale e diretto), che rende operativo il principio *aut simul stabunt aut simul cadent*(2)

La norma di cui all'art. 96 della predetta legge regionale impugnata, laddove introduce la «presa d'atto» consiliare quale *dies a quo* per la decorrenza del termine di sei mesi per l'indizione delle nuove elezioni, si pone in contrasto con l'art. 126, terzo comma, della Costituzione citato.

La disposizione, in primo luogo introduce una differenziazione tra varie ipotesi di scioglimento che, invece, tanto nella Costituzione che nello Statuto Regionale sono accomunate da una disciplina unitaria.

Viene, infatti, previsto:

per lo scioglimento derivante da morte, impedimento permanente e sfiducia una presa d'atto senza che per la suddetta presa d'atto consiliare venga stabilito alcun termine;

per lo scioglimento conseguente alle dimissioni del Presidente per la presa d'atto viene stabilito il termine di un mese.

In entrambi i casi, tuttavia, la norma, della cui legittimità costituzionale si dubita, non prevede alcuna indicazione temporale per l'adozione della presa d'atto.

Nel primo caso, in quanto la disposizione non stabilisce alcun termine, con la conseguenza che la presa d'atto, in concreto potrebbe non venire mai effettuata; nel secondo, in quanto non viene previsto alcun meccanismo sostitutivo dell'infruttuoso decorso del termine mensile stabilito per la presa d'atto, né un meccanismo assimilabile al «silenzio assenso», né un presidio sanzionatorio.

In altri termini, l'elemento che accomuna le due norme contenute nella disposizione in parola è quello della mancata previsione di un potere sostitutivo per il caso di assenza o tardiva adozione della presa d'atto.

Ciò comporta la possibilità di differimento in modo indeterminato ed indeterminabile dell'indizione delle elezioni, con evidente compromissione del principio *aut simul stabunt aut simul cadent* in caso di dimissioni, morte e impedimento permanente del Presidente della regione, dal momento che, con la possibilità di differire a tempo indeterminato le nuove elezioni, il *dies a quo* individuato ai fini del termine semestrale previsto per il «ritorno alle urne», viene anche meno un caposaldo del suddetto principio che, come è noto, si fonda sul pilastro del «governo di legislatura». Tra l'altro, la norma neppure prevede alcunché nelle ipotesi in cui, per la delibera di presa d'atto, non si raggiungano le maggioranze richieste o non sia integrato il numero legale per una valida deliberazione del Consiglio regionale.

Tale omissione comporta, all'evidenza, che il Presidente verrebbe espropriato dalla funzione di arbitro della legislatura che verrebbe, invece, condizionata esclusivamente della presa d'atto consiliare.

In definitiva il dubbio costituzionalità si fonda su tre elementi precipui:

l'impossibilità di individuare un termine ragionevole per la presa d'atto consiliare nel caso di scioglimento del Consiglio a seguito di circostanze diverse delle ipotesi previste dal primo comma dall'art. 126 della Costituzione e come conseguenza delle dimissioni del Presidente;

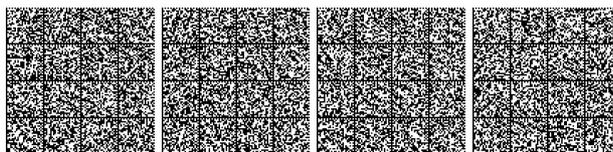
l'assenza di una puntuale disciplina della presa d'atto con particolare riguardo alla previsione di meccanismi sostitutivi per il caso di ritardo o mancata presa d'atto;

il mancato riscontro della presa d'atto inteso come *exordium* del termine per l'indizione delle nuove elezioni, tanto nella Costituzione, agli articoli 123 e 126, che nell'art. 22 dello Statuto regionale della Regione Puglia.

Lo Statuto regionale si colloca, infatti, al vertice della gerarchia delle fonti regionali (3) e, pertanto, la violazione dello Statuto da parte della legge regionale (come nel caso in esame, in cui lo Statuto non prevede la disciplina della presa d'atto come atto ricognitivo) si traduce - secondo la dottrina - in una violazione (indiretta) dell'art. 123 Cost., mentre lo Statuto fungerebbe da parametro interposto.

(2) Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 304/2012.

(3) Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 304/2012



La combinazione dei tre elementi *supra* descritti, genera, all'evidenza, un'incertezza in ordine alla durata del periodo successivo allo scioglimento del Consiglio regionale entro il quale dovranno indirsi nuove elezioni per ripristinare la funzionalità voluta dalla Carta costituzionale che il venire meno del vertice politico della Regione ha interrotto.

Codesta Corte costituzionale, già con la sentenza n. 2 del 2004, ha chiarito che il modello dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale impone il rispetto del meccanismo del *aut simul stabunt aut simul cadent*, dal quale deriva la conseguenza che le dimissioni del Presidente determinano lo scioglimento del Consiglio regionale.

Il medesimo principio è stato ribadito nella sentenza n. 12 del 2006 di codesta Corte, che ha affermato come il principio sia posto a tutela della «armonia dell'indirizzo politico presuntivamente garantita dalla simultanea elezione di entrambi nella medesima tornata elettorale e dai medesimi elettori».

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 96 della legge regionale Puglia, n. 32 del 29 dicembre 2022, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 23 febbraio 2023;*
- 2. legge regionale 29 dicembre 2022, n. 32.*

Roma, 28 febbraio 2023

L'Avvocato dello Stato: ROCCHITTA

23C00049

N. 15

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 marzo 2023
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

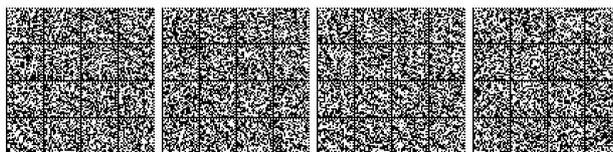
Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2023 - Copertura degli oneri per l'anno 2025 e successivi in relazione a determinati interventi - Previsioni secondo le quali si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale "Fondo globale per far fronte ad oneri derivanti da nuovi provvedimenti legislativi", nell'ambito del programma 03 della missione 20 del bilancio di previsione 2023-2025.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 gennaio 2023, n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2023), artt. 2, comma 3; 3, comma 2; 8, comma 4; 11, comma 2; 12, comma 8; 14, comma 2, lettere a) e b); 15, comma 2; 17, comma 7; 18, comma 5, lettere a) e b).

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, contro la Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige, in persona del presidente *pro tempore*, con sede in piazza Silvius Magnago 1 (pec: anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it - adm@pec.prov.bz.it - gesetzgebung.legislativo@pec.prov.bz.it - praesidium.presidenza@pec.prov.bz.it);

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige 9 gennaio 2023, n. 1, recante: «Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2023», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 9 marzo 2023.

Sulla BUR n. 2 del 12 gennaio 2023 è stata pubblicata la legge della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige 9 gennaio 2023, n. 1 che reca «Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2023».



Il Presidente del Consiglio ritiene che la legge, in particolare agli articoli:

- 2, terzo comma;
- 3, secondo comma;
- 8, quarto comma;
- 11 secondo comma;
- 12, ottavo comma;
- 4, secondo comma, lettera *a*);
- 13, secondo comma, lettera *b*);
- 15, secondo comma;
- 17 settimo comma;
- 18, quinto comma, lettera *a*);
- 18, quinto comma, lettera *b*);

così come promulgata, presenti dei vizi di illegittimità costituzionale per la violazione dello Statuto della Provincia autonoma di Bolzano, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino -Alto Adige», nonché per la violazione dell'art. 81, terzo comma riguardante la necessaria copertura di spesa in relazione a leggi che comportino nuovi o maggiori oneri.

Pertanto, propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 della Costituzione per il seguente

MOTIVO

Illegittimità costituzionale degli articoli 2, terzo comma; 3, secondo comma; 8, quarto comma; 11 secondo comma; 12, ottavo comma; 4, secondo comma, lettera *a*); 13, secondo comma, lettera *b*); 15, secondo comma; 17 settimo comma; 18, quinto comma, lettera *a*); 18, quinto comma, lettera *b*) della legge della Provincia autonoma di Bolzano Alto Adige n. 1/2023. Violazione dell'art. 81 della Costituzione nonché della norma interposta costituita dall'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), dell'art. 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011 (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), nonché, per quanto occorra degli articoli 4, 5, 8, 9 e 83 dello Statuto speciale per il Trentino -Alto Adige, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670.

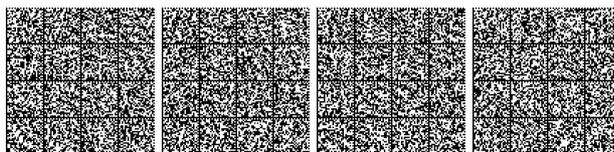
Con la legge n. 1 del 2023, la Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige, ha approvato le disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale 2023.

La legge ha un impatto finanziario sul bilancio di previsione provinciale per gli esercizi 2023/2025, approvato dalla provincia autonoma con legge n. 17/2022.

Si ritiene che alcune norme contenute negli articoli *supra* indicati subiscano il riflesso dell'impugnativa della summenzionata legge della Provincia autonoma di Bolzano Alto Adige, n. 17 del 2022, nonché della legge provinciale n. 16/2022, «Legge di stabilità provinciale per l'anno 2023», in relazione alle quali, il Presidente del Consiglio ha denunciato i profili di incostituzionalità per carenza di copertura finanziaria nell'esercizio finanziario 2025, con i ricorsi nn. 11 e 13 del 2023, attualmente pendenti dinanzi a codesta Corte.

In particolare, come già si è accennato, le norme della cui costituzionalità si dubita sono contenute nelle seguenti disposizioni:

art. 2, comma 3 che prevede la copertura degli oneri quantificati in 1.250.000 euro per l'anno 2025 mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale «Fondo globale per far fronte ad oneri derivanti da nuovi provvedimenti legislativi» di parte corrente nell'ambito del programma 03 della missione 20 del bilancio di previsione 2023-2025;



art. 3, comma 2 che prevede la copertura degli oneri 1.000.000 euro per l'anno 2025, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale «Fondo globale per far fronte ad oneri derivanti da nuovi provvedimenti legislativi» di parte capitale nell'ambito del programma 03 della missione 20 del bilancio di previsione 2023-2025;

art. 8, comma 4 che prevede la copertura degli oneri quantificati in 200.000 euro per l'anno 2025 mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale «Fondo globale per far fronte ad oneri derivanti da nuovi provvedimenti legislativi» di parte corrente nell'ambito del programma 03 della missione 20 del bilancio di previsione 2023-2025. Gli oneri a regime sono quantificati in 200.000 euro all'anno;

art. 11, comma 2 che prevede la copertura degli oneri quantificati in 1.000.000 euro per l'anno 2025 mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale «Fondo globale per far fronte ad oneri derivanti da nuovi provvedimenti legislativi» di parte corrente nell'ambito del programma 03 della missione 20 del bilancio di previsione 2023-2025;

art. 12, comma 8 che prevede la copertura degli oneri 2.200.000 euro per l'anno 2025, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale «Fondo globale per far fronte ad oneri derivanti da nuovi provvedimenti legislativi» di parte capitale nell'ambito del programma 03 della missione 20 del bilancio di previsione 2023-2025;

art. 14, comma 2, lettera *a*) che prevede la copertura degli oneri 500.000 euro per l'anno 2025, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale «Fondo globale per far fronte ad oneri derivanti da nuovi provvedimenti legislativi» di parte capitale nell'ambito del programma 03 della missione 20 del bilancio di previsione 2023-2025;

art. 14, comma 2, lettera *b*) che prevede la copertura degli oneri quantificati in 836.000 euro per l'anno 2025 mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale «Fondo globale per far fronte ad oneri derivanti da nuovi provvedimenti legislativi» di parte corrente nell'ambito del programma 03 della missione 20 del bilancio di previsione 2023-2025;

art. 15, comma 2 che prevede la copertura degli oneri quantificati in euro 47.450 per l'anno 2025 mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale «Fondo globale per far fronte ad oneri derivanti da nuovi provvedimenti legislativi» di parte corrente nell'ambito del programma 03 della missione 20 del bilancio di previsione 2023-2025;

art. 17, comma 7 che prevede la copertura degli oneri quantificati in 500.000 euro per l'anno 2025 mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale «Fondo globale per far fronte ad oneri derivanti da nuovi provvedimenti legislativi» di parte corrente nell'ambito del programma 03 della missione 20 del bilancio di previsione 2023-2025;

art. 18, comma 5, lettera *a*) che prevede la copertura degli oneri obbligatori determinati in 19.360.000 euro per l'anno 2025 e in 12.906.666,67 euro per l'anno 2026, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale «Fondo globale per far fronte ad oneri derivanti da nuovi provvedimenti legislativi» di parte corrente nell'ambito del programma 03 della missione 20 del bilancio di previsione 2023-2025;

art. 18, comma 5, lettera *b*) che prevede la copertura degli oneri obbligatori, quantificati per l'anno 2025 e successivi in 1.650.000 euro (onere annuale a regime a partire dall'esercizio 2023), mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale «Fondo globale per far fronte ad oneri derivanti da nuovi provvedimenti legislativi» di parte corrente nell'ambito del programma 03 della missione 20 del bilancio di previsione 2023-2025.

Appare chiaro che le disposizioni della legge impugnata, laddove prevedono oneri di spesa, siano necessariamente correlate con le disposizioni dettate dalla legge di bilancio per gli anni 2023-2025 della provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige approvato con la legge provinciale n. 17 del 2022 e con quelle della legge provinciale n. 16 del 2022 (Misure di stabilità per l'anno 2023).



Nel ricorso, proposto dal Presidente del Consiglio avverso le leggi della provincia autonoma n. 16/2023 (ricorso, n. 11/2023) e n. 17/2023 (ricorso n. 13/2023), alcune norme(1) sono state denunciate come non costituzionalmente legittime in quanto emanate in contrasto con l'art. 81, terzo comma della Costituzione, nonché con la norma interposta di cui all'art. 19, secondo comma 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196(2).

Di conseguenza, anche le disposizioni della legge provinciale n. 1 del 2023 appaiono viziate per i medesimi motivi evidenziati nei ricorsi avverso la legge provinciale n. 16 del 2022 ed avverso la legge provinciale n. 17 del 2022, in quanto, all'evidenza, comportano oneri a carico del bilancio della provincia autonoma.

Il rispetto del vincolo costituzionale della copertura finanziaria delle leggi comporta che l'onere (in termini sia di incremento di spesa, sia di riduzione di entrata) debba essere correttamente quantificato e, soprattutto, che siano precisamente individuati i mezzi finanziari necessari i per far fronte agli effetti onerosi che le norme in corso di approvazione sono suscettibili di determinare sul bilancio.

Le disposizioni oggi impugnate, al pari di quelle già impugnate con i ricorsi nn. 11 e 13 del 2023, non pare tengano conto del fatto che, a mente dell'art. 1, comma 4, della legge 30 dicembre 2021, n. 234(3), per ciascuno degli anni dal 2023 al 2024, è venuto meno il trasferimento, dal bilancio dello Stato, di somme pari a 103.100.000,00 euro.

La riduzione dei trasferimenti statali, all'evidenza, comporta che l'approntamento delle risorse finanziarie non è stato correttamente quantificato, in relazione ai rispettivi oneri né risultano esser state individuate le fonti di finanziamento, come, invece, richiesto dall'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) - che si pone, dunque, quale norma interposta.

Le disposizioni della legge n. 196/2009, in quanto esplicative dei principi di equilibrio di bilancio e di copertura delle leggi espressi dall'art. 81 della Costituzione, trovano applicazione anche per le leggi regionali nonché per le province autonome. La copertura finanziaria, infatti, deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale. La copertura deve essere in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare anche per gli esercizi futuri; essa deve essere prevista senza rinvio ad altra fonte sia pure legislativa.

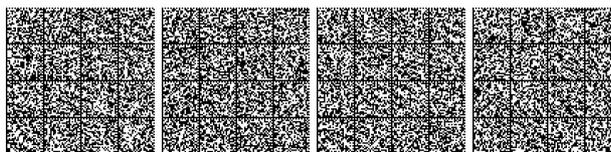
Inoltre, il principio di copertura di spesa, sempre secondo la giurisprudenza di codesta Corte si pone come principio a carattere direttamente precettivo e, dunque, vincola, sin dalla sua entrata in vigore, non solo lo Stato ma anche le regioni e le province autonome, alle quali si applicano parimenti i principi elaborati dall'interpretazione della giurisprudenza costituzionale.

«i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di 'coordinamento della finanza pubblica' — funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) sono applicabili anche alle regioni a Statuto speciale ed alle province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (articoli 81, 119 e 120 della Costituzione) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti — da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica — nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 della Costituzione, richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013)».

(1) Ci si riferisce, per quanto riguarda la legge provinciale n. 16/2023, al sospetto di incostituzionalità dell'art. 7, rubricato «Copertura finanziaria» che prevede: «1. Alla copertura degli oneri per complessivi 379.511.127,31 euro a carico dell'esercizio finanziario 2023, 151.259.459,64 euro a carico dell'esercizio finanziario 2024 e 737.677.795,30 euro a carico dell'esercizio finanziario 2025 derivanti dall'art. 2, commi 1 (tabella A) e 3 (tabella C), nonché dall'art. 6, comma 2, della presente legge, si provvede con le modalità previste dalla tabella E». Per ciò che concerne la legge provinciale n. 17/2023 l'impugnativa riguarda: art. 1 approvazione dello stato di previsione dell'entrata per l'esercizio finanziario 2023, 2024 e 2025; art. 2 approvazione dello stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 2023, 2024 e 2025; art. 3 approvazione degli allegati al bilancio; art. 4 approvazione del documento tecnico di accompagnamento al bilancio.

(2) La norma, come noto, prevede: «ai sensi dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'art. 17»

(3) La norma prevede che «4. In relazione agli effetti finanziari conseguenti all'avvio della riforma fiscale, allo scopo di concorrere all'adeguamento dei bilanci delle regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano è previsto, per gli anni 2022-2024, un trasferimento a titolo di compensazione della riduzione del gettito riguardante la compartecipazione IRPEF derivante dai commi 2 e 3. Gli importi spettanti a ciascuna autonomia speciale sono stabiliti, entro il 31 marzo 2022, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dell'istruttoria operata da un apposito tavolo tecnico, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle finanze e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con la partecipazione di rappresentanti di ciascuna autonomia speciale».



Alla luce delle ragioni *supra* riportate, le disposizioni impugnate contrastano con principi contabili generali di veridicità, attendibilità e correttezza previsti dall'art. 5 dell'allegato 1 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) ai quali le regioni e le province autonome devono conformare la propria gestione ai sensi dell'art. 3 del citato decreto legislativo n. 118 del 2011, richiamato dall'art. 38-*bis*, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Il rispetto dei principi contabili è, come noto, finalizzato ad assicurare la formazione dei documenti del sistema di bilancio che risulti veritiero e attendibile.

Secondo l'orientamento di codesta Corte costituzionale le risorse stanziare in entrata devono essere congrue e attendibili, poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio il cui canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma della Costituzione, «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte».

È stato, infatti, ha precisato che:

«(...) la violazione di tale regola virtuosa comporta inevitabilmente la mancata copertura di una parte della spesa per effetto dell'iscrizione invalida nel bilancio della posta attiva non attendibilmente stimata. E come già più volte evidenziato da questa Corte, difetto di copertura e pregiudizio dell'equilibrio del bilancio sono facce della stessa medaglia, tenuto conto che la predetta irregolarità della parte entrata consente una dimensione di spesa altrimenti non sostenibile con inevitabile riverbero sul successivo risultato di amministrazione che viene a peggiorare in misura pari all'entrata non realizzabile».

Ne consegue che le disposizioni in esame oltre che non prevedere correttamente la copertura finanziaria degli oneri che sorgono dalla legge approvata, difettano dei requisiti richiesti dalla disciplina armonizzata, in contrasto con il decreto legislativo n. 118 del 2011, e violano anche l'art. 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici in quanto l'emanazione di norme contrastanti con la disciplina armonizzata di redazione dei bilanci pubblici, esula chiaramente, dalla competenza legislativa della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige.

Si evidenzia, da ultimo, che si ritiene che la legge impugnata si ponga in contrasto con alcune norme dello Statuto della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige. Gli articoli 4, 5, 8, 9 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, individuano le competenze della regione e delle province autonome, elencando, altresì le materie nell'ambito delle quali viene esercitata la potestà legislativa primaria, secondaria. L'elencazione delle materie contenute non autorizza la provincia autonoma a legiferare in materia di bilancio (art. 83 dello Statuto) disallineandosi dalla disciplina di armonizzazione stabilita con legge dello Stato, che, come visto, all'art. 19, secondo comma 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, prevede l'obbligo per le province autonome di rispettare il principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa.

La non corretta individuazione della copertura di spesa, effettuata dalla Provincia autonoma di Bolzano con la legge impugnata, oltre che in violazione dei già individuati parametri costituzionali, si pone, dunque, in contrasto anche con le norme dello Statuto.

Alla luce di quanto sopra illustrato, si ritiene che ricorrano i presupposti per l'impugnativa, davanti alla Corte costituzionale, ex art. 127 della Costituzione, della legge in esame.

P. Q. M.

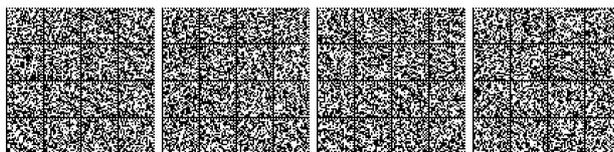
Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima la legge della Provincia autonoma di Bolzano Alto Adige 9 gennaio 2023, n. 1 per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri;*
- 2. legge della Provincia autonoma di Bolzano Alto Adige, n. 1/2023 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2023).*

Roma, 13 marzo 2023

L'Avvocato dello Stato: ROCCHITTA



N. 12

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 27 marzo 2023
(del Tribunale di Potenza)

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile instaurato nei confronti del senatore M.M. G. per il risarcimento del danno asseritamente patito in conseguenza della condotta diffamatoria posta in essere da questo nei riguardi del già capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022 (doc. IV-*quater*, n. 3).

TRIBUNALE ORDINARIO DI POTENZA

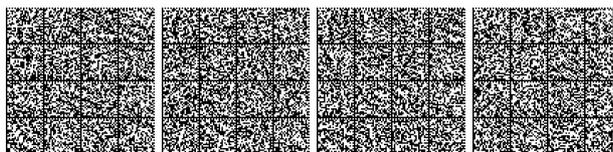
SEZIONE CIVILE

Il giudice monocratico, dott. Giulio Fortunato, letti gli atti e i verbali delle udienze; sciogliendo la riserva che precede;

Osserva quanto segue.

Con atto di citazione notificato in data 15 febbraio 2021, Basentini Francesco conveniva in giudizio innanzi al Tribunale di Potenza il senatore Giarruso Mario Michele, L.V. s.r.l., B.M. e R.A. per ottenerne la condanna al risarcimento del danno asseritamente patito in conseguenza dell'assunta condotta diffamatoria posta in essere nei suoi confronti.

Alla base della sperimentata pretesa risarcitoria, l'attore deduceva che: 1) nei mesi di marzo e aprile dell'anno 2020, a causa della diffusione dell'epidemia da COVID-19 nelle carceri italiane — su segnalazione sanitaria ovvero su istanza dell'interessato e del suo difensore — erano stati scarcerati e ammessi alla detenzione domiciliare alcuni detenuti; 2) a tre di questi detenuti, prima dell'accesso alla misura alternativa, era stato applicato il regime detentivo cd. 41-*bis* e a uno il regime cd. ASI (alta sicurezza); 3) in data 21 marzo 2020, in ossequio agli articoli 23, comma secondo, e 108 del decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000 («Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario») ed esercitando i poteri connessi alla qualifica rivestita, il direttore generale dei detenuti e del trattamento, dott. Giulio Romano, attraverso la dirigente di turno, dott.ssa Anna Borzacchiello, aveva emanato la «circolare» prot. n. 95907, mercé la quale era stato imposto alla Direzione degli Istituti penitenziari di segnalare all'autorità giudiziaria «per le eventuali determinazioni di competenza» i nominativi dei ristretti rispetto ai quali fosse possibile ipotizzare il rischio di complicità; 3) detta circolare era stata adottata in coerenza con la circolazione del Capo del Dipartimento del 14 novembre 2012, n. 405351 ed era stata pienamente sintonica con quanto successivamente affermato dal Gruppo tecnico interregionale della sanità penitenziaria (GISPE), Commissione salute, nel documento del 22 aprile 2020, che, in particolare, al punto 22, aveva invitato le Direzioni degli Istituti penitenziari a indicare le persone detenute che, per età e patologie, avrebbero potuto essere ammesse a misure alternative in ragione del rischio di complicità da COVID-19; 4) la circolazione era stata anche apprezzata dal Coordinamento nazionale Magistrati di sorveglianza e dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione; 5) in data 8 giugno 2020, sul quotidiano L.V. era stata pubblicata un'intervista rilasciata dal sen. Mario Michele Giarruso al giornalista Alessandro Rico; 6) l'articolo aveva un titolo a quattro colonne «Nel ministero di Bonafede comanda la banda Palamara», seguito, poi, dal sottotitolo «Il senatore *ex* 5 stelle: Basentini, *ex* capo del DAP, aveva incontrato in carcere il boss Michele Zagaria. Subito dopo sono stati scarcerati i mafiosi. Che cosa si saranno detti?»; 7) nel corso dell'intervista, il sen. Giarruso aveva descritto «un lungo colloquio» intercorso tra il dott. Basentini e il detenuto Michele Zagaria, alla presenza anche di una terza persona dall'identità ignota, con la chiara allusione dell'appartenenza di quest'ultima ai servizi segreti; 8) il predetto senatore aveva anche insinuato un collegamento tra le rivolte verificatesi all'interno delle carceri e le direttive contenute nella circolare del 21 marzo 2020; 7) le dichiarazioni rese nel corso dell'intervista erano idonee a ingenerare nell'opinione pubblica il falso convincimento secondo cui la scarcerazione dello Zagaria e delle altre quaranta persone di altissima caratura criminale fosse stata determinata dal Dipartimento e dal suo capo;



8) anche l'episodio dell'incontro col detenuto Zagaria era stato narrato in modo difforme dal vero, atteso che, al momento della visita, erano presenti diverse persone tutte identificate e che l'incontro era stato l'espressione di una prassi consolidata.

Sulla scorta di siffatte premesse, Basentini Francesco ravvisava nelle affermazioni del senatore Michele Giarrusso un'attitudine lesiva della propria dignità personale, in ragione dell'accostamento del proprio nome alla «banda Palamarà» e della dedotta vicinanza a Michele Zagaria, vicinanza rappresentata come idonea a garantire la scarcerazione — in realtà mai avvenuta — attraverso l'adozione di appositi provvedimenti amministrativi.

Instaurato il contraddittorio, si costituiva in giudizio il senatore Giarrusso Mario Michele, eccependo, *in limine*, l'improponibilità della domanda, in ragione dell'applicazione della garanzia costituzionale dell'art. 68 della Costituzione, attuata attraverso l'art. 3 della legge n. 140 del 2003 («Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato»).

Orbene, il Tribunale, in ossequio alla disposizione normativa innanzi richiamata e convinto di non potere accogliere l'eccezione d'improponibilità della domanda spiegata dal convenuto, separava la posizione processuale del senatore Mario Michele Giarrusso da quelle degli altri convenuti e trasmetteva gli atti al Senato della Repubblica.

Il Senato, quindi, con deliberazione del 16 febbraio 2022 (Atti Senato, XVIII legislatura, Doc. IV-*quater*, n. 3), approvava la relazione della giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, riconoscendo al senatore la garanzia costituzionale d'insindacabilità di cui all'art. 68, comma primo della Costituzione.

Tanto premesso, questo Tribunale ritiene di dovere sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, avendo riscontrato l'interferenza della deliberazione dell'assemblea nell'esercizio delle attribuzioni giurisdizionali costituzionalmente garantite, interferenza determinata dal riconoscimento di un inesistente nesso tra le opinioni espresse dal senatore nel corso dell'intervista dell'8 giugno 2020 e le funzioni parlamentari.

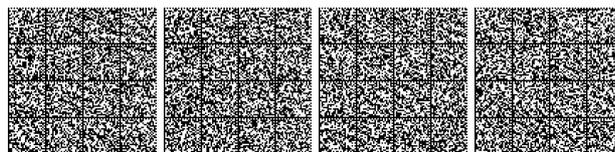
La comprensione degli assunti che precedono suppone la disamina delle coordinate interpretative di riferimento.

Ebbene, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, le opinioni espresse *extra moenia* sono coperte da insindacabilità solo ove possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (*ex multis*, Corte costituzionale n. 55 del 2014). Più in particolare, per la configurabilità del nesso funzionale in discorso è necessario il concorso di due requisiti: *a*) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna (ancora, Corte costituzionale n. 55 del 2014 e Corte costituzionale n. 305 del 2013), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; *b*) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (Corte costituzionale n. 333 del 2011), non essendo sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 334 del 2011), né un mero «contesto politico» entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi (Corte costituzionale n. 205 del 2012), né, infine, il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento (Corte costituzionale n. 144 del 2015; nello stesso senso, altresì, *ex plurimis*, Corte costituzionale numeri 265, 221 e 55 del 2014 e Corte costituzionale n. 98 del 2011).

Una diversa interpretazione della prerogativa dell'insindacabilità dilaterrebbe — si è osservato — il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale ma, di fatto, sostanzialmente «personale», a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento (Corte costituzionale numeri 264, 115 del 2014, n. 313 del 2013; nel medesimo senso già le sentenze n. 508 del 2002, n. 56, n. 11 e n. 10 del 2000).

In definitiva, per la configurabilità di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento — al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma della Costituzione — è necessario che tali dichiarazioni possano rappresentare espressione dell'esercizio di tipiche attività parlamentari (tra le molte, Corte costituzionale n. 98 del 2011, n. 301 del 2010, n. 420 e n. 410 del 2008), dovendosi escludere, giocoforza, che la prerogativa parlamentare di cui all'art. 68, primo comma della Costituzione possa essere estesa «sino a ricomprendere gli insulti — di cui è comunque discutibile la qualificazione come opinioni — solo perché collegati con le “battaglie” condotte da esponenti parlamentari» (Corte costituzionale n. 137 del 2001; in termini analoghi Corte costituzionale n. 257 del 2002).

La Corte costituzionale ha anche rammentato (vedasi Corte costituzionale n. 59 del 2018) che, nell'affrontare il tema della insindacabilità delle opinioni espresse da membri del Parlamento a salvaguardia di prerogative inerenti lo specifico *munus* proprio della carica, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha operato una netta distinzione tra le dichiarazioni rilasciate *intra moenia*, vale a dire nello specifico esercizio di quelle funzioni, e quelle rese fuori dalla sede tipica, e perciò stesso in assenza di un legame evidente con l'attività parlamentare, affermando in più occasioni la necessità di una interpretazione stretta del requisito della ragionevole proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, cui restano subordinate le limitazioni al diritto di accesso a un Tribunale, sancito dall'art. 6, paragrafo 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e

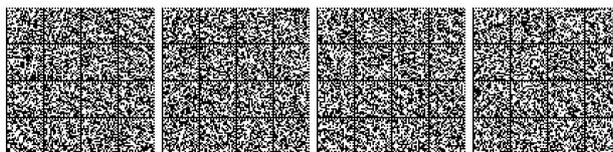


resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848. E ciò, in particolare, proprio nei casi in cui dette limitazioni derivino — come nella specie — da una deliberazione di insindacabilità da parte della Camera cui appartiene il parlamentare, la quale impedisce al giudice di esercitare la propria funzione nel caso devolutogli dal soggetto che esercita il proprio diritto (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 aprile 2010, C.G.I.L. e Cofferati contro Italia; sentenza 24 febbraio 2009, C.G.I.L. e Cofferati contro Italia; sentenza 20 aprile 2006, Patrono, Cascini e Stefanelli contro Italia; sentenza 6 dicembre 2005, Ielo contro Italia; sentenza 3 giugno 2004, De Jorio contro Italia; sentenza 30 gennaio 2003, Cordova contro Italia).

Ciò posto in linea generale, giungendo al caso di specie, deve osservarsi che l'atto parlamentare col quale il Senato della Repubblica ha ravvisato il nesso funzionale con le dichiarazioni che impegnano questo Tribunale e assunte come lesive della dignità personale di Basentini Francesco è rappresentato dall'interrogazione n. 4-03566 del 28 maggio 2020, evocata, invero, solo nella relazione della giunta, approvata dall'assemblea.

In particolare, in siffatta interrogazione parlamentare, rivolta al Ministro della giustizia, il senatore Giarrusso Mario Michele ha rappresentato che, secondo quanto emerso da notizie date dalla stampa, le dimissioni dei magistrati Francesco Basentini, direttore del DAP, di Fulvio Baldi, Capo di Gabinetto del Ministro della giustizia, e di Giulio Romano, direttore generale della Direzione dei detenuti e del trattamento, «sarebbero collegate, da un lato alle cosiddette intercettazioni Palamara e dall'altro alle scarcerazioni di quasi cinquecento mafiosi, tra cui pericolosi boss ristretti al 41-bis, quali Pasquale Zagaria; risulterebbe inoltre che, i magistrati che stanno indagando sulle rivolte scoppiate in contemporanea in numerose carceri, causando tredici morti e innumerevoli feriti, danni per decine di milioni di euro e l'evasione di circa settanta detenuti, avrebbero acquisito un "papello" di 8 punti redatto ai primi di marzo nel carcere di Salerno e contenente una serie di richieste dei rivoltosi; alcune delle richieste dei rivoltosi sembrerebbero essere confluite nella successiva circolare del DAP del 21 marzo 2020, che porterà alla scarcerazione di quasi cinquecento mafiosi; da quanto riportato dall'articolo della testata giornalistica on-line "Juorno" il 19 maggio 2020, Francesco Basentini avrebbe incontrato presso il penitenziario in cui è detenuto Michele Zagaria, fratello di Pasquale Zagaria e figura apicale del *clan* dei Casalesi, accompagnato dal direttore del carcere e da una terza figura di cui non sarebbero note le generalità; per quanto esposto, l'incontro suscita però inquietanti interrogativi in ordine ai quali occorre che le istituzioni diano tempestiva ed esauriente risposta, anche in considerazione del fatto che al colloquio, non solo non sarebbe stato presente nessun ufficiale del GOM (Gruppo operativo mobile) reparto alle strette dipendenze del DAP, ma sarebbe stata presente una terza persona la cui identità sarebbe allo stato sconosciuta; dai lavori della precedente Commissione parlamentare antimafia è emersa l'esistenza di un cosiddetto "Protocollo Farfalla". Consistente in un accordo segreto tra rami dei servizi segreti e l'amministrazione penitenziaria, volto a favorire rapporti diretti e riservati con mafiosi all'interno delle carceri; considerato che: dopo l'emanazione della circolare del DAP del 21 marzo 2020, sono improvvisamente cessate le rivolte e contemporaneamente sono stati scarcerati centinaia di mafiosi; la circolare emanata sabato 21 marzo, non solo non risulterebbe a firma del capo del DAP o del direttore generale della Direzione detenuti e trattamento, ma di una semplice subordinata non apicale, si chiede di sapere: se il Ministro in indirizzo fosse informato dell'incontro di Basentini con il boss Michele Zagaria e dell'oggetto dello stesso; se fosse informato della presenza di una terza persona all'incontro; se possa indicare l'identità della terza persona presente all'incontro e se la stessa faccia parte o meno dei servizi; se possa rendere noti eventuali altri incontri del capo del DAP con boss mafiosi; se sia a conoscenza dello svolgimento di una qualche trattativa tra il DAP e i detenuti rivoltosi al fine di far cessare le rivolte nelle carceri e se sì, quale sia il contenuto e se la circolare del DAP del 21 marzo 2020 sia stata emanata a seguito di tale trattativa; se possa riferire le motivazioni del perché sia stata una dirigente, la dott.ssa Borzacchiello, anziché il direttore generale, a firmare la delicatissima circolare del 21 marzo che ha permesso di dare il via alle scarcerazioni a numerosi e pericolosi boss mafiosi».

Ora, le dichiarazioni espresse dal senatore Mario Michele Giarrusso risultano imperniate sulle seguenti deduzioni argomentative: 1) le dimissioni di alcuni dirigenti apicali del Ministero di giustizia, tra i quali è annoverato l'odierno attore; 2) il riferimento al fatto che le dimissioni di Basentini Francesco sono collegate sia alle cosiddette «intercettazioni Palamara» sia alle scarcerazioni di circa cinquecento boss mafiosi, tra cui Pasquale Zagaria; 3) la definizione della circolare del DAP del 21 marzo 2020 — che ha portato alle predette scarcerazioni — sulla scorta di talune delle richieste provenienti dai rivoltosi del carcere di Salerno e il contenuto di articolo giornalistico avente per oggetto l'incontro tra il detenuto Michele Zagaria, fratello di Pasquale e figura apicale del *clan* dei Casalesi, e il capo del DAP, odierno attore, unitamente al direttore del carcere e un terzo soggetto, la cui partecipazione ha rivelato profili di anomalia («Alcune delle richieste dei rivoltosi sembrerebbero essere confluite nella successiva circolare del DAP del 21 marzo 2020, che porterà alla scarcerazione di quasi cinquecento mafiosi; da quanto riportato dall'articolo dalla testata giornalistica on-line "Juorno" il 19 maggio 2020, Francesco Basentini avrebbe incontrato presso il penitenziario in cui è detenuto, Michele Zagaria, fratello di Pasquale Zagaria e figura apicale del *clan* dei Casalesi, accompagnato dal direttore del carcere e da una terza figura di cui non sarebbero note le generalità»); 5) l'emersione all'esito dei lavori della Commissione parlamentare antimafia di un cd. «protocollo farfalla», consistente in un accordo segreto tra servizi segreti e amministrazione penitenziaria, teso a favorire i rapporti diretti e riservati con «mafiosi all'interno del carcere» («dai lavori della precedente Commissione parlamentare antimafia è emersa l'esistenza di un cosiddetto "Protocollo Farfalla", consistente in un accordo segreto tra rami dei servizi segreti e l'amministrazione peniten-



ziaria, volto a favorire rapporti diretti e riservati co mafiosi all'interno delle carceri»); 6) il dato di fatto secondo cui, dopo l'adozione della circolare del 21 marzo, non sottoscritta da un dirigente apicale, le rivolte carcerarie sono cessate («dopo l'emanazione della circolare del DAP del 21 marzo 2020, sono improvvisamente cessate le rivolte e contemporaneamente sono stati scarcerati centinaia di mafiosi»; «la circolare, emanata sabato 21 marzo, non solo non risulterebbe a firma del capo del DAP o del direttore generale della Direzione detenuti e trattamento, ma di una semplice subordinata non apicale»).

Nel corpo della predetta interrogazione, poi, il sen. Giarrusso ha avanzato una serie di richieste d'informazioni, tendenti sia a verificare la conoscenza, da parte del Ministro, dei fatti narrati o di ulteriori elementi sia a ottenere spiegazioni circa la firma della circolare da parte di un dirigente non apicale («se il Ministro in indirizzo fosse informato dell'incontro di Basentini con il boss Michele Zagaria e dell'oggetto dello stesso; se fosse informato della presenza di una terza persona all'incontro; se possa indicare l'identità della terza persona presente all'incontro e se la stessa faccia parte o meno dei servizi; se possa rendere noti eventuali altri incontri del capo del DAP con boss mafiosi; se sia a conoscenza dello svolgimento di una qualche trattativa tra il DAP e i detenuti rivoltosi al fine di far cessare le rivolte nelle carceri e se sì, quale sia il contenuto e se la circolare del DAP del 21 marzo 2020 sia stata emanata a seguito di tale trattativa»).

Tanto chiarito, a prescindere dallo iato temporale che separa l'intervento descritto dalle esternazioni di cui si discute (rese — ripetasi — nel corso di un'intervista rilasciata in data 8 giugno 2020), deve ritenersi carente, in ogni caso, il requisito della sostanziale identità di contenuti, al di là delle formule letterali usate, tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e le dichiarazioni esterne.

Occorre osservare, infatti, che, attraverso le dichiarazioni rese *extra moenia*, il senatore Giarrusso fa riferimento: a) al profilo della dismissione della responsabilità da parte di Basentini Francesco a favore del dirigente firmatario della circolare («Difatti, quella era una circolare talmente scottante, che al Ministero si sono rifiutati di firmarla. Alla fine, l'hanno fatta siglare alla dott.ssa Assunta Borzacchiello, che abbiamo sentito in Antimafia»); b) alla «banda di Palamara», espressione evocativa di un preciso disvalore (in particolare, si legge: «Le rivelazioni sul caso Palamara: al Ministero s'era insediata una banda di Luca Palamara»; «Come altro definirla? Capo di Gabinetto, capo del DAP, vicecapo del DAP, tutti che lo chiamavano affettuosamente e facevano riferimento a lui. Questa intimità, se riguarda i vertici di uno dei Ministeri più importanti, è uno scandalo»); c) al lungo colloquio tra Basentini Francesco e Michele Zagaria («La prima domanda è: che ci faceva l'ex capo del DAP in giro dai prigionieri al 41-bis? E non da un 41-bis qualunque, ma da Michele Zagaria, il fratello di Pasquale, che sappiamo essere poi stato scarcerato»; «Mi hanno riferito di un lungo colloquio. Era insieme alla direttrice del carcere e a un terzo ignoto, che non era certamente del Gruppo operativo mobile»); d) al collegamento tra le rivolte carcerarie e la circolare del 21 marzo 2020 («C'è stata una contemporaneità fra le rivolte nelle carceri, scatenate evidentemente dalla criminalità organizzata e che hanno provocato quattordici morti e sessanta evasioni, e l'uscita di un papello di richieste. Le cui indicazioni, probabilmente — stiamo cercando di accertarlo con la commissione Antimafia — sono confluite nella circolare del 21 marzo»); e) al fatto che l'emissione il giorno del sabato abbia risposto alla precisa finalità di sottrarre la circolare al controllo delle Direzioni ministeriali deputate a trattare questioni relative l'applicazione dell'art. 41-bis della legge sull'ordinamento penitenziario e la salute dei detenuti («Mi pare evidente: bisognava scaricare su qualcun altro la responsabilità. E poi perché la circolare è stata emessa di sabato, con gli uffici amministrativi chiusi?»; «Perché di lunedì, a Ministero aperto, sarebbe stato impossibile farla passare senza che se ne accorgessero le Direzioni che s'occupano di 41-bis o di salute dei detenuti»). Se così è, il Tribunale ritiene che le dichiarazioni rese *extra moenia* siano solo in parte sovrapponibili con quanto espresso in sede d'interrogazione parlamentare del 28 maggio 2020, nel corso della quale, invero, il senatore Giarrusso non ha espresso: 1) alcuna allusione all'esistenza di una consorceria d'affari volta alla spartizione degli incarichi apicali all'interno del Ministero della giustizia («banda di Palamara», espressione evocativa di un preciso disvalore); 2) alcuna deduzione argomentativa in relazione al profilo della dismissione della responsabilità da parte di Basentini Francesco a favore del dirigente firmatario della circolare; c) alcun riferimento al fatto che l'emissione il giorno del sabato abbia risposto alla precisa finalità di sottrarre la circolare al controllo delle Direzioni ministeriali deputate a trattare questioni relative l'applicazione dell'art. 41-bis della legge sull'ordinamento penitenziario e la salute dei detenuti.

Pertanto, tra le dichiarazioni in confronto è ravvisabile solo una parziale corrispondenza contenutistica, che non pare idonea, ad avviso di questo giudice, a conferire alle dichiarazioni rese in sede d'intervista un'attitudine comunicativa dell'attività parlamentare.

Alla stregua di quanto immediatamente precede è necessario, dunque, adire la Corte costituzionale affinché, previa valutazione di ammissibilità del ricorso, risolva il sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, disponendo l'annullamento della deliberazione assunta dal Senato della Repubblica in data 16 febbraio 2022 (Atti Senato, XVIII legislatura, Doc. IV-*quater*, n. 3).

Da ultimo, in applicazione dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953 («Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), espressamente richiamato dall'art. 37 della predetta legge, va sospeso il giudizio indicato in epigrafe in attesa della decisione sull'illustrato conflitto.



P. Q. M.

Il Tribunale di Potenza in composizione monocratica:

a) *ricorre alla Corte costituzionale affinché:*

1) *previa valutazione d'ammissibilità, sia risolto il conflitto di attribuzione tra Tribunale di Potenza e Senato della Repubblica a favore del primo;*

2) *sia annullata, per l'effetto, la deliberazione assunta dal Senato della Repubblica in data 16 febbraio 2022 (Atti Senato, XVIII legislatura, Doc. IV-quater, n. 3).*

b) *sospende sino alla decisione della Consulta il giudizio indicato in epigrafe.*

Manda alla cancelleria per le comunicazioni e gli adempimenti di rito.

Potenza, 17 maggio 2022

Il giudice: FORTUNATO.

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 34/2023 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - 1ª Serie speciale - n. 10 dell'8 marzo 2023.

23C00059

N. 40

Ordinanza del 7 febbraio 2023 della Corte dei conti - Sezioni riunite per la Regione Siciliana nel giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2020

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana - Ripiano del disavanzo inerente al rendiconto del 2018 - Previsione che le relative quote non recuperate saranno ripianate in dieci esercizi - Stato di emergenza dell'epidemia da COVID-19 - Prevista riduzione a tre anni, rispetto al termine decennale, qualora, entro il 31 gennaio 2021, la Regione e lo Stato non sottoscrivano un accordo contenente specifici impegni di rientro dal disavanzo - Disposizioni applicative delle suddette norme di attuazione, che quantificano le quote oggetto di stanziamento e di ripiano annuale - Disciplina che abroga, alla Tabella B di cui all'art. 2 della legge regionale n. 33 del 2020, le variazioni di euro -92.545.554,15, euro -213.435.133,43, euro -6.240.628,61 ed euro -102.661.874,95 (Missione 0, Programma 0, capitoli 000004, 000006, 000014 e 000015), a decorrere dal 29 dicembre 2020 - Prevista abrogazione dell'art. 8 della legge regionale n. 36 del 2020, che disponeva una variazione in diminuzione di 1.500.000 euro sul capitolo n. 4, per l'esercizio finanziario 2020, decorrente dal 31 dicembre 2020.

- Decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), art. 7, nel testo vigente *ratione temporis*; legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 per il triennio 2019/2021), art. 4, comma 2; legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale), art. 110, commi 3, 6 e 9.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA

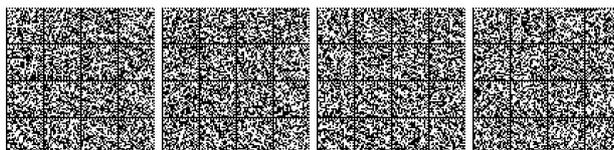
Nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2022 composta dai magistrati:

Salvatore Pilato, Presidente sezione di controllo;

Giuseppe Aloisio, Presidente sezione giurisdizionale d'appello;

Vincenzo Lo Presti, Presidente sezione giurisdizionale;

Adriana La Porta, consigliere;



Guido Petrigni, consigliere;
Giuseppe Colavecchio, consigliere;
Alessandro Sperandeo, consigliere;
Francesco Antonino Cancilla, consigliere;
Tatiana Calvitto, primo referendario - relatore;
Antonio Tea, referendario - relatore;
Gaspare Rappa, referendario;
Antonino Catanzaro, referendario;
Massimo Giuseppe Urso, referendario - relatore;
Emanuele Mio, referendario,

nel giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2020.

Visti gli articoli 81, 97, primo comma, 100, secondo comma, 103, secondo comma, 117 e 119 della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni, e, in particolare, gli articoli 39, 40 e 41;

Visto lo Statuto della Regione Siciliana, approvato con decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2;

Visto l'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione Siciliana), a norma del quale «[I]e Sezioni regionali riunite deliberano sul rendiconto generale della Regione, in conformità degli articoli 40 e 41 del citato testo unico»;

Visto l'art. 5, comma 1, lettera a, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale);

Visto l'art. 20 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione), concernente Funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche;

Visto il 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);

Visto l'art. 11 (Applicazione dei principi contabili e schemi di bilancio) della legge regionale 13 gennaio 2015, n. 3;

Viste le deliberazioni n. 462 del 19 novembre 2021 e n. 600 del 29 dicembre 2021, con cui la Giunta della Regione Siciliana ha, rispettivamente, approvato e rettificato il Rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2020;

Viste le note di trasmissione del Dipartimento regionale del bilancio e del tesoro - Ragioneria generale della Regione Siciliana n. 146170 del 2 dicembre 2021 (prot. n. 272 del 2 dicembre 2021) e n. 1739 del 10 gennaio 2022 (prot. n. 2 dell'11 gennaio 2022);

Vista la deliberazione n. 7/2021/SSRR/INPR del 17 dicembre 2021 con la quale le Sezioni riunite per la Regione Siciliana hanno approvato il programma di lavoro per la decisione e la relazione sul Rendiconto generale della Regione Siciliana per l'anno finanziario 2020;

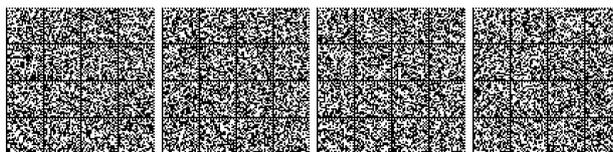
Vista l'ordinanza n. 1/SSRR/2022/QMIG di queste sezioni riunite, in data 22 febbraio 2022, di rimessione di questioni di massima relative allo svolgimento del giudizio di parificazione;

Vista la deliberazione n. 5/2022/QMIG delle Sezioni riunite in sede di controllo, depositata in data 14 aprile 2022, concernente la risoluzione delle questioni di massima;

Vista la deliberazione n. 113/2022/GEST del 30 giugno 2022 della sezione di controllo per la Regione Siciliana di approvazione degli esiti della verifica del Rendiconto generale per l'esercizio 2020, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655;

Viste le ordinanze presidenziali n. 7/2022/SSRR/PARI del 17 ottobre 2022 e n. 8/2022/SSRR/PARI del 31 ottobre 2022, rispettivamente di trasmissione delle bozze di relazione all'esito dell'attività istruttoria e di convocazione dell'adunanza in camera di consiglio del 21 novembre 2022 per lo svolgimento del contraddittorio con le parti del giudizio;

Viste le memorie depositate dall'Amministrazione regionale con note n. 122080 del 10 novembre 2022 (prot. n. 224 dell'11 novembre 2022), n. 123986 del 15 novembre 2022 (prot. n. 225 del 15 novembre 2022), n. 126803 del 18 novembre 2022 (prot. n. 228 del 18 novembre 2022), n. 131316 del 25 novembre 2022 (prot. n. 234 del 25 novembre 2022) e n. 135416 del 1° dicembre 2022 (prot. n. 239 del 1° dicembre 2022);



Vista la requisitoria del pubblico ministero (prot. n. 238 del 28 novembre 2022), recante le richieste conclusive per la dichiarazione di parifica del Conto del bilancio e del prospetto del risultato di amministrazione, con le eccezioni specificamente individuate, e per la dichiarazione di non parifica dello Stato patrimoniale e del Conto economico, nonché di rimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, dell'art. 4 della legge regionale n. 30 del 2019 e dell'art. 110 della legge regionale n. 9 del 2021;

Uditi nella pubblica udienza del 3 dicembre 2022:

i magistrati relatori, Tatiana Calvitto e Massimo Giuseppe Urso;

il pubblico ministero nella persona del Presidente titolare della Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana, Maria Rachele Anita Aronica, ha emesso la seguente ordinanza:

RITENUTO IN FATTO

1. Svolgimento del giudizio.

Il Rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2020, dopo essere stato approvato dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 462 del 19 novembre 2021 e rettificato in alcuni allegati con la successiva deliberazione n. 600 del 29 dicembre 2021, è stato presentato a queste Sezioni riunite in data 2 dicembre 2021, ai fini dello svolgimento delle funzioni disciplinate dall'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione Siciliana), a norma del quale «Le Sezioni regionali riunite deliberano sul rendiconto generale della Regione, in conformità degli articoli 40 e 41 del citato testo unico» (ossia, del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti).

A seguito del deposito del documento consuntivo, le Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana, con la deliberazione n. 7/2021/SSRR/PARI del 17 dicembre 2021, hanno approvato il programma di lavoro per la decisione e la relazione finale, in conformità alle deliberazioni interpretative e di orientamento consolidate sui criteri e sulle modalità procedurali e processuali del giudizio di parificazione regionale (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 9/SEAUT/2013/INPR, Prime linee di orientamento per la parifica dei rendiconti delle regioni, ai sensi dell'art. 1, comma 5, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213; Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 7/SSRCC/QMIG/13, sugli specifici profili procedurali del giudizio di parifica; Sezione delle autonomie, deliberazione n. 14/SEAUT/2014/INPR, Linee di orientamento sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione; indirizzo di coordinamento della Procura generale, PG CdC IC/5 del 29 maggio 2014).

All'esito delle camere di consiglio svoltesi in data 3 dicembre, 7 dicembre, 13 dicembre, 23 dicembre 2021, 14 gennaio e 21 gennaio 2022, queste Sezioni riunite, previo contraddittorio preliminare con le parti esperite nell'udienza in Camera di consiglio del 2 febbraio 2022 (Regione Siciliana e Ufficio di procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana), hanno ravvisato la ricorrenza dei presupposti per sollevare alcune questioni di massima contraddistinte da particolare complessità e rilevanza e, pertanto, con l'ordinanza n. 1/2022/QMIG, hanno deliberato di sottoporre al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alle Sezioni riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, o alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, la risoluzione di alcuni quesiti di carattere processuale.

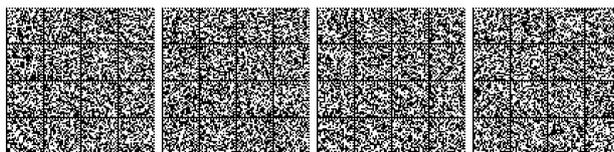
Le questioni di massima sono state composte dalle Sezioni riunite in sede di controllo, a norma del citato art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, con la deliberazione n. 5/2022/QMIG, depositata il 14 aprile 2022.

Preso atto dei principi di diritto ivi enunciati, queste Sezioni riunite hanno dato avvio alle attività istruttorie a seguito del decreto del suo Presidente n. 5 del 10 maggio 2022.

All'esito delle camere di consiglio del 10 e 11 ottobre 2022, con le ordinanze presidenziali n. 7/2022/SSRR/PARI del 17 ottobre 2022 e n. 8/2022/SSRR/PARI del 31 ottobre 2022, queste Sezioni riunite hanno, rispettivamente, trasmesso le bozze di relazione conseguenti allo svolgimento delle attività istruttorie e hanno convocato l'adunanza in camera di consiglio del 21 novembre 2022 per lo svolgimento del contraddittorio con le parti del giudizio (c.d. udienza di pre-parifica).

A tal fine, l'Amministrazione regionale ha depositato memorie con note n. 122080 del 10 novembre 2022 (prot. n. 224 dell'11 novembre 2022), n. 123986 del 15 novembre 2022 (prot. n. 225 del 15 novembre 2022) e n. 126803 del 18 novembre 2022 (prot. n. 228 del 18 novembre 2022).

In data 3 dicembre 2022 è stata celebrata l'udienza pubblica, preliminarmente alla quale sono state acquisite: le ulteriori memorie dell'Amministrazione regionale n. 131316 del 25 novembre 2022 (prot. n. 234 del 25 novembre 2022) e n. 135416 del 1° dicembre 2022 (prot. n. 239 del 1° dicembre 2022); la requisitoria del pubblico ministero



(prot. n. 238 del 28 novembre 2022), recante, tra le altre, anche la richiesta di rimessione della questione di legittimità costituzionale delle disposizioni concernenti le modalità di ripiano del disavanzo di amministrazione (art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019; art. 4 della legge regionale n. 30 del 2019 e dell'art. 110 della legge regionale n. 9 del 2021).

Con dispositivo letto in udienza, cui ha fatto seguito la decisione n. 2/2022/PARI depositata in data 30 dicembre 2022, queste Sezioni riunite hanno accertato talune specifiche irregolarità in ordine al Conto del bilancio e al prospetto relativo al Risultato di amministrazione e hanno dichiarato l'irregolarità dello Stato patrimoniale e del Conto economico.

Quanto ai restanti accertamenti, concernenti, in particolare, l'esatta quantificazione degli stanziamenti definitivi da iscriversi nel Conto del bilancio dell'esercizio 2020 in relazione al disavanzo finanziario, hanno, altresì, deciso la sospensione del giudizio per sollevare le questioni di legittimità costituzionale oggetto della presente ordinanza, in ordine alle seguenti disposizioni: art. 7 (Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario) del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, nel testo vigente *ratione temporis*; art. 4 (Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2018), comma 2, della legge regionale 28 dicembre 2019, n. 30; art. 110 (Abrogazioni e modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2020, n. 33, alla legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36 e alla legge regionale 20 gennaio 2021, n. 1), commi 3, 6 e 9, della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9.

Con la medesima decisione, queste Sezioni riunite hanno disposto la sospensione del giudizio anche al fine di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 90, comma 10, (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente) della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6, come modificato dall'art. 58, comma 2, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, quanto alle spese sostenute nell'esercizio 2020 per il finanziamento annuale dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A. Sicilia) a valere sulle risorse del Fondo sanitario regionale.

Tale diversa questione è oggetto di rimessione alla Corte costituzionale con separata e contestuale ordinanza (Sezioni riunite per la Regione Siciliana, ordinanza n. 2/2023/PARI).

2. Gli accertamenti sugli stanziamenti di bilancio relativi al disavanzo della Regione siciliana e sulle modalità del suo ripiano. Il quadro normativo di riferimento.

2.1. La Relazione sulla gestione della Regione Siciliana per l'esercizio 2020, in allegato al Rendiconto in esame (allegato n. 26), indica il pieno raggiungimento degli obiettivi intermedi di ripiano del disavanzo (pagine 87-88), prendendo a riferimento le quote stanziati nel bilancio di previsione per ciascuna delle sue diverse componenti (euro 421.889.971,85) e raffrontandole con l'importo del miglioramento (euro 576.433.206,51) della parte disponibile del risultato di amministrazione a chiusura dell'esercizio (euro -6.842.282.431,72) rispetto al precedente esercizio 2019 (euro -7.418.715.638,23).

2.2. Nello specifico, il Conto del bilancio dell'esercizio 2020, oggetto del presente giudizio di parificazione, registra stanziamenti definitivi a titolo di spese per il Disavanzo finanziario complessivamente pari a euro 461.889.971,86 (in particolare, capitoli di spesa nn. 1, 4, 6, 14 e 15; gli stanziamenti sono riprodotti anche nel Quadro Generale riassuntivo e nel prospetto degli Equilibri di Bilancio).

Le rappresentazioni contabili concernenti le quote di ripiano del disavanzo imputate all'esercizio, presenti all'interno delle scritture consuntive sottoposte al giudizio di queste Sezioni riunite, costituiscono l'esito di iniziali stanziamenti di spesa disposti con la legge di approvazione del bilancio triennale 2020-2022 (legge regionale 12 maggio 2020, n. 10, capitoli di spesa n. 1, 4, 6, 10, 11, 14 e 15) e di variazioni successive che si sono avvicinate, non solo nel corso dell'esercizio 2020 (art. 6 e Tabella «A» della legge regionale 11 agosto 2020, n. 18, capitoli di spesa nn. 10 e 11; art. 2 e Tabella «B» della legge regionale 28 dicembre 2020, n. 33, capitoli di spesa nn. 4, 6, 14 e 15; art. 8 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36, capitolo di spesa n. 4), bensì – ad esercizio ormai concluso – anche durante l'anno 2021 (art. 7, comma 1, della legge regionale 20 gennaio 2021, n. 1; art. 110, commi 3, 6, 7 e 9 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9).

2.3. Ai fini di una maggiore comprensione, si riproduce – in modo analitico e in progressione cronologica – il succedersi dei provvedimenti normativi che hanno interessato gli stanziamenti per il ripiano del disavanzo ricadenti nella competenza dell'esercizio 2020.

2.3.1. Con legge regionale 12 maggio 2020, n. 10 (Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2020-2022) erano allocati nel Conto del bilancio dell'esercizio 2020 stanziamenti di spesa, a titolo di Disavanzo finanziario, per complessivi euro 474.446.906,78 (capitolo n. 1: euro 40.000.000,00; capitolo n. 4: euro 99.552.334,87; capitolo n. 6: 213.435.133,43; capitolo n. 10: euro 5.943,24; capitolo n. 11: euro 12.550.991,68; capitolo n. 14: euro 6.240.628,61; capitolo n. 15: euro 102.661.874,95).

2.3.2. Con legge regionale 11 agosto 2020, n. 18 (Disposizioni finanziarie) erano azzerate le quote di disavanzo iscritte nei capitoli n. 10 (euro 5.943,24) e n. 11 (euro 12.550.991,68), come previsto dall'art. 6 in combinato disposto con l'allegata Tabella «A». A seguito delle variazioni, gli stanziamenti di spesa erano pari a euro 461.889.971,86.



2.3.3. Con legge regionale 28 dicembre 2020, n. 33 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022. Modifiche di norme in materia di stabilizzazione del personale precario) molti degli stanziamenti presenti in quel momento in bilancio erano fortemente ridotti o azzerati (per una diminuzione complessiva, pari a euro 414.883.191,14, degli stanziamenti sui capitoli n. 4, 6, 14 e 15; *cf.* art. 2 in combinato disposto con l'allegata Tabella «B»).

A seguito delle variazioni, gli stanziamenti di spesa erano pari a euro 47.006.780,72.

Avverso l'art. 3 della medesima legge regionale n. 33 del 2020, il Consiglio dei ministri ha proposto ricorso di legittimità costituzionale in via principale *ex* art. 127 Cost. (atto di promovimento della Presidenza del Consiglio, iscritto nel registro dei ricorsi dei giudizi promossi in via principale e pendenti dinanzi alla Corte costituzionale, al n. 17/2021, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, prima serie speciale del 7 aprile 2021, n. 14). L'udienza di discussione è stata fissata per la data del 25 gennaio 2023.

2.3.4. Con legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di personale e proroga di titoli edilizi. Disposizioni varie) lo stanziamento relativo al disavanzo finanziario per l'anno 2014 (capitolo n. 4) era ulteriormente ridotto di euro 1.500.000,00 (art. 8).

A seguito delle variazioni, alla data del 31 dicembre 2020 gli stanziamenti di spesa erano pari a euro 45.506.780,72.

2.3.5. Con legge regionale 20 gennaio 2021, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2021. Disposizioni finanziarie varie) erano ripristinati gli stanziamenti di spesa nella misura antecedente all'entrata in vigore della legge regionale n. 33 del 28 dicembre 2020 (art. 7).

A seguito delle variazioni, gli stanziamenti di spesa alla data del 31 dicembre 2020 erano pari a euro 461.889.971,86.

2.3.6. Con l'art. 110 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale) erano contestualmente abrogati sia l'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2021 (art. 110, comma 7) sia «le variazioni di euro -92.545.554,15, euro -213.435.133,43, euro -6.240.628,61 ed euro -102.661.874,95 (Missione 0, Programma 0, capitoli 000004, 000006, 000014 e 000015)» di cui alla Tabella «B» della legge regionale n. 33 del 2020 (art. 110, comma 3), nonché l'ulteriore variazione in diminuzione di 1.500.000 sul capitolo n. 4 disposta dall'art. 8 della legge n. 36 del 2020 (art. 110, comma 6), rispettivamente con effetti dal 29 dicembre 2020 e dal 31 dicembre 2020 (secondo quanto disposto dall'art. 110, comma 9).

L'assetto finale degli stanziamenti concernenti il recupero del disavanzo era il medesimo di quello raggiunto con la legge regionale n. 1 del 2021 (cioè quello vigente ante legge regionale n. 33 del 2020). A seguito delle variazioni, pertanto, gli stanziamenti di spesa alla data del 31 dicembre 2020 erano pari di euro 461.889.971,86.

2.3.7. Le variazioni di bilancio introdotte dall'art. 110, commi 3, 6, 7 e 9, della legge regionale n. 9 del 2021 hanno, pertanto, prodotto effetti sostanziali sugli stanziamenti definitivi di spesa iscritti nel Conto del bilancio sottoposto al presente giudizio di parificazione.

Si riporta a seguire il contenuto precettivo delle suddette disposizioni:

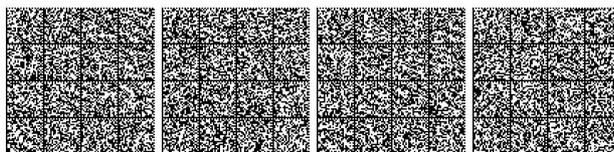
art. 110, comma 3: «Alla Tabella B di cui all'art. 2 della legge regionale n. 33/2020 le variazioni di euro -92.545.554,15, euro -213.435.133,43, euro -6.240.628,61 ed euro -102.661.874,95 (Missione 0, Programma 0, capitoli 000004,000006, 000014 e 000015) sono abrogate»;

art. 110, comma 6: «L'art. 8 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36 è abrogato»;

art. 110, comma 7: «L'art. 7 della legge regionale 20 gennaio 2021, n. 1 è abrogato»;

art. 110, comma 9: «Le abrogazioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e 5 producono effetti con decorrenza dal 29 dicembre 2020. L'abrogazione di cui al comma 6 produce effetti con decorrenza dal 31 dicembre 2020».

2.4. Una parte degli stanziamenti definitivi di spesa per il ripiano del disavanzo di amministrazione, registrati nel Conto del bilancio sottoposto al presente giudizio di parificazione, sono regolati non solo dalle previsioni del citato art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge regionale n. 9 del 2021, ma, a monte, da una disciplina sostanziale *ad hoc* che discende da una fonte normativa di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana, ossia l'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), approvato secondo il procedimento legislativo previsto dall'art. 43 dello Statuto della Regione Siciliana, cui ha fatto seguito l'art. 4, comma 2, della legge regionale 28 dicembre 2019, n. 30, concernente la quantificazione degli annuali obblighi di recupero delle diverse componenti del disavanzo in rapporto alle singole discipline di ripiano.



2.4.1. Nell'ambito delle registrazioni complessive all'interno del Conto del bilancio del 2020, si tratta, in particolare, dei seguenti stanziamenti di spesa, per un totale di euro 194.336.499,18:

capitolo di spesa n. 4, euro 42.420.362,67 (quota parte del maggiore stanziamento di euro 99.552.334,87), pari a 1/10 delle quote non recuperate al 31 dicembre 2018 del disavanzo dell'esercizio 2014 (art. 4, comma 2, legge regionale n. 30 del 2019, lettera a2);

capitolo di spesa n. 6, euro 49.254.261,56 (quota parte del maggiore stanziamento di euro 213.435.133,43), pari a 1/10 delle quote non recuperate al 31 dicembre 2018 del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui (art. 4, comma 2, legge regionale n. 30 del 2019, lettera b2);

capitolo di spesa n. 15, euro 102.661.874,95, pari a 1/10 del disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 (art. 4, comma 2, legge regionale n. 30 del 2019, lettera d).

2.4.2. Nella sua versione originaria, l'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, applicabile al presente giudizio di parificazione *ratione temporis*, in quanto in vigore per tutto il 2020, prevedeva quanto segue: «1. In sede di prima applicazione delle presenti norme di attuazione, ferma restando la competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci, il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, non potranno essere ripianate oltre il limite massimo di dieci esercizi. In ogni caso l'applicazione del presente comma non può avere effetto sulla gestione dei pagamenti. 2. Anche al fine di tenere conto di quanto previsto dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012, il termine di dieci anni di cui al comma 1 è ridotto a tre anni qualora, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo, la Regione e lo Stato non sottoscrivano un accordo contenente specifici impegni di rientro dal disavanzo. Tali impegni, in attuazione dei principi dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di responsabilità intergenerazionale, ai sensi degli articoli 81 e 97 della Costituzione, devono garantire il rispetto di specifici parametri di virtuosità, quali la riduzione strutturale della spesa corrente, già con effetti a decorrere dall'esercizio finanziario 2020. La Regione si impegna, altresì, a concordare con lo Stato appositi interventi di riforma per le finalità di cui al presente comma».

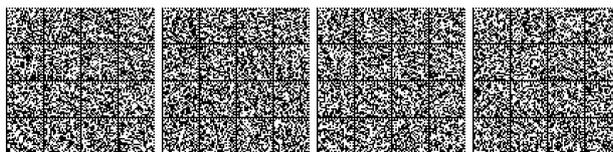
2.4.3. La disposizione ha ad oggetto il ripiano, nel limite di dieci esercizi, de «il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018» (comma 1) e, specificamente, concerne una quota di euro 1.943.364.991,73 del complessivo disavanzo di amministrazione registrato alla data del 31 dicembre 2018 (euro -7.313.398.073,97, art. 4, comma 1, della legge regionale n. 30 del 2019) e accertato con la decisione che ha definito il giudizio di parificazione del rendiconto per l'esercizio 2018 (Sezioni riunite per la Regione siciliana, deliberazione n. 6/2019/SSRR/PARI del 13 dicembre 2019), così distinta:

quota di euro 916.746.242,27 («quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018»), di cui:

1) euro 424.203.626,72, a titolo di quote da disavanzo ante armonizzazione contabile non recuperate alla data del 31 dicembre 2018 (art. 4, comma 2, legge regionale n. 30 del 2019, lettera a2: «il saldo finanziario negativo [...], di cui al comma 1, è ripianato come segue [...]: in 10 quote costanti di euro 42.420.362,67 a decorrere dall'esercizio finanziario 2019 relative alle quote non recuperate al 31 dicembre 2018 del disavanzo dell'esercizio 2014 di cui alla Delib.G.R. n. 229 del 14 settembre 2015 da ripianare ai sensi del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli»);

2) euro 492.542.615,55, a titolo di quote da disavanzo straordinario (*extradeficit*) non recuperate alla data del 31 dicembre 2018 (art. 4, comma 2, legge regionale n. 30 del 2019, lettera b2, «il saldo finanziario negativo [...], di cui al comma 1, è ripianato come segue [...]: in 10 quote costanti di euro 49.254.261,56 a decorrere dall'esercizio finanziario 2019 relative alle quote non recuperate al 31 dicembre 2018 del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui da ripianare ai sensi del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli»);

quota di euro 1.026.618.749,46, a titolo di disavanzo ordinario accertato con il rendiconto 2018 e formatosi in quest'ultimo esercizio (art. 4, comma 2, legge regionale n. 30 del 2019, lettera d, «il saldo finanziario negativo [...], di cui al comma 1, è ripianato come segue [...]: per euro 1.026.618.749,46 in 10 quote costanti di euro 102.661.874,95 a decorrere dall'esercizio 2019 relative al disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 da ripianare ai sensi del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli»).



2.4.4. In merito alla complessiva formazione del disavanzo della Regione Siciliana, si osserva, in punto di fatto, che dall'esercizio 2015 la Regione Siciliana ha impostato i propri documenti a carattere finanziario secondo i sistemi e gli schemi della contabilità armonizzata (art. 11 della legge regionale 13 gennaio 2015, n. 3), adottando una deliberazione per il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, risultanti dal conto del bilancio al 31 dicembre 2014, e ricalcolando il proprio disavanzo di amministrazione alla data del 1° gennaio 2015 (Giunta regionale, deliberazione n. 204 del 10 agosto 2015, parzialmente modificata con la successiva deliberazione n. 273 del 18 novembre 2015), così da avvalersi, per le corrispondenti due componenti del disavanzo derivate da tale operazione, rispettivamente, del ripiano decennale (art. 9, comma 5, del decreto-legge 13 giugno 2015, n. 78) e trentennale (art. 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118 del 2011) offerto dalla normativa nazionale. Il disavanzo risalente alla data del 31 dicembre 2014, invero, è adesso ripianato su base ventennale, ai sensi dei commi 779, 780 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, e del comma 886 della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

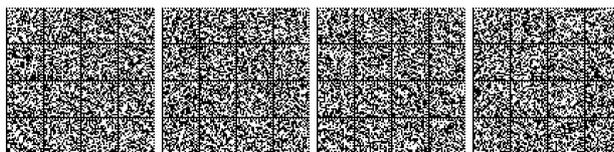
La rilevante dimensione del disavanzo della Regione Siciliana, ulteriormente aggravatosi dall'esercizio 2017, rinvia la sua principale matrice in un difetto di programmazione delle effettive risorse (come rilevato dalle Sezioni riunite per la Regione Siciliana nella decisione n. 4/2018/PARI, all'esito del giudizio di parificazione del Rendiconto generale dell'esercizio 2017), nonché nella determinazione del risultato di amministrazione in palese violazione dei nuovi principi dell'armonizzazione, come accertato negli ultimi giudizi di parificazione (Sezioni riunite per la Regione Siciliana, decisioni n. 4/2018/PARI, n. 6/2019/PARI e n. 6/2021/PARI).

2.4.5. Secondo l'esegesi già seguita da queste Sezioni riunite nell'esame del precedente esercizio finanziario 2019, la possibilità dell'ammortamento decennale prevista dall'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019 è stata espressamente subordinata alla sottoscrizione, entro novanta giorni (a partire dal 27 dicembre 2019 e con scadenza il 26 marzo 2020), di un accordo tra la Regione Siciliana e lo Stato che, invece, interveniva soltanto il 14 gennaio 2021 (cfr. citata decisione n. 6/SSRR/2021/PARI, § 10: «[I]n ossequio al principio *tempus regit actum*, le disposizioni di cui all'art. 7, comma 1, del decreto legislativo n. 158 del 2019, relativamente alla facoltà di ripiano in dieci anni delle quote di disavanzo non recuperate relative al rendiconto 2018, in assenza della definizione dell'accordo di cui al comma 2 entro il termine di novanta giorni originariamente previsto, non trovano applicazione agli esercizi 2019 e 2020 e pertanto le quote ordinarie di ripiano di disavanzo a carico degli esercizi 2019 e 2020 vanno definitivamente calcolate in euro 875.341.803,26 per ciascun anno»).

In concomitanza con il perfezionamento di tale accordo, sopraggiungeva, infatti, il decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8 (Modifiche all'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli), entrato in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (ossia, dal 6 febbraio 2021), che, nel modificare la disciplina di riferimento posta dall'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, disponeva, inter alia, la sostituzione dell'iniziale termine di novanta giorni con quello del 31 gennaio 2021 (art. 1).

A seguito delle variazioni apportate con la novella del gennaio 2021, l'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019 ha assunto la seguente formulazione: «1. In sede di prima applicazione delle presenti norme di attuazione, ferma restando la competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci, il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, saranno ripianate in dieci esercizi. In ogni caso l'applicazione del presente comma non può avere effetto sulla gestione dei pagamenti. Per far fronte agli effetti negativi derivanti dall'epidemia da COVID-19, le quote di copertura del disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018, da ripianare nell'esercizio 2021, sono rinviate, esclusivamente per tale annualità, all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto.

2. Anche al fine di tenere conto di quanto previsto dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012, il termine di dieci anni di cui al comma 1 è ridotto a tre anni secondo quanto previsto, rispetto alle tempistiche di rientro indicate al comma 1 con riferimento allo stato di emergenza dell'epidemia da COVID-19, qualora, entro il 31 gennaio 2021, la Regione e lo Stato non sottoscrivano un accordo contenente specifici impegni di rientro dal disavanzo. Tali impegni, in attuazione dei principi dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di responsabilità intergenerazionale, ai sensi degli articoli 81 e 97 della Costituzione,



devono garantire il rispetto di specifici parametri di virtuosità, quali la riduzione strutturale della spesa corrente, con effetti a decorrere dall'esercizio finanziario 2021. La Regione si impegna, altresì, a concordare con lo Stato appositi interventi di riforma per le finalità di cui al presente comma».

2.4.6. L'interpretazione e la conseguente applicazione della norma di attuazione dello Statuto contenuta nella decisione di parificazione dell'esercizio 2019, non impugnata dalla Regione siciliana, ha trovato successiva trasposizione nel Prospetto di composizione e copertura del disavanzo al 31 dicembre 2019, in allegato alla legge regionale 26 novembre 2021, n. 30 (Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023).

2.4.7. Considerata, pertanto, l'efficacia non retroattiva delle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 8 del 2021 al contenuto precettivo dell'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, queste Sezioni riunite, anche nel giudizio di parificazione in corso, hanno affermato che il ripiano decennale non avrebbe potuto trovare applicazione negli esercizi 2019 e 2020, cui, invece, deve applicarsi il regime di ripiano triennale delineato dall'art. 7, comma 2, nel testo vigente *ratione temporis* (cfr. decisione n. 2/2022/PARI, § 9.6.).

Tale approccio interpretativo muove, in particolare, dal postulato contabile dell'annualità, a norma del quale le previsioni finanziarie del conto del bilancio di ciascun esercizio non potrebbero che essere regolate dalla normativa al tempo vigente, dovendosi escludere che disposizioni successive possano operare in via retroattiva su un esercizio finanziario concluso.

2.4.8. L'esito di questo percorso argomentativo ha indotto queste Sezioni riunite alla differente quantificazione delle obbligatorie iscrizioni di spesa per il complessivo recupero del disavanzo in euro 1.328.793.634,66 nell'esercizio 2020, con conseguente accertamento del mancato conseguimento degli obiettivi intermedi di ripiano del disavanzo (Sezioni riunite per la Regione Siciliana, decisione n. 2/2022/PARI, § 9.6., nonché Relazione sul rendiconto della Regione Siciliana esercizio 2020, Vol. I, Capitolo n. 2, § 2.4.2. e tabella n. 2.33, pagine 107-119; § 2.4.4. e tabella n. 2.41, pagine 126-128).

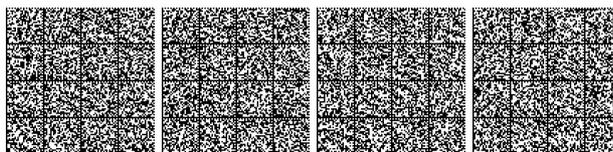
2.4.9. Le speciali disposizioni su cui queste Sezioni riunite hanno basato la propria analisi delineano, invero, un percorso temporale di rientro differente e più favorevole rispetto alla disciplina generale posta dall'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Da quest'ultima, infatti, si ricavano le seguenti due regole generali.

Per la prima, il disavanzo accertato alla fine di un esercizio deve essere applicato al primo degli esercizi del bilancio di previsione in corso di gestione (art. 42, comma 12, primo periodo), con facoltà di ripiano «negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio» (art. 42, comma 12, terzo periodo).

Quanto alla seconda regola, le quote delle componenti del disavanzo proveniente dagli esercizi precedenti, non recuperate nell'esercizio su cui cade il relativo obbligo di ripiano, devono essere immediatamente e integralmente applicate al primo degli esercizi del bilancio in corso di gestione, in quanto, mancando i presupposti per una qualificazione in termini di "nuovo disavanzo", non ricorrerebbero le condizioni della dilazione offerta dal terzo periodo della disposizione (Corte costituzionale, sentenza n. 246 del 2021, § 6 del considerato in diritto; sentenza n. 268 del 2022, § 6.1. del considerato in diritto).

2.4.10. Con riguardo alle quote di disavanzo da *extradeficit*, deve ricordarsi che le modalità di ripiano sono state definite anche dal decreto del MEF 2 aprile 2015 (in attuazione dell'art. 3, commi 15 e 16, del decreto legislativo n. 118 del 2011), il cui art. 2, comma 1, opera un rinvio all'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011, con riferimento alle Regioni («[1]a quota del disavanzo al 1° gennaio 2015 determinato a seguito del riaccertamento straordinario effettuato in attuazione dell'art. 3, comma 7, del decreto legislativo n. 118 del 2011, di importo corrispondente al disavanzo individuato in sede di approvazione del rendiconto 2014 è ripianata dalle regioni secondo le modalità previste dall'art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 [...]»). L'art. 4, comma 2, disciplina, poi, le modalità di verifica del ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario, negli esercizi successivi al 2015 e sino al suo completo ripiano, individuando la consueta regola del ribaltamento integrale della quota non recuperata (a norma del secondo periodo: «[s]e [...] il disavanzo applicato non è stato recuperato, la quota non recuperata nel corso dell'esercizio, o il maggiore disavanzo registrato rispetto al risultato



di amministrazione dell'esercizio precedente, è interamente applicata al primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione, in aggiunta alla quota del recupero del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario prevista per tale esercizio, in attuazione dell'art. 3, comma 16, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118»).

Circa l'interpretazione del quadro normativo appena delineato, le Sezioni riunite in speciale composizione, con la sentenza n. 1 del 2019, pronunciata nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Siciliana dell'esercizio 2017, hanno affermato che «[n]el caso in cui il ripiano può avvenire in più esercizi, il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio viene diluito in un tempo massimo prestabilito dal legislatore, e non può ulteriormente essere dilatato dall'ente. Ne consegue che, una volta acceduto ad un piano di rientro che prevede il ripiano pluriennale nel massimo periodo temporale consentito, le quote di disavanzo non recuperate vanno ad aggiungersi a quelle da recuperare nell'esercizio successivo, tornando ad avere applicazione la regola generale prevista dall'art. 42, comma 12, primo periodo. D'altronde, diversamente opinando, l'ente, nella migliore ipotesi, ripianerebbe il disavanzo in un periodo di tempo maggiore rispetto a quello consentito dal legislatore, oppure, non avendo più alcuna scadenza finale per il raggiungimento del pareggio, potrebbe restare, anche in questo caso, in una situazione di squilibrio permanente. Poiché la regola della traslazione della quota non ripianata all'esercizio successivo è implicita nell'ordinamento contabile, la disposizione, contenuta nell'art. 4, comma 2, del decreto ministeriale 2 aprile 2015 per il maggior disavanzo da riaccertamento dei residui, è da considerare una norma meramente tecnica, attuativa di principi generali e di norme attuative dettate dalla Costituzione e dal decreto legislativo n. 118/2011».

2.4.11. Il percorso di rientro dal disavanzo oggetto della norma di attuazione dello Statuto, nel testo vigente *ratione temporis*, si presenta più favorevole rispetto alla disciplina di fonte statale in ragione del concreto raffronto degli effetti scaturenti dall'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011 rispetto a quelli dell'art. 7, comma 2, del decreto legislativo n. 158 del 2019, cui queste Sezioni riunite devono dare applicazione secondo l'esegesi già illustrata in precedenza (*supra*, § 2.4.4. e 2.4.6.). Nell'esercizio 2020, infatti, le quote del disavanzo indicate dal comma 1 sono soggette alle particolari condizioni di cui al comma 2, con conseguente obbligo di ripiano nella misura di 1/3 anziché di 1/10.

Ove, dunque, non fosse stata approvata la speciale disciplina di attuazione dello Statuto, gli stanziamenti da effettuare nell'esercizio 2020 avrebbero dovuto rispettare gli obblighi di programmazione imposti dall'art. 42, comma 12, primo e terzo periodo, del decreto legislativo n. 118 del 2011, con la conseguenza che questi ultimi sarebbero stati, complessivamente, differenti e superiori a quelli iscritti nel Conto del bilancio oggetto del presente giudizio di parificazione.

Considerata, infatti, la regola dell'automatica traslazione all'esercizio in corso di gestione delle quote non recuperate alla data del 31 dicembre 2018 (disavanzo ante armonizzazione, euro 424.203.626,72; disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui, euro 492.542.615,55), ai sensi dell'art. 42, comma 12, primo periodo, del decreto legislativo n. 118 del 2011, nell'esercizio 2020, avrebbero dovuto necessariamente essere effettuati gli stanziamenti di spesa per darne integrale copertura, al netto di quelli già effettuati (in misura insufficiente) nell'esercizio 2019 (rispettivamente pari a 1/10, ossia euro 42.420.362,67 ed euro 49.254.261,56), primo anno da cui decorrevano gli effetti dell'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019 e dell'art. 4 della legge regionale n. 30 del 2019.

Per la nuova quota del disavanzo proveniente dall'esercizio finanziario 2018 (disavanzo ordinario 2018, pari a euro 1.026.618.749,46), diversamente, avrebbe potuto trovare applicazione l'art. 42, comma 12, terzo periodo, del decreto legislativo n. 118 del 2011, con conseguente recupero su base triennale (euro 342.206.249,82, per ciascuno degli esercizi 2019, 2020 e 2021) e con effetti analoghi a quelli previsti dall'art. 7, comma 2, del decreto legislativo n. 158 del 2019, che, nella versione vigente *ratione temporis*, ne imponeva il ripiano in anni tre a seguito dello scadere del termine originario per la conclusione dell'Accordo con lo Stato (26 marzo 2020).

2.4.12. Si offre una rappresentazione sintetica degli obblighi di stanziamento che avrebbero dovuto discendere dalla citata norma statale in raffronto a quelli conseguenti all'attuazione del percorso triennale delineato dalla norma di attuazione dello Statuto, secondo gli accertamenti di queste Sezioni riunite (decisione n. 2/2022/PARI, Relazione sul rendiconto della Regione Siciliana esercizio 2020, Vol. I, Capitolo n. 2, §§ 2.5.5.-2.5.6. e tabella n. 2.42, pagine 132-134).

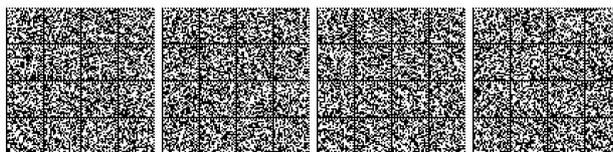


Tabella n. 1 - Anno 2020, proiezione degli stanziamenti definitivi in applicazione dell'art. 42, comma 12, primo periodo e terzo periodo, del d.lgs. n. 118/2011 e raffronto con l'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 158/2019

COMPONENTI DISAVANZO AL 31 DICEMBRE 2018	IMPORTO	STANZIAMENTI 2020 DA RENDICONTO GENERALE	DA STANZIARE AI SENSI DELL'ART. 7, C. 2, D.LGS 158/2019	DA STANZIARE AI SENSI DELL'ART. 42, C. 12, PRIMO E TERZO PERIODO	DIFFERENZA
		A	B	C	
DISAVANZO FINANZIARIO RELATIVO AI FONDI ORDINARI DELLA REGIONE (stanziamento volto al recupero del disavanzo presunto derivante dalla gestione del 2019)		40.000.000,00			
DISAVANZO 2014 E RETRO	1.338.315.181,92	99.552.334,87	297.514.027,35	438.915.236,25	141.401.208,90
<i>residuo al 31 dicembre 2018</i>	914.111.555,20	57.131.972,20	57.131.972,20	57.131.972,20	0,00
<i>quote non recuperate al 31 dicembre 2018</i>	424.203.626,72	42.420.362,67	240.382.055,15	381.783.264,05	141.401.208,90
DISAVANZO 2015 DA RIACC. STR.	4.761.245.284,17	213.435.133,43	443.288.354,05	607.469.225,86	164.180.871,81
<i>residuo al 31 dicembre 2018</i>	4.268.702.668,62	164.180.871,87	164.180.871,87	164.180.871,87	0,00
<i>quote non recuperate al 31 dicembre 2018</i>	492.542.615,55	49.254.261,56	279.107.482,18	443.288.353,99	164.180.871,81
DISAVANZO GESTIONE 2017 (ripiano ai sensi del comma 874 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145)	187.218.858,42	6.240.628,61	6.240.628,61	6.240.628,61	0,00
DISAVANZO GESTIONE 2018	1.026.618.749,46	102.661.874,95	581.750.624,69	581.750.624,69	0,00
TOTALE	7.313.398.073,97	461.889.971,86	1.328.793.634,70	1.634.375.715,41	305.582.080,71

Fonte: elaborazione delle Sezioni riunite per la Regione siciliana

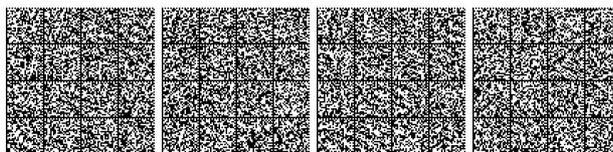
Può osservarsi che, in base ai precetti contenuti nell'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011, gli stanziamenti obbligatori di spesa, da quantificare in euro 1.634.375.715,41, si presentano, all'evidenza, diversi e più consistenti rispetto agli stanziamenti registrati nel Conto del bilancio oggetto del presente giudizio di parificazione, pari a euro 461.889.971,86, per effetto della disciplina sostanziale di ripiano decennale seguita dalla Regione Siciliana nell'applicazione dell'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019 e dell'art. 4 della legge regionale n. 30 del 2019.

Essi sono, altresì, superiori anche a quelli che – per euro 1.328.793.634,70 – avrebbero dovuto trovare allocazione nel Conto del bilancio del 2020, per effetto del ripiano triennale previsto dall'art. 7, comma 2, del decreto legislativo n. 158 del 2019, vigente *ratione temporis*, da applicare secondo il criterio interpretativo reso da queste Sezioni riunite (ossia, irretroattività, sull'esercizio 2020 già concluso, degli effetti della novella contenuta nel decreto legislativo n. 8 del 2021).

2.5. Come illustrato in precedenza (*supra*, §§ 2.3.6. e 2.3.7.), gli importi degli stanziamenti definitivi iscritti nei capitoli di spesa del Conto del bilancio a titolo di Disavanzo finanziario, pari complessivamente a euro 461.889.971,86, costituiscono l'esito finale di interventi normativi intervenuti nel corso del 2021 sull'articolazione del bilancio risultante alla data del 31 dicembre 2020, con effetti retroattivi a partire dal 29 dicembre 2020 (art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge regionale n. 9 del 2021). In base alle disposizioni vigenti al momento della chiusura dell'esercizio, infatti, l'ammontare dei pertinenti stanziamenti di spesa era pari a euro 45.506.780,72.

Per il quadro normativo in materia, la misura del disavanzo iscritto in bilancio influenza l'ampiezza dello spazio finanziario per la copertura di nuove spese a mezzo dell'applicazione di quote del risultato di amministrazione (art. 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e decreto legislativo n. 118 del 2011, allegato n. 4/2, §§ 9.2.15 e 9.2.16).

Con riguardo, in concreto, alla gestione finanziaria dell'esercizio 2020, la Regione Siciliana, per il finanziamento di nuove spese, ha applicato quote accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione complessivamente corrispondenti all'importo di euro 694.700.914,92, in parte preponderante (nello specifico, per euro 690.671.572,65) a mezzo di variazioni di bilancio delle previsioni di entrata e di spesa disposte direttamente con provvedimenti di natura amministrativa, alcuni dei quali adottati anche successivamente alla data del 29 dicembre 2020 (momento di decorrenza delle variazioni di bilancio retroattive), secondo l'elencazione in allegato al Rendiconto in esame (allegato n. 25 - Sviluppo delle variazioni alle previsioni).



Queste Sezioni riunite, nella decisione n. 2/2022/PARI (§ 9.11.-9.12.; *cf.* anche Relazione sul rendiconto della Regione Siciliana esercizio 2020, Vol. I, Capitolo n. 2, §§ 2.5.10.-2.5.11. e tabella n. 2.43, pagine 136-138), hanno accertato che dall'esatta determinazione degli stanziamenti definitivi per il ripiano del disavanzo dipende il definitivo accertamento della legittimità/illegittimità delle maggiori spese scaturenti dal superamento dei limiti quantitativi per l'utilizzo delle quote vincolate, accantonate e destinate del risultato di amministrazione, fissati dalle norme in materia.

Ove, infatti, queste Sezioni riunite dovessero prendere a riferimento lo stanziamento definitivo alla data del 31 dicembre 2020, in assenza delle modifiche normative retroattive avvenute nel corso del 2021 in base all'art. 110 della legge regionale n. 9 del 2021 della cui legittimità si dubita, il limite in questione – come concretamente determinato in applicazione delle disposizioni normative in materia – dovrebbe ritenersi non rispettato per l'importo di euro 5.777.009,60.

**Tabella n. 2 - Verifica limiti
sull'utilizzo del risultato di amministrazione in base agli stanziamenti definitivi
alla data del 31.12.2020, in assenza dell'art. 110 della l.r. n. 9 del 2021**

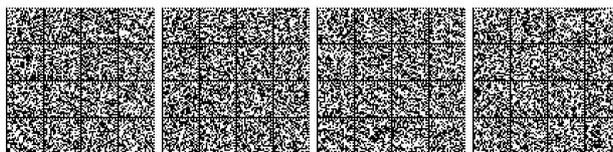
UTILIZZO QUOTE RISULTATO DI AMM.ZIONE (LEGGE 145/2018, CO. 897-898)	(+)/(-)	VALORE
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE E.F. 2019 - PARTE A (a)		846.406.007,45
FCDE - ACCANTONAMENTO E.F. 2019 (b)	(-)	202.988.882,85
FAL - ACCANTONAMENTO E.F. 2019 (NON VALORIZZAZIONE DEL DATO EX ART. 33 DEL D.L. 137/2020) (c)	(-)	0,00
TOTALE VALORE DI RIFERIMENTO (d=a-b-c)		643.417.124,60
VERIFICA COMMA 898 (a<d)		NO
STANZIAMENTI DI SPESA PER RIPIANO DISAVANZO ALLA DATA DEL 31.12.2020 (IN ASSENZA DELLE VARIAZIONI EX L.R. 9/2021) (e)	(+)	45.506.780,72
PREVISIONI DI ENTRATA RELATIVE AD UTILIZZO DI QUOTE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE E.F. 2019 (f)	(-)	694.700.914,92
DIFFERENZA (g=d+e-f)		-5.777.009,60
RISPETTO LIMITE		NO

Fonte: elaborazione delle Sezioni riunite per la Regione siciliana

2.6. Quanto alle vicende di interesse circa le fasi del procedimento legislativo antecedenti all'entrata in vigore della speciale disciplina di ripiano del disavanzo della Regione siciliana, deve annoverarsi la circostanza che lo schema del decreto legislativo recante disposizioni di attuazione dello Statuto in materia di armonizzazione contabile è stato sottoposto al parere della Corte dei conti, Sezioni riunite in sede consultiva, che, in proposito, hanno esitato la deliberazione n. 4/2019/CONS, depositata in data 29 ottobre 2019.

Si osserva che la disciplina in argomento era posta dall'art. 8 del predetto schema, rubricato Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario, contenente una formulazione del precetto normativo sostanzialmente diversa da quella effettivamente entrata in vigore. Essa, infatti, prevedeva: «1. In sede di prima applicazione delle presenti norme di attuazione, ferma restando la competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, il ripianamento del maggior disavanzo derivante dalla cancellazione dei residui reimputati in sede di riaccertamento straordinario, non potrà essere ripianato oltre il limite massimo di dieci esercizi. 2. L'efficacia del presente articolo è condizionata al parere favorevole della Corte dei conti, Sezioni riunite Centrali, in sede consultiva» (testo approvato dalla Commissione paritetica ex art. 43 dello Statuto nella seduta del 12 giugno 2019. Sul punto, *cf.* Assemblea regionale siciliana, Servizio Studi, Documento n. 21, ottobre 2019, Note in materia di rapporti finanziari Stato – Regione, pagine 120-122).

In merito alle questioni affrontate nel parere, le Sezioni riunite in sede consultiva, nel concludere per l'inopportunità della «previsione di tale articolo nello schema normativo», formulavano alcune concise ma significative osservazioni circa la legittimità costituzionale della disposizione all'esame per una «una serie di aspetti problematici», pur osservando che «nella sede consultiva non è possibile svolgere l'ampiezza delle argomentazioni che può valutare il giudice delle leggi, ma è necessario attestarsi sulle norme vigenti».



In particolare, era espresso il dubbio: da un lato, che, attraverso norme di attuazione dello Statuto, potesse essere autorizzata una riedizione delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, introducendo una disciplina derogatoria tale da «incidere sul modello generale tracciato dalla legge statale, in una materia quale quella della armonizzazione contabile nella quale è prevista la competenza statale esclusiva»; dall'altro, che potesse essere consentito il «differimento del riequilibrio in tempi molto prolungati attraverso una norma che sostanzialmente» avrebbe disciplinato «una fattispecie per certi aspetti analoga a quella che ha dato origine alla sentenza della Corte costituzionale n. 18 del febbraio 2019».

2.7. Occorre, infine, osservare che, successivamente all'entrata in vigore dell'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, il legislatore è nuovamente intervenuto – con il procedimento previsto per l'attuazione dello Statuto – sulla speciale disciplina di ripiano del disavanzo, innestando sul percorso di rientro decennale ulteriori previsioni eccezionali e in deroga che, con riferimento agli esercizi finanziari 2021 e 2022, hanno consentito di alleggerire l'ammontare finale degli stanziamenti delle quote di competenza, posticipandone gli obblighi di recupero ad esercizi futuri.

In questo caso, tuttavia, le previsioni in deroga non hanno riguardato unicamente «il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018» (art. 7, comma 1), bensì tutte le ulteriori componenti del disavanzo finanziario «accertato con l'approvazione del rendiconto 2018» (nello specifico: disavanzo dell'esercizio 2014, disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui, disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2017; per la composizione del disavanzo finanziario alla data del 31 dicembre 2018, *cfr.* il citato art. 4 della legge regionale n. 30 del 2019).

In particolare, l'art. 1 del citato decreto legislativo n. 8 del 2021, nel modificare l'art. 7, comma 1, del decreto legislativo n. 158 del 2019 ha così disposto: «Per far fronte agli effetti negativi derivanti dall'epidemia da Covid-19, le quote di copertura del disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018, da ripianare nell'esercizio 2021, sono rinviate, esclusivamente per tale annualità, all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto».

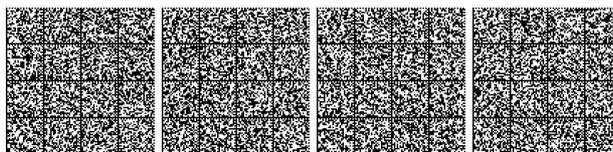
L'art. 1 del decreto legislativo 9 giugno 2022, n. 87, ha introdotto nell'art. 7 il seguente comma 2-*bis*: «Per l'anno 2022 la copertura della somma di 211 milioni di euro, pari alla metà dell'importo relativo alle quote ordinarie di copertura del disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018 che dovrebbe essere recuperato nel 2022, è rinviata al secondo esercizio successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto; il predetto rinvio è subordinato al rispetto da parte della Regione Siciliana dell'Accordo sottoscritto con lo Stato in data 14 gennaio 2021 per il ripiano decennale del disavanzo. In caso di mancato rispetto in un anno degli impegni del citato Accordo del 14 gennaio 2021, ivi compresi gli obblighi di certificazione di cui al punto 5 del medesimo Accordo, la quota di ripiano 2022 oggetto di rinvio è interamente applicata al primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione in aggiunta alle quote ordinarie del recupero del disavanzo».

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Le norme oggetto della questione di legittimità costituzionale.

All'esito dell'istruttoria relativa alla quantificazione degli stanziamenti definitivi da iscriversi nel conto del bilancio dell'esercizio 2020 in relazione al disavanzo finanziario e al conseguimento degli obblighi intermedi e annuali di ripiano (*supra*, § 2 e relativi sottoparagrafi, parte in fatto), queste sezioni riunite, con dispositivo pronunciato nell'udienza del 3 dicembre 2022, cui è seguito il deposito della deliberazione n. 2/2022/PARI, hanno deciso la sospensione del giudizio per sollevare le questioni di legittimità costituzionale oggetto della presente ordinanza, in ordine alle seguenti disposizioni, che sono alla base dell'articolazione e della gestione del bilancio quanto al programma di recupero del disavanzo oggetto di rendicontazione nell'esercizio finanziario 2020 (*supra*, §§ 2.3.6-2.3.7; §§ 2.4.-2.4.11): art. 7 (Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario) del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, nel testo vigente *ratione temporis*; art. 4 (Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2018), comma 2, della legge regionale 28 dicembre 2019, n. 30; art. 110 (Abrogazioni e modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2020, n. 33, alla legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36 e alla legge regionale 20 gennaio 2021, n. 1), commi 3, 6 e 9, della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9.

1.1. Come già visto (*supra*, § 2.4. e relativi sottoparagrafi, parte in fatto), l'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, nel testo vigente *ratione temporis*, ha individuato un percorso di ripiano di alcune quote del complessivo disavanzo finanziario registrato alla data del 31 dicembre 2018 (quelle concernenti, in particolare, il disavanzo della gestione 2018 e le quote di disavanzo non recuperate entro il termine dello stesso esercizio) in deroga al modello generale e uniforme di disciplina posto dall'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011 («1. In sede di prima



applicazione delle presenti norme di attuazione, ferma restando la competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci, il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, non potranno essere ripianate oltre il limite massimo di dieci esercizi. In ogni caso l'applicazione del presente comma non può avere effetto sulla gestione dei pagamenti. 2. Anche al fine di tenere conto di quanto previsto dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012, il termine di dieci anni di cui al comma 1 è ridotto a tre anni qualora, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo, la regione e lo Stato non sottoscrivano un accordo contenente specifici impegni di rientro dal disavanzo. Tali impegni, in attuazione dei principi dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di responsabilità intergenerazionale, ai sensi degli articoli 81 e 97 della Costituzione, devono garantire il rispetto di specifici parametri di virtuosità, quali la riduzione strutturale della spesa corrente, già con effetti a decorrere dall'esercizio finanziario 2020. La Regione si impegna, altresì, a concordare con lo Stato appositi interventi di riforma per le finalità di cui al presente comma»).

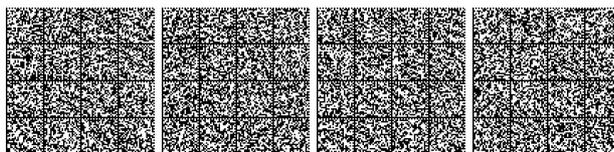
1.2. Come illustrato (*supra*, § 2.4. e relativi sottoparagrafi, parte in fatto), l'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 30 del 2019 ha introdotto disposizioni applicative dell'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, quantificando le quote oggetto di stanziamento e di ripiano annuale in deroga all'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011 (lett. a2: «in 10 quote costanti di euro 42.420.362,67 a decorrere dall'esercizio finanziario 2019 relative alle quote non recuperate al 31 dicembre 2018 del disavanzo dell'esercizio 2014 di cui alla Delib.G.R. n. 229 del 14 settembre 2015 da ripianare ai sensi del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli»; lettera b2: «in 10 quote costanti di euro 49.254.261,56 a decorrere dall'esercizio finanziario 2019 relative alle quote non recuperate al 31 dicembre 2018 del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui da ripianare ai sensi del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli»; lettera d: «per euro 1.026.618.749,46 in 10 quote costanti di euro 102.661.874,95 a decorrere dall'esercizio 2019 relative al disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 da ripianare ai sensi del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli»).

1.3. Secondo l'analisi svolta in precedenza (*supra*, § 2.3. e relativi sottoparagrafi, parte in fatto), l'art. 110, commi 3, 6 e 7, della legge regionale n. 9 del 2021 ha disposto, ad esercizio finanziario ormai concluso, variazioni di bilancio con effetti sostanziali sugli stanziamenti definitivi di spesa iscritti nel Conto del bilancio del 2020 sottoposto al presente giudizio di parificazione, con quantificazioni che discendono dall'attuazione dell'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019 e dell'art. 4, comma 2, della legge regionale 30 del 2019 (comma 3: «Alla Tabella B di cui all'art. 2 della legge regionale n. 33/2020 le variazioni di euro -92.545.554,15, euro -213.435.133,43, euro -6.240.628,61 ed euro -102.661.874,95 (Missione 0, Programma 0, capitoli 000004,000006, 000014 e 000015) sono abrogate»; comma 6: «L'art. 8 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36 è abrogato»; comma 9: «Le abrogazioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e 5 producono effetti con decorrenza dal 29 dicembre 2020. L'abrogazione di cui al comma 6 produce effetti con decorrenza dal 31 dicembre 2020»).

2. La legittimazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale.

La legittimazione di queste sezioni riunite a sollevare questione di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana, è già stata riconosciuta dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 121 del 1966.

Più in generale, la legittimazione della Corte dei conti quale giudice *a quo*, nello svolgimento delle funzioni di parificazione dei rendiconti regionali, a norma dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 231, è stata costantemente ammessa dalla Corte costituzionale in plurime decisioni (*ex multis*, sentenze n. 181 del 2015, n. 89 del 2017, n. 196 del 2018, n. 138 e n. 146 del 2019, n. 112 e n. 244 del 2020, n. 215 e n. 235 del 2021, n. 253 del 2022), in quanto «la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria, giacché, nella parifica del rendiconto regionale, ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale, in una situazione analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (Corte costituzionale, sentenza n. 215 del 2021, § 4 del considerato in diritto).



3. La rilevanza delle questioni nel presente giudizio.

Ai fini della definizione del presente giudizio di parificazione, assume rilievo la questione della legittimità costituzionale di una normativa speciale e derogatoria sul ripiano del disavanzo della Regione Siciliana, quale quella posta dalla norme oggetto di scrutinio, disciplinante modalità di recupero diverse dal contenuto precettivo del regime ordinario individuato dall'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011, in quanto essa costituisce il sostrato normativo alla base della quantificazione degli stanziamenti di spesa del Conto del bilancio dell'esercizio 2020 e dei conseguenti obiettivi annuali intermedi di ripiano oggetto di programmazione e di rendicontazione.

3.1. Nella considerazione che l'essenza del giudizio di parificazione risiede nel raffronto fra la rappresentazione contabile ed i relativi presupposti di diritto («verificazione»), occorre accertare se l'atto di imputazione al bilancio previsionale del quantum di disavanzo pregresso sia compatibile con l'attuale assetto costituzionale, potendo condizionare, in tutto o in parte, il giudizio finale sul Rendiconto generale all'esame.

Qualora, infatti, le norme sospettate di incostituzionalità dovessero essere espunte dall'ordinamento giuridico, la posta di disavanzo iscritto in spesa nel bilancio dell'esercizio 2020 si appaleserebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata (*supra*, § 2.4.12., parte in fatto), con la immediata conseguenza della compromissione del principale saldo di bilancio, ovvero il risultato di amministrazione di fine esercizio, e con potenziale travolgimento dell'intera programmazione e della correlata rendicontazione.

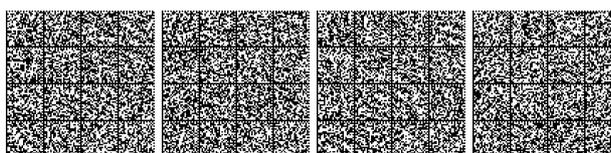
Occorre ricordare, sul punto, che la Corte costituzionale ha recentemente affermato: «È evidente che predeterminare in questo modo, peraltro palesemente riduttivo, i disavanzi precedentemente emersi, comporta una alterazione degli equilibri, che finiscono per collidere frontalmente con gli obiettivi di finanza pubblica, e con la corretta determinazione delle risultanze gestionali oggetto del sindacato di legittimità-regolarità della Corte dei conti. Tutto ciò comporta, inoltre, il travolgimento dell'intera programmazione e della correlata rendicontazione, elementi necessari per custodire dinamicamente l'equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio» (sentenza n. 235 del 2021, § 6 del considerato in diritto).

Si tratta di un aspetto che – tra gli altri – connota, in generale, l'essenza della funzione del giudizio di parificazione ai sensi dell'art. 39 del regio decreto n. 1214 del 1934, dovendo quest'ultimo riscontrare anche l'effettiva legittimità della gestione annuale inerente al rendiconto (Corte costituzionale, sentenza n. 49 del 2018, § 3 del considerato in diritto), attraverso l'accertamento della sussistenza della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria (art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012), in quanto «il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere indelegabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato» (Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016, § 3 del considerato in diritto).

3.2. In conformità all'essenza del giudizio di parificazione, riconosciuto dalla consolidata giurisprudenza costituzionale quale «risultato dell'esercizio di una funzione di controllo-garanzia, a esito dicotomico (parifica/non parifica), [...] in vista dell'obiettivo di assicurare la conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al diritto del bilancio e, in specie, ai principi della legalità costituzionale in tema di finanza pubblica», al fine «di mettere a disposizione anche dell'ente controllato dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo» (Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2022, § 5.2 del considerato in diritto), queste sezioni riunite sono tenute a sottoporre a verifica il perseguimento degli obiettivi annuali di recupero del disavanzo di amministrazione, la cui rappresentazione contabile trova sintesi nel principale saldo registrato a consuntivo della gestione dell'esercizio, ossia il risultato di amministrazione (prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione in allegato al Rendiconto, totale parte disponibile - lettera E; decreto legislativo n. 118 del 2011, allegato n. 4/1, § 13.7. e decreto legislativo n. 4/2, § 9.2.20).

In linea generale, deve essere oggetto di riscontro l'eventuale miglioramento totale o parziale del risultato di amministrazione rispetto a quello registrato a chiusura dell'anno antecedente, secondo la metodologia imposta dall'ordinamento contabile, che, con riferimento a ciascuna singola componente del disavanzo proveniente dal precedente esercizio e in rapporto agli stanziamenti da iscriversi nel Conto del bilancio, richiede di confrontare gli importi da ripianare in attuazione delle rispettive discipline concernenti i singoli piani di rientro (decreto legislativo n. 118 del 2011, allegato n. 4/1, § 13.10.3).

A seguito di tali accertamenti di legittimità/regolarità, ove il miglioramento imposto dalle norme sul recupero del disavanzo non dovesse effettivamente realizzarsi, in tutto o in parte, la successiva approvazione del rendiconto da parte dell'organo legislativo – all'esito del giudizio di parificazione – produrrebbe obblighi immediatamente conformativi a carico dell'esercizio in corso di gestione, secondo il principio di continuità tra gli esercizi finanziari pubblici. In linea



generale, infatti, «le quote del disavanzo applicate al bilancio e non recuperate sono interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro in corso di gestione con riferimento a tale esercizio» (decreto legislativo n. 118 del 2011, allegato 4/2, § 9.2.26).

Nell'ipotesi in cui sussistano norme autorizzative sulle specifiche modalità di ripiano di singole quote del disavanzo di amministrazione, la relazione sulla gestione deve descrivere le diverse partizioni del disavanzo e la composizione delle relative frazioni di ripiano applicate al bilancio dell'esercizio rendicontato, ponendo, altresì, in evidenza quelle che gravano sugli esercizi considerati nel bilancio di previsione del triennio successivo (e degli ulteriori periodi finanziari), secondo la rappresentazione sintetica contenuta in appositi prospetti che l'Ente è tenuto a redigere (decreto legislativo n. 118 del 2011, allegato n. 4/1, § 13.10.3). Secondo le prescrizioni dell'ordinamento contabile, la colonna del prospetto relativa all'esercizio successivo a quello oggetto di rendicontazione, deve, infatti, dare evidenza della «quota del disavanzo non ripianata nell'esercizio precedente, secondo le modalità previste dalle norme».

La corretta redazione di tali prospetti a consuntivo della gestione, in definitiva, pone in rapporto di continuità l'esercizio rendicontato rispetto a quelli in corso di gestione e ai successivi periodi finanziari, sotto il profilo della programmazione degli obblighi di rientro dal disavanzo.

Le verifiche sugli obblighi annuali del ripiano del disavanzo di amministrazione, dunque, sono preordinate a garantire il «principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici [che] è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 della Costituzione, in quanto collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato, consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi. Esso esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie (Corte costituzionale, sentenza n. 49 del 2018, § 2 del considerato in diritto).

3.3. In riferimento all'art. 110, commi 3, 6 e 9 della legge regionale n. 9 del 2021, assume rilevanza la questione della sua legittimità costituzionale anche in relazione alle variazioni, ad esercizio finanziario ormai concluso, con effetti retroattivi sull'articolazione del bilancio risultante alla data del 31 dicembre 2020 (*supra*, § 2.5. parte in fatto), ai fini della verifica del superamento o meno dell'ampiezza dello spazio finanziario per la copertura di nuove spese a mezzo dell'applicazione di quote del risultato di amministrazione (art. 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e decreto legislativo n. 118 del 2011, allegato n. 4/2, §§ 9.2.15 e 9.2.16).

3.4. La rimozione dall'ordinamento giuridico delle norme sospettate di illegittimità costituzionale, di cui queste Sezioni riunite devono fare applicazione ai fini degli accertamenti oggetto del presente giudizio, rileva, nell'ipotesi di accoglimento della presente questione, sotto il profilo del percorso argomentativo idoneo a sostenere la decisione del processo principale in termini di parifica/non parifica di singole partizioni del documento consuntivo in esame o della sua integralità.

Sul punto, si rinvia agli orientamenti della Corte costituzionale, che, con la recente sentenza n. 215 del 2021, ha affermato: «In punto di rilevanza, per costante orientamento di questa Corte, essenziale e sufficiente a conferire rilevanza alla questione prospettata è “che il giudice debba effettivamente applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita nel procedimento pendente avanti a sé (sentenza n. 253 del 2019) e che la pronuncia della Corte “influi[sca] sull'esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (tra le molte, sentenza n. 28 del 2010)” (sentenza n. 20 del 2016)” (sentenza n. 84 del 2021). È inoltre necessario che il rimettente illustri le ragioni che “determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale” (sentenza n. 105 del 2018)» (§ 5.1. del considerato in diritto).

3.5. In conclusione, la decisione sulla legittimità degli stanziamenti relativi alle quote di disavanzo da ripianare, iscritti nel Conto del bilancio del rendiconto dell'esercizio 2020, postula:

a) per tutte le suddette partite contabili, l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 110, commi 3, 6 e 9 della legge regionale n. 9 del 2021, essendo la loro esposizione nel predetto documento consuntivo l'effetto retroattivo di tali enunciati normativi;

b) per una parte di esse (ossia quelle concernenti il disavanzo derivante dalla gestione 2018 e le quote non recuperate al termine del medesimo esercizio), l'applicazione anche delle disposizioni di cui agli articoli 7 (Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario) del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, nel testo vigente *ratione temporis*, e 4 (Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2018), comma 2, della legge regionale 28 dicembre 2019, n. 30, rinvenendosi in queste ultime le prescrizioni specifiche e derogatorie dettate per la loro quantificazione.



La rimozione dall'ordinamento giuridico delle norme citate *sub a)* porterebbe a sancire l'illegittimità degli stanziamenti relativi al disavanzo da recuperare riportati nel Conto del bilancio del 2020, nonché a rilevare la violazione dei limiti posti dal menzionato art. 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e dai paragrafi 9.2.15 e 9.2.16 dell'allegato n. 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011 in tema di limiti all'applicazione di avanzo per gli enti in disavanzo.

Mentre, l'eliminazione delle norme richiamate *sub b)* condurrebbe non solo ad accertare l'illegittimità di quegli stanziamenti relativi al disavanzo da recuperare riportati nel Conto del bilancio del 2020 afferenti, in particolare, agli aggregati de «il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018», ma anche ad enunciare quella che avrebbe dovuto essere la loro corretta e maggiore quantificazione, ai sensi dell'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011, con ulteriori eventuali statuizioni in merito alla compromissione dell'intera programmazione finanziaria dell'esercizio 2020, nonché con tutti i conseguenti effetti conformativi sul bilancio dell'esercizio in corso di gestione.

Ne deriva l'evidente rilevanza delle questioni sollevate con la presente ordinanza.

4. Profili di non manifesta infondatezza e individuazione dei paradigmi costituzionali violati.

Occorre soffermarsi sui profili di non manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità ricadenti sulle disposizioni oggetto di scrutinio e, conseguentemente, sui parametri normativi di cui si paventa la violazione.

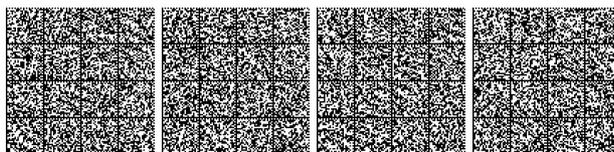
4.1. I dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, dell'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 30 del 2019 e dell'art. 110, commi 3, 6 e 9 della legge regionale n. 9 del 2021: violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione 4.1.1. Viene, innanzitutto, in evidenza la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, che ascrive alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici», di cui il disposto dell'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011, inerente alle regole fondamentali di disciplina del recupero del disavanzo di amministrazione, costituisce norma interposta.

Verso questa direzione, infatti, si è consolidato un preciso indirizzo della Corte costituzionale, chiamata a scrutinare la legittimità di alcune disposizioni contenute nella legislazione regionale e operanti in contrasto con la disciplina di fonte statale, la quale è stata considerata espressione dell'esigenza di armonizzare i bilanci pubblici sotto lo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano (in particolare, sentenze n. 246 del 2021, n. 168 e n. 268 del 2022).

Con la decisione n. 268 del 2022, il Giudice delle leggi ha chiarito in modo definitivo che la disciplina del disavanzo di amministrazione (e del suo ripiano) attiene inequivocabilmente alla materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici (di competenza statale) e che la violazione dell'art. 42 del decreto legislativo n. 118 del 2011 comporta la lesione dell'art. 117, comma 2, lettera *e)* della Costituzione. È stato, infatti, affermato: «Consegue da tutto ciò che l'intero ammontare di disavanzo non ripianato nel 2019 avrebbe dovuto essere applicato, per intero, all'esercizio 2021, ai sensi di quanto prescrive il combinato dei richiamati principi contabili applicati di cui ai paragrafi 9.2.26 e 9.2.28, a loro volta espressione della esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano (*ex multis*, sentenze n. 246 e n. 235 del 2021). Le previsioni regionali impugnate, pertanto, si pongono in contrasto con l'evocato art. 42, commi 12 e 14, del decreto legislativo n. 118 del 2011 e, di conseguenza, violano l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, in quanto violano la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici» (enfasi aggiunta; § 6.2. del considerato in diritto).

Sebbene le pronunce in questione abbiano riguardato la produzione normativa di regioni ordinarie (nel caso di specie, Regione Basilicata e Regione Molise), nell'opinione di questo giudice rimettente il parametro evocato non potrebbe che imporsi anche alle regioni che, come la Regione Siciliana, a norma dell'art. 116, comma 1, della Costituzione «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale», per le ragioni a seguire.

4.1.2. I rapporti tra la disciplina dell'armonizzazione contabile e le speciali autonomie sono regolati dall'odierno art. 79 del decreto legislativo n. 118 del 2011, rubricato Disposizioni concernenti le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, che così testualmente prevede: «La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42».



4.1.3. La norma in esame, nella versione originaria del decreto legislativo n. 118 del 2011 antecedente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, dopo l'introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio (legge costituzionale n. 1 del 2012), era allocata in altra disposizione dell'originario *corpus*, l'art. 37, che si componeva anche del seguente secondo periodo: «Qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'art. 36, comma 5, non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'art. 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano».

4.1.4. A seguito dell'entrata in vigore di questa primigenia disposizione, su impugnazione di alcune regioni a statuto speciale e delle province autonome, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di questo secondo periodo, con la motivazione che il coordinamento della finanza degli enti territoriali a speciale autonomia avrebbe dovuto essere disciplinato non in via unilaterale dallo Stato, ma dalla normativa di attuazione statutaria, da adottare attraverso il coinvolgimento di detti enti e mediante il procedimento di formazione previsto dall'art. 27 della legge di delega n. 42 del 2009, palesandosi, pertanto, il vizio di eccesso di delega legislativa ai sensi dell'art. 76 della Costituzione (sentenza n. 178 del 2012).

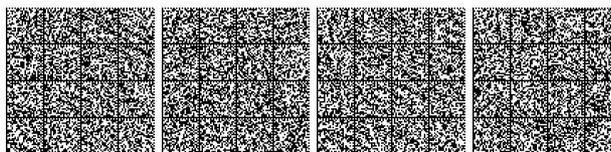
In particolare, la sentenza n. 178 del 2012 ha esplicitato: «Questa Corte ha già sottolineato che, ai sensi del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 42 del 2009, le uniche disposizioni di tale legge applicabili agli enti ad autonomia differenziata sono gli articoli 15, 22 e 27 (sentenze n. 71 e n. 64 del 2012; n. 201 del 2010). Esclusa la rilevanza degli articoli 15 e 22 — attinenti, come già osservato al punto 4.2., ad aspetti non pertinenti alla questione; e cioè, rispettivamente, al finanziamento delle città metropolitane ed alla perequazione infrastrutturale —, va ricordato che il citato art. 27 fissa il principio secondo cui gli enti ad autonomia differenziata, «nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario» secondo le procedure «pattizie» previste per l'introduzione delle norme attuative degli statuti (cioè «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi»).

Detto art. 27, dunque, non pone alcuna deroga all'adozione di tali procedure, con la conseguenza che, in base alla legge n. 42 del 2009, tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione (ivi comprese quelle dell'art. 2, che il decreto legislativo n. 118 del 2011 dichiara espressamente di attuare) si applicano agli enti ad autonomia differenziata non in via diretta, ma solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria. La normativa impugnata stabilisce, invece, che, qualora «entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'art. 36, comma 5, non risultino concluse le procedure» di attuazione statutaria, l'intero decreto delegato e gli indicati decreti legislativi «trovano immediata e diretta applicazione» nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano «sino al completamento delle procedure medesime». Tale diretta — ancorché transitoria — applicazione eccede, pertanto, i limiti fissati dalla legge di delegazione, la quale non consente eccezioni, con riguardo ai suddetti enti, alla regola dell'adozione delle peculiari procedure «pattizie» previste per la determinazione delle norme di attuazione statutaria» (§ 6.2. del considerato in diritto).

4.1.5. A distanza di un decennio da questa pronuncia, e soprattutto dalle modifiche intervenute sul testo della Carta costituzionale che hanno attratto alla legislazione esclusiva dello Stato la materia dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici», con spostamento dalla precedente sede della legislazione concorrente cui permane, invece, solo quella del «coordinamento della finanza pubblica», ad avviso di questo giudice rimettente non può prescindersi da un'esegesi sistematica e costituzionalmente orientata del contenuto precettivo dell'art. 79 del decreto legislativo n. 118 del 2011, al fine di coglierne gli spazi di applicazione nel contesto delle disposizioni che compongono l'intero corpus normativo.

4.1.6. In merito occorre osservare che, già al momento delle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 126 del 2014, la relazione tecnico-illustrativa sullo schema del provvedimento ha evidenziato come, all'interno del novellato corpus sull'armonizzazione contabile, fosse stato espunto dal testo dell'originario art. 37 — poi rinumerato nell'odierno art. 79 — il secondo periodo dichiarato costituzionalmente illegittimo, al fine di rispettare lo stretto perimetro della delega legislativa, con significativa menzione, tuttavia, per l'«eventuale applicabilità alle autonomie speciali dell'art. 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di armonizzazione contabile» (vedi schema presentato dal Governo alla Presidenza del Senato in data 15 aprile 2014, per il parere delle competenti commissioni parlamentari, ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42).

4.1.7. A seguito della novella intervenuta sull'intero impianto del decreto legislativo n. 118 del 2011, il vigente art. 1, comma 1, prevede adesso che «[a]i sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, il presente titolo e il titolo III disciplinano l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni [...]». A decorrere dal 1° gennaio 2015 cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili con il presente decreto».



Inoltre, ad esordio del titolo III, intestato all'Ordinamento finanziario e contabile delle regioni — sotto il quale si colloca anche l'art. 42, comma 12, che pone la disciplina generale in materia di ripiano del disavanzo — l'art. 36, comma 1, afferma che «[i]l presente titolo disciplina i bilanci delle regioni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione».

4.1.8. In presenza, dunque, di una materia ricadente nella competenza esclusiva della legislazione dello Stato, il procedimento di produzione delle fonti del diritto non può che essere conforme alle disposizioni costituzionali collocate sotto la Sezione II, La formazione delle leggi (articoli 70-82 della Costituzione), considerando soprattutto che la novella del 2012 individua proprio nel Parlamento l'organo deputato a immettere nel circuito normativo le disposizioni fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio dei bilanci pubblici (art. 81, comma 6, della Costituzione). La costante giurisprudenza costituzionale esalta, peraltro, il rapporto strumentale tra le norme di armonizzazione dei bilanci pubblici e il precetto dell'equilibrio di bilancio: «[G]li scostamenti dai principi del decreto legislativo n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81 Cost.» (Corte costituzionale, sentenza n. 279 del 2016, § 3).

Si pone, pertanto, la questione della possibile coesistenza di ulteriori fonti di produzione normativa, che, negli ambiti di disciplina ricadenti direttamente nella materia della competenza esclusiva dello Stato, siano abilitate a declinare, secondo forme e condizioni particolari di autonomia (art. 116, comma 1, della Costituzione), regole sostanziali che divergono dal modello normativo uniforme.

4.1.9. Sotto tale profilo, questo giudice rimettente osserva che la modifica inerente alla materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici è stata valorizzata dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, tanto da sostenere con perentorietà che essa è una competenza esclusiva dello Stato che non può subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali.

È stato, dunque, affermato che l'indefettibilità del principio di armonizzazione — ancor prima d'essere giuridica conseguenza dello spostamento della materia dal terzo al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 della Costituzione, avvenuto ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2012 —, è ontologicamente collegata alla necessità di realizzare l'uniformità dei linguaggi e l'omogeneità dell'espressione finanziaria e contabile di tutti gli enti operanti nel sistema della finanza pubblica allargata, senza le quali non sarebbe possibile il consolidamento dei conti pubblici e il perseguimento di obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie e la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci (*ex plurimis*, sentenze n. 184 del 2016 e n. 80 del 2017).

In ragione del suo carattere polifunzionale, prosegue la medesima giurisprudenza, l'armonizzazione contabile, dopo la legge n. 42 del 2009 e la legge costituzionale n. 1 del 2012, ha assunto una sua più ampia e rigorosa fisionomia, attraverso la legislazione ordinaria attuativa e, in particolare, attraverso il decreto legislativo n. 118 del 2011, espandendosi ad ambiti di regolazione ricadenti in altri titoli di competenza (trasversali, concorrenti e residuali) e includendo disposizioni teleologicamente ascrivibili sia al coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, della Costituzione), sia alla disciplina degli equilibri di bilancio (art. 81 della Costituzione), sia al principio del buon andamento finanziario e della programmazione (art. 97 della Costituzione).

Il cardine della materia rimessa alla competenza del legislatore statale, quindi, ruota attorno all'esigenza dell'«omogeneità dell'espressione finanziaria e contabile [che] deve ricomprendere non solo gli schemi ed i modelli aggreganti ma anche la rappresentazione uniforme dei fenomeni giuridici ed economici sottesi alla struttura matematica dei bilanci (enfasi aggiunta; sentenza n. 80 del 2017, § 3.4. del considerato in diritto)».

Più recentemente, lo stesso giudice costituzionale ha ricordato che «[d]el resto, le regole sull'armonizzazione contabile esprimono opzioni strumentali alla garanzia dell'equilibrio e della sincerità del bilancio, nonché al coordinamento della finanza pubblica in un sistema di autonomie regionali [...]. È, infatti, solo il rispetto di un linguaggio contabile comune che impedisce a un sistema informato al pluralismo istituzionale di degenerare in un'ingestibile moltitudine di monadi contabili, a danno non solo delle possibilità di coordinamento, ma finanche dello stesso principio di responsabilità politica, quando l'inosservanza delle regole di tale linguaggio è funzionale, negli enti autonomi, a realizzare indebiti artificiosi aumenti della capacità di spesa» (enfasi aggiunta, sentenza n. 168 del 2022, § 7 del considerato in diritto).

4.1.10. L'uniformità dell'espressione finanziaria e contabile sottesa alla struttura matematica dei bilanci pubblici è stata, da ultimo, ribadita proprio in riferimento alle norme che, con puntuali prescrizioni di dettaglio, introducono vincoli precisi alle modalità di rientro dal proprio disavanzo, limitando l'autonoma determinazione dell'ente territoriale circa la capacità di spesa al momento dell'allocazione delle risorse in bilancio (Corte costituzionale, sentenze n. 268 e n. 168 del 2022, n. 246 e n. 235 del 2021).



4.1.11. Suscita perplessità, pertanto, un plesso normativo — quale quello introdotto dagli articoli 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, dall'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 30 del 2019 e dall'art. 110, commi 3, 6 e 9 della legge regionale n. 9 del 2021 — che devia dal modello uniforme delineato dall'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011, quale norma interposta all'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, declinando sul territorio della Regione siciliana regole sostanziali *ad hoc*.

Il caso di specie, dunque, richiede di interrogarsi su una questione fondamentale, ossia se la novella costituzionale non abbia, invero, riverberato effetti immediati sulla «disattivazione» della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 79 del decreto legislativo n. 118 del 2011, quanto meno per gli aspetti più qualificanti dell'armonizzazione, cui appartiene specialmente la materia del rientro dal disavanzo. Diversamente opinando, si consentirebbero, sempre e in ogni caso, peculiari adattamenti della disciplina attraverso una fonte normativa — la norma di attuazione degli Statuti speciali — cui è demandata senza riserve «la decorrenza e le modalità di applicazione», con pregiudizio per l'omogeneità dei sistemi contabili imposta dai principi costituzionali nella redazione dei bilanci pubblici.

4.1.12. Il tema coinvolge la collocazione della norma di attuazione dello Statuto nel sistema delle fonti del diritto e i confini che ne perimetrano l'oggetto.

Limitando l'esposizione ai tratti essenziali, è noto che la consolidata giurisprudenza costituzionale ne abbia affermato la natura di norme a rango primario che prevalgono sulle leggi ordinarie (statali e regionali) «nell'ambito della loro competenza» e che hanno «carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica» (sentenza n. 316 del 2004, la quale richiama a sua volta anche le precedenti pronunce n. 213 e n. 137 del 1998, n. 85 del 1990, n. 160 del 1985), con la conseguenza che la possibilità di introdurre una disciplina particolare ed innovativa nell'ordinamento giuridico, attraverso disposizioni di tale rango, è condizionata dal rispetto del «limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale» (sentenze n. 316 del 2004, n. 353 del 2001 e n. 212 del 1984).

La demarcazione delle relazioni tra legge ordinaria e norma di attuazione dello Statuto è stata, pertanto, segnata dal giudice costituzionale in rapporto al criterio della competenza. Si impone all'interprete, di conseguenza, il compito di circoscrivere con rigore gli ambiti di disciplina ricadenti all'interno degli Statuti speciali, sul presupposto dell'atipicità della fonte, che, nel suo particolare procedimento di formazione, non vede protagonista anche le assemblee parlamentari, con evidente allontanamento dal principale modello di produzione normativa previsto dagli articoli 70, 76 e 77 della Costituzione.

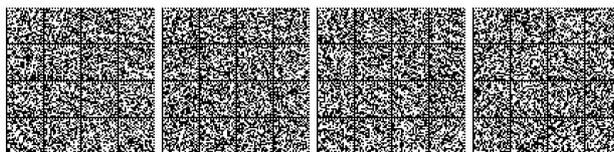
Quanto all'ambito materiale in cui si inseriscono le norme di attuazione, l'esperienza successiva alla nascita degli Statuti speciali le consegna tradizionalmente alla definizione delle competenze regionali e al relativo trasferimento di funzioni amministrative dall'autorità centrale a quella periferica, con annessi beni strumentali, personale e organizzazione (per un chiaro esempio in tal senso, art. 11 della legge 5 giugno 2003, n. 131, Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), nonché all'individuazione delle risorse finanziarie proprie nelle materie dei tributi e delle altre entrate patrimoniali.

Secondo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, sono state ammesse, inoltre, anche norme di attuazione c.d. *praeter legem*, ossia integrative di disposizioni statutarie, alla condizione, tuttavia, che l'emanazione delle medesime si giustifichi in ragione della stretta finalità di attuazione dello Statuto e purché esse non manifestino contenuti estranei a quest'ultimo (Corte costituzionale, sentenza n. 20 del 1956).

Esaminando, in particolare, il profilo delle competenze statutarie della Regione Siciliana, deve osservarsi che la contabilità e la disciplina del bilancio non figurano nell'elencazione espressa degli oggetti della legislazione esclusiva e concorrente, rispettivamente contemplati dagli articoli 14 e 17 dello Statuto, in disparte la prossimità con la materia dell'ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, lettera p). Come già rilevato dalla stessa Corte costituzionale in tempi risalenti (nel caso dell'ordinamento della Regione Sardegna), tali discipline devono considerarsi non già come materie a sé stanti ma piuttosto quali «mezzi e strumenti giuridici indispensabili perché l'ente Regione possa concretamente operare per il perseguimento dei vari fini assegnatigli», attraverso atti di concreta gestione del bilancio ed erogazione delle spese in esso stanziati (sentenza n. 107 del 1970).

Sotto tale aspetto, pare a questo giudice rimettente che non sussista una corrispondenza tra le norme censurate e una specifica competenza statutaria cui dare attuazione.

4.1.13. Nell'esperienza degli ultimi due decenni, le norme di attuazione sono state fortemente vitalizzate dalla legislazione ordinaria quale strumento di realizzazione del coordinamento della finanza pubblica nelle regioni a statuto speciale, specialmente nell'ambito della devoluzione delle entrate, con valorizzazione dell'autonomia tributaria e finanziaria, e del concorso di queste ultime al riequilibrio della finanza pubblica, a mezzo di obblighi di contribuzione che trasferiscono risorse dalle autonomie territoriali al centro.



Proprio in questa prospettiva si muove l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 di attuazione del federalismo fiscale secondo il c.d. «metodo pattizio», sul quale poggiano le fondamenta della clausola di riserva contenuta nell'art. 79 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Sul punto, questo giudice rimettente osserva che, al di fuori degli ambiti strettamente connessi all'attuazione delle competenze statutarie, la giurisprudenza costituzionale non riconosce *ex se* una cogenza all'impiego del metodo pattizio nei rapporti tra lo Stato e le autonomie speciali, se non nei casi e nei limiti in cui esso è espressamente riconosciuto e disciplinato dallo stesso legislatore ordinario.

In tal senso, infatti, ricorrono pronunce in cui il giudice costituzionale afferma l'inesistenza di obblighi di concertazione imposti dalla Carta costituzionale.

È stato, pertanto, affermato che, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria, il legislatore, specie in un contesto di grave crisi economica, può discostarsi dal modello consensualistico prefigurato dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle misure di finanza pubblica, in attuazione del federalismo fiscale previsto dall'art. 119 della Costituzione. La disposizione in esame, infatti, pur ponendo una vera e propria riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria di dette autonomie, ha pur sempre il rango di legge ordinaria, in quanto tale derogabile da atto successivo avente la medesima forza normativa. Pertanto, non è stata considerata lesiva delle prerogative autonomistiche una clausola di salvaguardia contenuta in una legge ordinaria che non contempli una procedura concertata, dal momento che «quest'ultima non è costituzionalmente necessitata» (sentenza n. 23 del 2014, § 5.1. del considerato in diritto).

Sempre in riferimento all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il giudice costituzionale ha, altresì, sostenuto che l'adozione del metodo della concertazione rientri nella discrezione del legislatore statale ove non direttamente imposto dalle norme costituzionali: «[I]l legislatore delegante, nel dare attuazione all'art. 119, quinto comma, Cost. nei confronti delle autonomie speciali, ha rinunciato — pur non essendo a ciò vincolato dal dettato del citato comma dell'art. 119 — a porre una disciplina unilaterale. Ha preferito infatti, nella sua discrezionalità, regolare la materia mediante il rinvio a norme da determinarsi attraverso le particolari procedure legislative previste per l'attuazione degli statuti speciali» (sentenza n. 71 del 2012, § 2 del considerato in diritto).

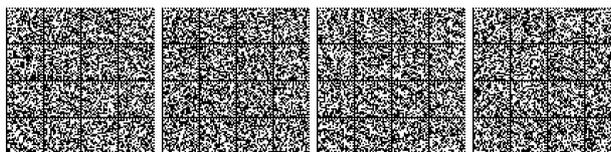
Ad avviso di questo giudice rimettente, tali asserzioni sono maggiormente rafforzate dal rango rivestito dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 nell'ambito della gerarchia delle fonti del diritto, cosicché la novella costituzionale, che ha attratto l'armonizzazione dei bilanci pubblici alle materie di legislazione esclusiva dello Stato, costituisce il parametro per un'interpretazione costituzionalmente orientata della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 79 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

D'altronde occorre evidenziare che al fenomeno della predeterminazione del contenuto delle future disposizioni di attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia differenziata, ricorrente nella legislazione statale come nel caso della legge delega n. 42 del 2009 e del citato art. 79, deve essere offerta una lettura in armonia con l'intero quadro delle competenze legislative delineato dalla Costituzione e dagli statuti medesimi. Opinando altrimenti, si giunge alla paradossale conclusione che, nel disciplinare, di volta in volta, i possibili oggetti delle norme di attuazione dello statuto, una legge ordinaria sarebbe libera di operare quale fonte sulla produzione normativa secondo modalità e criteri del tutto avulsi dalle fonti gerarchicamente sovraordinate.

4.1.14. Sugli specifici oggetti di pertinenza dello strumento pattizio — cui, in generale, è riconosciuta la funzione di attenuare il limite del coordinamento della finanza pubblica nei confronti delle Autonomie speciali, attraverso la disciplina concertata del sistema delle relazioni finanziarie — la stessa giurisprudenza costituzionale viene in ausilio con interessanti spunti di riflessione.

È stato, infatti, precisato che «lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali» (Corte costituzionale, sentenza n. 89 del 2015, § 10 del considerato in diritto).

Inoltre, «il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difforni tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative



finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi, ed altri elementi finalizzati al percorso di necessaria convergenza verso gli obiettivi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. In definitiva, l'oggetto dell'accordo è costituito dalle diverse componenti delle relazioni finanziarie che, nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale. [...] Il principio dell'accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo (sentenza n. 379 del 1992). Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con l'indefettibile vincolo comunitario di concorso alla manovra di stabilità» (Corte costituzionale, sentenza n. 19 del 2015, § 6.2. del considerato in diritto).

Tenuto conto degli orientamenti della Corte costituzionale, ad avviso di questo giudice rimettente la materia del ripiano del disavanzo non rientra in nessuno degli oggetti individuati tra gli ambiti dello strumento pattizio.

In proposito, non può essere trascurato, altresì, che lo strumento dell'accordo tra lo Stato e la Regione Siciliana delineato dall'art. 7, comma 2, del decreto legislativo n. 158 del 2019 si distanzia dal modello prefigurato dal citato art. 27 della legge delega n. 42 del 2009, nella misura in cui esso, nel condizionare il percorso di rientro decennale dal disavanzo, si impernia sulla sola riduzione strutturale della spesa («tali impegni [...] devono garantire il rispetto di specifici parametri di virtuosità»), prescindendo dagli aspetti qualificanti della disciplina posta dal legislatore delegante, che intendeva, invero, ridisegnare il concorso delle autonomie speciali al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi discendenti dall'ordinamento comunitario, al ricorrere di precise condizioni e presupposti, da tenere in debita considerazione nella redazione delle norme di attuazione («dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva», «funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri», «svantaggi strutturali permanenti, costi dell'insularità e livelli di reddito pro-capite inferiori alla media nazionale», «copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, comma 2, lettera m, Cost.»).

Per tutti i profili considerati, ad avviso di questo giudice rimettente, l'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019 non si colloca in rapporto di immediata attuazione della clausola di salvaguardia dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, con la conseguenza che l'ambito materiale cui ascrivere le norme in contestazione appare quello dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici» piuttosto che quello del «coordinamento della finanza pubblica», come più volte, invece, indicato dall'Amministrazione regionale nel corso del presente giudizio.

Tale conclusione, pertanto, reca in sé l'impossibilità di derogare ai modelli uniformi di disciplina sul ripiano del disavanzo contenuti all'interno della fonte statale, cui è riservata la competenza legislativa esclusiva.

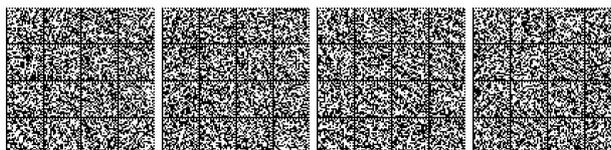
4.1.15. Occorre, inoltre, soffermarsi sul richiamo dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012 nel contesto dell'inciso iniziale dell'art. 7, comma 2, del decreto legislativo n. 158 del 2019 («[a]nche al fine di tenere conto di quanto previsto dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012»).

Il citato art. 9, comma 1, dopo avere declinato in termini puntuali gli obiettivi di equilibrio a carico dei bilanci delle regioni e degli enti locali, in sede previsionale e a consuntivo, ai fini del perseguimento del principale saldo di finanza pubblica («saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali»), al successivo comma 5 demanda alla legge dello Stato la possibilità di gravare gli enti di cui al comma 1 di ulteriori obblighi per il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto di parametri di virtuosità.

Tali disposizioni — prosegue il successivo comma 6 — «si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione».

Si osserva che la necessità di declinare in specifiche norme di attuazione degli Statuti speciali gli «ulteriori obblighi», che una legge dello Stato prevede per le Regioni ordinarie, presuppone a monte un complesso normativo esistente e specificamente individuato quale attuazione dello stesso comma 5, che non sembra potersi individuare nelle regole contabili uniformi contenute nel decreto legislativo n. 118 del 2011, non testualmente citate dalla disposizione in questione.

La *ratio* dei commi 5 e 6 andrebbe letta, piuttosto, nel contesto degli obblighi di pareggio tra le entrate finali e le spese finali di competenza imposta dal comma 1 e, nell'ottica degli «ulteriori obblighi», dovrebbe inerire alla possibilità di comprimere l'autonomia delle Regioni nell'allocatione delle spese in bilancio per conformarsi a «parametri di virtuosità», come, ad esempio, a misure di riqualificazione della spesa o di riduzione percentuale della spesa corrente. Tali precetti, dunque, sarebbero la trasposizione dei criteri che l'art. 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale n. 1 del 2012 ha indicato per la legge «rinforzata» disciplinata dall'art. 81, comma 6, Cost. (l'attuale legge n. 243 del 2012), statuendo, in proposito, «l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica».



Pertanto, il contenuto precettivo dell'art. 7, comma 2, del decreto legislativo n. 158 del 2019, ad avviso di questo giudice rimettente, travalica l'ambito segnato dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012 in riferimento alla possibilità di intervenire con norme di attuazione, ove si consideri che l'effetto immediato e diretto del meccanismo concertato (ossia, la conclusione di un accordo tra lo Stato e la Regione Siciliana) è la dilazione dei termini di rientro dal disavanzo, attraverso un piano di recupero più favorevole da quello del modello generale e uniforme dell'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011, mentre l'assunzione di impegni sulla riduzione della spesa ne costituisce solo lo strumento mediato («rispetto di specifici parametri di virtuosità, quali la riduzione strutturale della spesa corrente»).

Permangono, dunque, i dubbi sull'illegittima invasione degli ambiti della legislazione esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

4.2. I dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, dell'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 30 del 2019 e dell'art. 110, commi 3, 6 e 9 della legge regionale n. 9 del 2021: violazione degli articoli 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., in combinato con gli articoli 3, 5 e 120, secondo comma, Cost.

4.2.1. Le disposizioni oggetto di scrutinio, ad avviso di questo giudice rimettente, si pongono in contrasto con gli articoli 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, della Costituzione, sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, nonché degli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

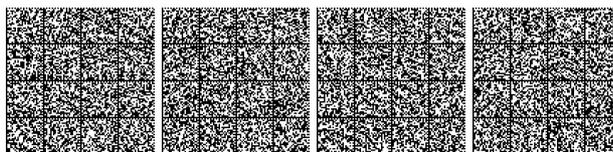
Viene in evidenza, altresì, la violazione degli articoli 3, 5 e 120, secondo comma, Cost., in quanto, la speciale disciplina di adeguamento dell'ordinamento regionale siciliano alla materia del rientro dal proprio disavanzo, ha introdotto un irragionevole trattamento di maggior favore, discostandosi dall'uniforme paradigma statale che declina l'unità finanziaria ed economica della Repubblica sottesa alla disciplina della finanza pubblica (Corte costituzionale, sentenza n. 88 del 2014).

4.2.2. Sul tema dell'allungamento dei tempi di rientro dal disavanzo, negli ultimi anni si è consolidato un preciso indirizzo del giudice costituzionale rivolto a censurare diverse soluzioni normative atte a prescrivere il riassorbimento in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario (principalmente, Corte costituzionale, sentenze n. 168 del 2022, n. 246 e n. 235 del 2021, n. 115 del 2020 e n. 18 del 2019).

Sono state considerate, invece, frutto di un bilanciamento tra più valori aventi pari dignità costituzionale, condotto secondo canoni di ragionevolezza, le speciali norme adottate una tantum che hanno introdotto deroghe al normale piano di rientro, giustificate dal passaggio alla nuova disciplina contabile armonizzata che ha fatto emergere, una volta per tutte, i disavanzi sommersi, sul «presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento dei residui finalizzate a far emergere la reale situazione finanziaria delle Regioni, i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale. Ciò anche al fine di assicurare lo svolgimento delle funzioni della Regione in ossequio al «principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale [affidati all'ente territoriale, che deve essere] salvaguardato» (sentenza n. 10 del 2016)» (Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2016, § 4.1. del considerato in diritto).

Al di là di tali ipotesi, tutte in rapporto di stretta connessione rispetto alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui (sentenza n. 18 del 2019, § 5.1. del considerato in diritto), è stato affermato che l'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché i correlati principi contabili applicati, sono espressivi dei canoni costituzionali afferenti alla sana gestione finanziaria, alla responsabilità di mandato e all'equità intergenerazionale, che, a seguito dell'armonizzazione contabile, responsabilizza l'ente alla programmazione e realizzazione di un progressivo e coerente risanamento (da ultimo, Corte costituzionale, sentenza n. 235 del 2021, § 6 del considerato in diritto: «Le deroghe temporali per il risanamento introdotte in passato sono connesse a situazioni di particolari difficoltà finanziario-contabili cui il legislatore statale ha cercato, di volta in volta, di porre rimedio. I meccanismi normativi e amministrativi introdotti in deroga alla regola richiamata sono, comunque, subordinati alla intangibilità dei precetti costituzionali finalizzati al progressivo e coerente risanamento, alla trasparenza delle responsabilità di mandato assunte dagli amministratori in questo percorso, alla custodia dell'equità intragenerazionale e intergenerazionale in termini di proporzione tra debiti e accantonamenti pluriennali e correlati benefici (*ex plurimis*, sentenza n. 115 del 2020, punto 10 del Considerato in diritto e sentenza n. 18 del 2019, punto 6 del Considerato in diritto)»).

È stata, dunque, stigmatizzata la «tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso continui rinvii, [che] finirebbe per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione con il principio di equità intergenerazionale. È stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di ulteriori manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sentenza n. 10 del 2015)» (Corte costituzionale, sentenza n. 235 del 2021, § 6.1. del considerato in diritto).



La Corte costituzionale, nel ricordare che «la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate», evidenzia come la regola generale sul fisiologico rientro dal disavanzo obblighi a porre rimedio agli squilibri strutturali del bilancio senza «superare tempo della programmazione triennale e quello della scadenza del mandato elettorale, affinché gli amministratori possano presentarsi in modo trasparente al giudizio dell'elettorato al termine del loro mandato, senza lasciare «eredità» finanziariamente onerose e indefinite ai loro successori e ai futuri amministrati» (Corte costituzionale, sentenza n. 18 del 2019, § 5 del considerato in diritto).

4.2.3. Con la sentenza n. 235 del 2021, in particolare, la Corte costituzionale ha censurato la legittimità costituzionale di una legge regionale operante in deroga al meccanismo del ribaltamento automatico in un unico esercizio del disavanzo non recuperato ad una certa data, come prescritto dal modello uniforme di disciplina dell'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011 e dei principi contabili applicati ad esso relativi.

Nel caso di specie, è stato affermato che la disciplina di disavanzi pregressi «convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati» pregiudica il corretto calcolo del risultato di amministrazione poiché «attraverso tale operazione, viene a essere sostituita una mera espressione matematica alla corretta determinazione degli effetti delle dinamiche attive e passive di bilancio relative ai suddetti rendiconti e a quelli degli esercizi successivi (principio di continuità delle risultanze dei bilanci)». Tutto ciò «comporta una alterazione degli equilibri, che finiscono per collidere frontalmente con gli obiettivi di finanza pubblica, e con la corretta determinazione delle risultanze gestionali oggetto del sindacato di legittimità-regolarità della Corte dei conti», con «travolgimento dell'intera programmazione e della correlata rendicontazione, elementi necessari per custodire dinamicamente l'equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio» (sentenza n. 235 del 2021, § 6 del considerato in diritto).

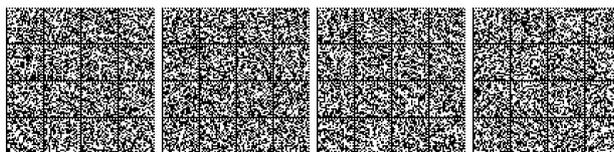
In continuità con tale pronuncia si pone anche la sentenza n. 168 del 2022, per la quale «[i]l richiamato art. 42, comma 12, [...] pone l'obbligo del ripiano immediato del disavanzo, da iscrivere interamente nel primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione. [...] I principi contabili contenuti nei paragrafi 9.2.27 e 9.2.28 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011 specificano la portata del citato art. 42, prescrivendo chiaramente, da un lato, che l'ente rispetti puntualmente gli obiettivi periodici fissati dal piano di rientro, in modo da concludere il recupero entro il limite temporale previsto; dall'altro, che il mancato conseguimento di tali obiettivi, così come la non corretta determinazione quantitativa degli stessi [...], comportano che l'ente deve recuperare nel primo esercizio la quota non ripianata rispetto alla scansione programmata» (sentenza n. 168 del 2022, § 10.1).

4.2.4. Al pari delle norme regionali specificamente censurate dal giudice costituzionale con le richiamate pronunce, in riferimento all'esercizio 2020 oggetto del presente giudizio, la speciale disciplina di ripiano del disavanzo della Regione Siciliana, prevista dall'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, dall'art. 4, comma 2, legge regionale n. 30 del 2019 e dall'art. 110, commi 3, 6 e 9 della legge regionale n. 9 del 2021, ha impedito che quote rilevanti del disavanzo di amministrazione, non recuperate alla data del 31 dicembre 2018 (nella specie, il disavanzo ante armonizzazione e da *extradeficit*, per euro 916.746.242,27), potessero cadere nel meccanismo del ribaltamento automatico disposto dall'art. 42, comma 12, primo periodo, che costituisce misura ordinaria di rientro dal disavanzo.

Il riconoscimento dell'illegittimità costituzionale delle norme in questione, oltre ad esplicitare effetti sulla decisione finale di questo giudice rimettente ai fini della parificazione del Rendiconto in esame, obbligherebbe il legislatore regionale ad adottare, in sede di assestamento del ciclo del bilancio in corso di gestione, i rimedi generali previsti dal modello uniforme, per ciascuna delle componenti del disavanzo incise dalle speciali disposizioni, allo scopo di ripristinare le misure occorrenti al rispetto degli equilibri di bilancio e all'obbligo di copertura finanziaria delle spese.

4.2.5. Si osserva, infine, che la Corte costituzionale, nella consapevolezza che i gravi squilibri di bilancio degli enti territoriali sono conseguenti alla persistente carenza di risorse finanziarie in un contesto economico problematico, ha, ad ogni modo, onerato il legislatore nazionale di rinvenire soluzioni che, lungi dal derogare alle ordinarie regole di rientro dal disavanzo, possano supportare direttamente la finanza degli enti in difficoltà con interventi in armonia al quadro dei valori costituzionali, così da assicurare lo svolgimento delle funzioni fondamentali in ossequio al principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale affidati all'ente territoriale.

È stato, dunque, affermato: «Al di là del fatto che i poteri di prevenzione e riscontro sui bilanci degli enti locali scontano necessariamente la complessità di situazioni locali di penuria finanziaria endemica, non può sottacersi che il quadro costituzionale e normativa vigente avrebbe consentito — e consente — di affrontare le situazioni patologiche in modo più appropriato di quel che è avvenuto negli esercizi più recenti. È stato già segnalato — con riguardo agli enti territoriali — che «l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» (sentenza n. 4 del 2020).



In tale prospettiva, l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea. Ne consegue «che tutte le disfunzioni [...] devono essere rimosse e non possono essere computate nell'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost. È in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l'intervento diretto dello Stato. Le risorse necessariamente stanziare per tali finalità — proprio in virtù dei superiori precetti costituzionali — devono essere prioritariamente destinate dallo Stato alle situazioni di accertato squilibrio strutturale dei bilanci degli enti locali» (sentenza n. 4 del 2020)» (sentenza n. 115 del 2020, § 10 del considerato in diritto).

Sotto il profilo della corretta dimensione delle risorse finanziarie in rapporto alle funzioni fondamentali da svolgere in favore della collettività, all'interno di territori che — come nel caso della Sicilia — sono caratterizzati da svantaggi strutturali permanenti, costi dell'insularità e livelli di reddito *pro-capite* inferiori alla media nazionale, si evidenzia che, a distanza di quasi tre anni, non è stato dato compiutamente seguito al monito della Corte costituzionale contenuto nella sentenza n. 62 del 2020. La pronuncia, infatti, ha dato atto della lunghissima stasi nelle trattative concernenti le relazioni finanziarie in materia di compartecipazione alla spesa sanitaria e della mancata attuazione dell'art. 1, commi 830, 831 e 832, della legge n. 296 del 2006, cui non sarebbe estranea la corresponsabilità dello Stato (sentenza n. 62 del 2020, § 4.4.1. del considerato in diritto).

4.3. I dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 110, commi 3, 6 e 9 della legge regionale n. 9 del 2021: violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Con riferimento al solo art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge regionale n. 9 del 2021, cui sono ascrivibili le variazioni sugli stanziamenti del Conto del bilancio del 2020 poste in essere successivamente alla chiusura dell'esercizio finanziario, si rileva l'individuazione di un ulteriore parametro costituzionale violato, ossia l'art 81, comma 4, Cost., in relazione all'art. 51 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

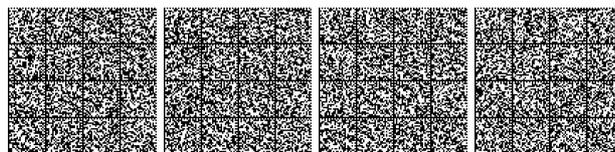
Queste Sezioni riunite osservano, infatti, che dall'art. 81, comma 4, Cost. («Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo») — cui si correla anche l'art. 19 dello Statuto della Regione Siciliana, commi 1 («L'Assemblea regionale non più tardi del mese di gennaio, approva il bilancio della Regione per il prossimo nuovo esercizio, predisposto dalla Giunta regionale») e 2 («L'esercizio finanziario ha la stessa decorrenza di quello dello Stato») — discende il principio contabile generale (o postulato) dell'annualità in materia di bilancio (decreto legislativo n. 118 del 2011, allegato n. 1, principio n. 1; legge 31 dicembre 2009, n. 196, allegato 1, principio n. 1).

Nel caso di specie, si riscontra la violazione dell'art. 51 del citato decreto legislativo n. 118 del 2011, da intendersi quale norma interposta dell'art. 81, comma 4, Cost., il quale, nel prevedere in generale che «[n]el corso dell'esercizio, il bilancio di previsione può essere oggetto di variazioni autorizzate con legge» (comma 1), tuttavia dispone che «[n] nessuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce», fatte salve le eccezioni espressamente indicate dalla medesima disposizione (comma 6).

Ai sensi del principio dell'annualità, dunque, le decisioni legislative inerenti al bilancio, che provvedono in ordine all'allocazione delle risorse finanziarie e alle conseguenti autorizzazioni cui è subordinata la gestione degli stanziamenti, sono elaborate su un orizzonte temporale almeno triennale e si riferiscono ai distinti periodi di gestione compresi nel bilancio di previsione, che, coincidenti con l'anno solare, devono presentarsi come correnti o successivi, ma mai scaduti, anche in quanto ciò recherebbe il sostanziale svuotamento della funzione di programmazione che ontologicamente è propria del bilancio di previsione.

Come, infatti, ricordato dalla Corte costituzionale, «caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni finanziarie che si prevede si verificheranno durante l'anno finanziario. Infatti soltanto riferendosi ad un determinato arco di tempo, il bilancio può assolvere alle sue fondamentali funzioni, le quali, in ultima analisi, tendono ad assicurare il tendenziale pareggio del bilancio, ed in generale la stabilità della finanza pubblica» (enfasi aggiunta; sentenza n. 213 del 2008, § 6.1. del considerato in diritto).

Occorre evidenziare che la *ratio* alla base della norma che impone di iscrivere l'importo del disavanzo di amministrazione quale primo tra gli stanziamenti di spesa del bilancio — l'art. 39, comma 7, lettera c), del decreto legislativo n. 118 del 2011 — è strettamente correlata alla funzione di programmazione del documento finanziario previsionale: la misura degli obblighi di rientro dal *deficit* riversa effetti di compressione sulla dimensione generale delle spese da autorizzare e individua anche lo spazio finanziario utile all'impiego del risultato di amministrazione per il finanziamento di nuove spese nell'esercizio.



Il postulato dell'annualità del bilancio contiene *naturaliter* il principio di immodificabilità dello stato del bilancio dopo la chiusura dell'esercizio finanziario cui si riferisce (31 dicembre), cosicché la sua violazione deve ritenersi consumata non solo nell'ipotesi in cui l'alterazione degli stanziamenti di bilancio, a quella data, avvenga con norme successive che operino variazioni dirette su un esercizio finanziario ormai concluso, ma — anche qualora norme successive dispongano l'abrogazione di variazioni già effettuate entro l'esercizio di riferimento, disponendone l'effetto retroattivo a una data antecedente al 31 dicembre.

In definitiva, la norma che si ritiene viziata di illegittimità costituzionale ha disposto in merito all'allocatione delle spese con effettivi retroattivi sul bilancio dell'esercizio 2020 ormai concluso, alterando, conseguentemente, i risultati finali del Conto del bilancio confluiti nel documento consuntivo all'esame, in violazione del principio dell'annualità discendente dall'art. 81, comma 4, Cost. e dall'art. 51 del decreto legislativo n. 118 del 2011, che ne costituisce parametro interposto.

5. Impossibilità di un'esegesi costituzionalmente orientata.

Per tutte le ragioni esposte, il chiaro tenore letterale dei precetti normativi della cui legittimità si dubita, e, di conseguenza, degli effetti voluti dal legislatore, non ne consente un'interpretazione compatibile con il quadro costituzionale di riferimento.

Da un lato, infatti, l'esistenza di una speciale normativa sul ripiano del disavanzo della Regione Siciliana, quale quella posta dalla norme oggetto di scrutinio, si pone in deroga al regime ordinario individuato dall'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011, che, nell'esegesi della Corte costituzionale, è stato considerato espressione dell'esigenza di armonizzare i bilanci pubblici sotto lo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano, ai fini del perseguimento del precetto costituzionale dell'equilibrio di bilancio; dall'altro lato, gli stanziamenti definitivi di spesa del Conto del bilancio dell'esercizio 2020 relativi al disavanzo finanziario, che sono oggetto di rendicontazione, conseguono a variazioni di bilancio inequivocabilmente avvenute ad esercizio concluso, in violazione del principio costituzionale dell'annualità.

P.Q.M.

Visti l'art. 134 Cost., l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 (Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario) del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, nel testo vigente ratione temporis, dell'art. 4, comma 2, (Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2018) della legge regionale 28 dicembre 2019, n. 30 e dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, (Abrogazioni e modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2020, n. 33, alla legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36 e alla legge regionale 20 gennaio 2021, n. 1) della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9, in riferimento alle seguenti disposizioni: art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.; articoli 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., in combinato con gli articoli 3, 5 e 120, secondo comma, Cost.; art. 81, quarto comma, Cost.

Sospende il giudizio sulla parifica del rendiconto generale della Regione Siciliana dell'esercizio 2020;

Dispone:

la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione;

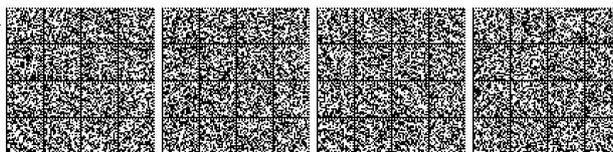
la notifica della presente ordinanza, a cura del Servizio di supporto delle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, al Presidente della Regione Siciliana e al Presidente titolare della Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, nella qualità di parti del presente giudizio, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente dell'Assemblea regionale Siciliana.

Dispone, altresì, che l'ordinanza sia comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Palermo, nella Camera di consiglio del giorno 3 dicembre 2022, con dispositivo letto in pubblica udienza.

Il Presidente: PILATO

I magistrati estensori: CALVITTO – TEA – URSO



N. 41

Ordinanza del 7 febbraio 2023 della Corte dei conti - Sezioni riunite per la Regione Siciliana nel giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2020

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente - Modalità di finanziamento - Assegnazione di una quota di finanziamento ordinario annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale.

- Legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), art. 90, comma 10, come sostituito dall'art. 58, comma 2, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale).

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA

Nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2022 composta dai Magistrati:

Salvatore Pilato - Presidente Sezione di controllo;
Giuseppe Aloisio - Presidente Sezione Giurisdizionale d'Appello;
Vincenzo Lo Presti - Presidente Sezione Giurisdizionale;
Adriana La Porta - Consigliere relatore;
Guido Petrigli - Consigliere;
Giuseppe Colavecchio - Consigliere;
Alessandro Sperandio - Consigliere;
Francesco Antonino Cancilla - Consigliere;
Tatiana Calvitto - Primo Referendario;
Antonio Tea - Referendario;
Gaspere Rappa - Referendario;
Antonino Catanzaro - Referendario;
Massimo Giuseppe Urso - Referendario;
Emanuele Mio - Referendario relatore.

nel giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2020;

Visti gli artt. 81, 97, primo comma, 100, secondo comma, 103, secondo comma, 117 e 119 della Costituzione;

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni e integrazioni, e, in particolare, gli artt. 39, 40 e 41;

Visto lo Statuto della Regione siciliana, approvato con decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2;

Visto l'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana), a norma del quale «[I]e Sezioni regionali riunite deliberano sul rendiconto generale della Regione, in conformità degli articoli 40 e 41 del citato testo unico»;

Visto l'art. 5, comma 1, lett. a, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale);

Visto l'art. 20 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), concernente Funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche;

Visto il 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);

Visto l'art. 11 (Applicazione dei principi contabili e schemi di bilancio) della legge regionale 13 gennaio 2015, n. 3;



Viste le deliberazioni n. 462 del 19 novembre 2021 e n. 600 del 29 dicembre 2021, con cui la Giunta della Regione Siciliana ha, rispettivamente, approvato e rettificato il Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2020;

Viste le note di trasmissione del Dipartimento regionale del Bilancio e del Tesoro - Ragioneria Generale della Regione siciliana n. 146170 del 2 dicembre 2021 (prot. n. 272 del 2 dicembre 2021) e n. 1739 del 10 gennaio 2022 (prot. n. 2 dell'11 gennaio 2022);

Vista la deliberazione n. 7/2021/SSRR/INPR del 17 dicembre 2021 con la quale le Sezioni Riunite per la Regione siciliana hanno approvato il programma di lavoro per la decisione e la relazione sul Rendiconto generale della Regione siciliana per l'anno finanziario 2020;

Vista l'ordinanza n. 1/SSRR/2022/QMIG di queste Sezioni riunite, in data 22 febbraio 2022, di rimessione di questioni di massima relative allo svolgimento del giudizio di parificazione;

Vista la deliberazione n. 5/2022/QMIG delle Sezioni riunite in sede di controllo, depositata in data 14 aprile 2022, concernente la risoluzione delle questioni di massima;

Vista la deliberazione n. 113/2022/GEST del 30 giugno 2022 della Sezione di controllo per la Regione siciliana di approvazione degli esiti della verifica del Rendiconto generale per l'esercizio 2020, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655;

Viste le ordinanze presidenziali n. 7/ 2022/SSRR/PARI del 17 ottobre 2022 e n. 8/ 2022/SSRR/PARI del 31 ottobre 2022, rispettivamente di trasmissione delle bozze di relazione all'esito dell'attività istruttoria e di convocazione dell'adunanza in camera di consiglio del 21 novembre 2022 per lo svolgimento del contraddittorio con le parti del giudizio;

Vista in particolare la relazione istruttoria prot. 7/ 2022/ORD/SSRR/ dei Magistrati relatori Adriana La Porta ed Emanuele Mio, sulla gestione della spesa sanitaria che comprende il finanziamento annuale dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (A.R.P.A. Sicilia) a valere sulle risorse del Fondo sanitario regionale;

Viste le memorie depositate dall'Amministrazione regionale con note n. 122080 del 10 novembre 2022 (prot. n. 224 dell'11 novembre 2022), n. 123986 del 15 novembre 2022 (prot. n. 225 del 15 novembre 2022), n. 126803 del 18 novembre 2022 (prot. n. 228 del 18 novembre 2022), n. 131316 del 25 novembre 2022 (prot. n. 234 del 25 novembre 2022) e n. 135416 del 1° dicembre 2022 (prot. n. 239 del 1° dicembre 2022);

Vista la requisitoria del Pubblico Ministero (prot. n. 238 del 28 novembre 2022), recante le richieste conclusive per la dichiarazione di parifica del Conto del bilancio e del prospetto del risultato di amministrazione, con le eccezioni specificamente individuate, e per la dichiarazione di non parifica dello Stato patrimoniale e del Conto economico, nonché di rimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 58, co 2, della legge regionale n. 9 del 2015;

Uditi nella pubblica udienza del 3 dicembre 2022:

i magistrati relatori, Tatiana Calvitto e Massimo Giuseppe Urso,

il Pubblico Ministero nella persona del Presidente titolare della Procura generale presso la Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione siciliana, Maria Rachele Anita Aronica, ha emesso la seguente ordinanza;

Ritenuto in

FATTO

1. Svolgimento del giudizio.

Il Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2020, dopo essere stato approvato dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 462 del 19 novembre 2021 e rettificato in alcuni allegati con la successiva deliberazione n. 600 del 29 dicembre 2021, è stato presentato a queste Sezioni riunite in data 2 dicembre 2021, ai fini dello svolgimento delle funzioni disciplinate dall'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana), a norma del quale «Le Sezioni regionali riunite deliberano sul rendiconto generale della Regione, in conformità degli articoli 40 e 41 del citato testo unico» (ossia, del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti).

A seguito del deposito del documento consuntivo, queste Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana, con deliberazione n. 7/ 2021/SSRR/PARI del 17 dicembre 2021, hanno approvato il programma di lavoro per la decisione e la relazione finale, in conformità alle deliberazioni interpretative e di orientamento consolidate sui criteri e sulle modalità procedurali e processuali del giudizio di parificazione regionale (Sezione delle autonomie,



deliberazione n. 9/SEZAUT/2013/INPR, Prime linee di orientamento per la parifica dei rendiconti delle regioni, ai sensi dell'art. 1, comma 5, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213; Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 7/SSRRCC/QMIG/13, sugli specifici profili procedurali del giudizio di parifica; Sezione delle autonomie, deliberazione n. 14/SEZAUT/2014/INPR, Linee di orientamento sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione; indirizzo di coordinamento della Procura generale, PG CdC IC/5 del 29 maggio 2014).

All'esito delle camere di consiglio svoltesi in data 3 dicembre, 7 dicembre, 13 dicembre, 23 dicembre 2021, 14 gennaio e 21 gennaio 2022, queste Sezioni riunite, previo contraddittorio preliminare con le parti esperito nell'udienza in camera di consiglio del 2 febbraio 2022 (Regione Siciliana e Ufficio di Procura Generale presso la Sezione Giurisdizionale d'Appello della Corte dei conti per la Regione siciliana), hanno ravvisato la ricorrenza dei presupposti per sollevare alcune questioni di massima contraddistinte da particolare complessità e rilevanza e, pertanto, con l'ordinanza n. 1/2022/QMIG, hanno deliberato di sottoporre al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alle Sezioni riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, o alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, la risoluzione di alcuni quesiti di carattere processuale.

Le questioni di massima sono state risolte dalle Sezioni riunite in sede di controllo, a norma del citato art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, con la deliberazione n. 5/2022/QMIG, depositata il 14 aprile 2022.

Preso atto dei principi di diritto ivi enunciati, queste Sezioni riunite hanno avviato le attività istruttorie successivamente al decreto del suo Presidente n. 5 del 10 maggio 2022. All'esito delle camere di consiglio del 10 e 11 ottobre 2022, con le ordinanze presidenziali n. 7/2022/SSRR/PARI del 17 ottobre 2022 e n. 8/2022/SSRR/PARI del 31 ottobre 2022, queste Sezioni riunite hanno, rispettivamente, trasmesso le bozze di relazione conseguenti allo svolgimento delle attività istruttorie e hanno convocato l'adunanza in camera di consiglio del 21 novembre 2022 per lo svolgimento del contraddittorio con le parti del giudizio (c.d. udienza di pre-parifica).

A tal fine, l'Amministrazione regionale ha depositato memorie con note n. 122080 del 10 novembre 2022 (prot. n. 224 del 11 novembre 2022), n. 123986 del 15 novembre 2022 (prot. n. 225 del 15 novembre 2022) e n. 126803 del 18 novembre 2022 (prot. n. 228 del 18 novembre 2022).

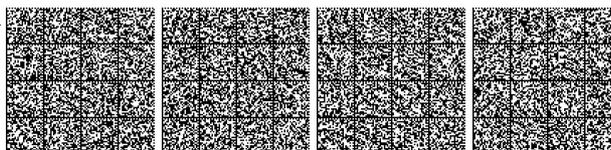
In data 3 dicembre 2022 è stata celebrata l'udienza pubblica, preliminarmente alla quale sono state acquisite: le ulteriori memorie dell'Amministrazione regionale n. 131316 del 25 novembre 2022 (prot. n. 234 del 25 novembre 2022) e n. 135416 del 1° dicembre 2022 (prot. n. 239 del 1° dicembre 2022); la requisitoria del Pubblico Ministero (prot. n. 238 del 28 novembre 2022), recante, sul punto tra le altre, anche la richiesta di rimessione della questione di legittimità costituzionale delle disposizioni concernenti le modalità di finanziamento dell'ARPA (art. 58, co 2, della legge regionale n. 9 del 2015).

Con il dispositivo letto in udienza, al quale ha fatto seguito la decisione n. 2/2022/PARI depositata in data 30 dicembre 2022, queste Sezioni riunite hanno accertato talune specifiche irregolarità in ordine al Conto del bilancio e al prospetto relativo al Risultato di amministrazione e hanno dichiarato l'irregolarità dello Stato patrimoniale e del Conto economico.

Quanto ai restanti accertamenti, il medesimo Collegio ha, altresì, deciso la sospensione del giudizio per sollevare questione di legittimità costituzionale oggetto della presente ordinanza, in ordine alle disposizioni di cui all'art. 90 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente), comma 10, della legge regionale n. 6 del 3 maggio 2001 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), come modificato dall'art. 58 (Misure in materia di assetto organizzativo e finanziario dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente), comma 2, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale), per le spese destinate nell'esercizio 2020 al finanziamento annuale dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (A.R.P.A. Sicilia) a valere sulle risorse del Fondo sanitario regionale.

Con la medesima decisione, queste Sezioni riunite hanno disposto la sospensione del giudizio anche al fine di sollevare questione di legittimità costituzionale in ordine alle seguenti disposizioni: art. 7 (Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario) del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, nel testo vigente *ratione temporis*; art. 4 (Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2018), comma 2, della legge regionale 28 dicembre 2019, n. 30; art. 110 (Abrogazioni e modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2020, n. 33, alla legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36 e alla legge regionale 20 gennaio 2021, n. 1), commi 3, 6 e 9, della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9.

Tale diversa questione è oggetto di rimessione alla Corte costituzionale con separata e contestuale ordinanza (Sezioni riunite per la Regione siciliana, ordinanza n. 1/2023/PARI).



2. Il quadro normativo di riferimento.

Le Agenzie per la protezione dell'ambiente sono state istituite, a livello nazionale, a seguito del *referendum* del 18 aprile 1993, in esito al quale è conseguita l'abrogazione delle disposizioni della legge 23 dicembre 1978, n. 833 che affidavano alle Unità sanitarie locali i controlli in materia ambientale.

Con decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496 (Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione ambiente), convertito con modificazioni dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, è stato, quindi, istituito il sistema delle Agenzie regionali.

Tale decreto-legge n. 496 del 1993, all'art. 3, prevede l'attribuzione ai nuovi organismi delle funzioni, del personale, dei beni mobili e immobili, delle attrezzature e della dotazione finanziaria dei presidi multizonali di prevenzione, nonché il personale, l'attrezzatura e la dotazione finanziaria dei servizi delle unità sanitarie locali adibiti alle attività tecnico-scientifiche per la protezione ambientale.

Il comma 2 del richiamato art. 3 prevede, poi, che “Le Agenzie sono istituite senza oneri aggiuntivi per le regioni, utilizzando, oltre al personale di cui al comma 1, personale già in organico presso di esse o presso enti finanziati con risorse regionali. Corrispondentemente sono ridotti gli organici regionali, i relativi oneri e i trasferimenti destinati agli enti finanziati con risorse regionali da cui provenga il personale dell'Agenzia”.

Sostanzialmente alle nuove Agenzie sono state attribuite le competenze ambientali in materia di vigilanza e controllo ambientali, già esercitate tramite i Presidi Multizonali di Prevenzione (PMP) delle Unità Sanitarie Locali.

Da ultimo è intervenuta, in materia, la legge n. 132 del 28 giugno 2016 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale).

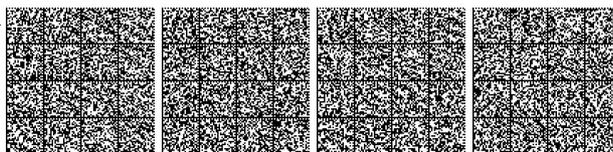
Per quanto riguarda la Sicilia, l'Agenzia Regionale Protezione Ambiente (ARPA) è stata istituita con legge regionale n. 6 del 3 maggio 2001 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), la quale all'art. 90, I c., dispone che: “Per l'esercizio delle funzioni in materia di prevenzione e tutela ambientale, di cui al decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con modificazioni dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61 e successive modifiche ed integrazioni, da esercitarsi nel rispetto del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni è istituita l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente in sigla (A.R.P.A) ente strumentale della Regione e di seguito denominata “Agenzia” con sede in Palermo”. Il comma 2 di detto art. 90 ha riconosciuto all'Agenzia la personalità giuridica pubblica, l'autonomia tecnica, gestionale, amministrativa e contabile ed ha attribuito la vigilanza all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, dal quale promanano gli indirizzi programmatici. Per gli aspetti finanziari il comma 10 dell'art. 90 cit. dispone, infine, che “salvo quanto previsto dal successivo comma 11, al fine di far fronte agli oneri derivanti dal passaggio del personale dei laboratori di igiene e profilassi e agli oneri inerenti le spese di funzionamento e di manutenzione dei beni in uso all'Agenzia, con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per la sanità, sentito l'Assessore per il territorio e l'ambiente, vengono stabiliti i parametri per la definizione della quota di fondo sanitario regionale da destinare all'ARPA Sicilia.”

Il Legislatore regionale è, quindi, nuovamente intervenuto in materia, con legge regionale n. 9 del 7 maggio 2015 (art. 58) e con legge regionale n. 16 dell'11 agosto 2017 (art. 54), come di seguito illustrate.

L'art. 58, comma 2, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale) relativamente alle risorse finanziarie da destinare all'Agenzia, ha modificato l'originaria formulazione del comma 10 dell'art. 90 della l.r. 3 maggio 2001, n.6 e assegnato all'Arpa una quota di finanziamento ordinario annuale delle risorse del fondo sanitario, determinato nell'importo di 29 milioni di euro (da iscrivere sul capitolo di bilancio 413372), “per svolgere attività tecniche istituzionali e di controllo obbligatorie”.

Quindi, la legge regionale n. 16 dell'11 agosto 2017 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017), all'art. 54, rubricato “Qualificazione ARPA”, ha disposto che “All'articolo 90 della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6 sono aggiunti i seguenti commi: “2-ter. L'Agenzia è definita e qualificata quale ente del settore sanitario di cui al comma 3 dell'articolo 4 della legge regionale 14 maggio 2009, n. 6 e successive modifiche ed integrazioni e di cui alla legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25”.

Tale ultima norma, oggetto di impugnazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stata dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 172 del 5 giugno 2018, con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica. Infatti, il Giudice delle leggi ha affermato che “l'attribuzione all'ARPA siciliana della natura di ente del settore sanitario da parte della norma impugnata viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, da ritenersi principio di coordinamento della finanza pubblica, sulla base di quanto già rilevato, in molteplici occasioni, da questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 203 del 2008 e n. 193 del 2007)”, precisando che “le funzioni spettanti all'ARPA sono solo in minima parte



riconducibili a funzioni sanitarie *stricto sensu* e che, anche alla luce dei principi posti dalla recente legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), il sistema di finanziamento, di qualificazione e di controllo delle agenzie ambientali deve considerarsi nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario”.

3. Gli accertamenti sul finanziamento dell'ARPA nell'esercizio finanziario 2020.

In merito ai fondi destinati all'Agenzia Regionale per l'Ambiente (ARPA), impegnati sul capitolo di spesa 413372 ai sensi dell'art. 90, comma 10, della legge 3 maggio 2001, n. 6, come modificato dall'art. 58, comma 2, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, che prevede espressamente la destinazione annuale di una quota del FSR, pari a 29 milioni di euro, al fine di far fronte agli oneri derivanti dal passaggio del personale dai laboratori di igiene e profilassi e agli oneri inerenti alle spese di funzionamento e di manutenzione dei beni in uso all'Agenzia stessa, con circolare n. 13 del 13/09/2021 (avente ad oggetto Bilancio di previsione per il triennio 2022 - 2024 e disegno di legge di stabilità regionale), la Ragioneria Generale della Regione, tenuto conto della irregolarità della spesa rilevata da queste Sezioni Riunite in sede di giudizio di Parifica del Rendiconto generale della Regione Siciliana per l'anno 2019 “in assenza di una qualsivoglia precisa destinazione delle stesse per specifiche finalità afferenti all'erogazione dei LEA”, ha disposto che “le previsioni di bilancio 2022-2024 dell'Assessorato Salute dovranno tener conto dell'entità della somma eventualmente da destinare alle attività dell'ARPA riconducibile ai LEA dando evidenza della quantificazione dell'importo e della relativa motivazione in una apposita e dettagliata relazione. L'eventuale differenza rispetto all'importo di 29 mln previsti dall'attuale normativa - nell'ipotesi che venisse confermato dal nuovo testo normativo che dovrà autorizzare la spesa e individuarne la copertura finanziaria - verrà posta a carico dei fondi ordinari della Regione in un capitolo di nuova istituzione.”

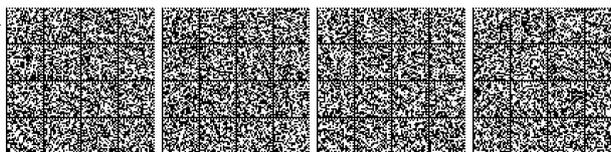
Con nota prot. n 76/2022, queste Sezioni riunite, quindi, hanno inoltrato apposita richiesta istruttoria sul punto.

Nel riscontro pervenuto con nota prot. n. 74820/2022 la Regione siciliana ha dichiarato l'insussistenza di proposte di modifica normativa in itinere e che in sede di predisposizione del Bilancio di previsione, il Dipartimento Pianificazione Strategica (nota prot. n. 47365 del 27/10/2021 - Allegato B11) ha posto a carico del FSR l'onere dell'ARPA, per euro 29 mln, fino all'esercizio 2022.

In sede di relazione per il contraddittorio, pertanto, è stato rilevato che tali risorse afferenti al FSR, in assenza di una qualsivoglia precisa destinazione delle stesse per specifiche finalità afferenti all'erogazione dei LEA, risultano irregolarmente assègnate ed erogate per finalità extra sanitarie, con la ritenuta violazione dell'art. 117 Costituzione. Peraltro, da accertamenti effettuati in sede istruttoria, e come già rilevato in sede di giudizio di parificazione sul Rendiconto dell'esercizio 2019, è stato rilevato che i contributi a valere sul Fondo sanitario regionale rappresentano oltre l'80% del valore della produzione dell'ente. Infatti, il bilancio d'esercizio 2020 dell'ARPA, adottato con D.D.G. 261 del 30 giugno 2021, evidenzia un valore della produzione pari a € 35.193.238,00, di cui 33,76 milioni sono costituiti da contributi in conto esercizio. L'Ente ha, inoltre, chiuso il bilancio d'esercizio 2020 con un utile di € 4.720.508, 00 da portare a nuovo. L'Amministrazione regionale, nelle memorie per il contraddittorio, confermate in camera di consiglio nell'udienza di c.d. “pre-parifica”, ha dedotto sulla genesi delle Agenzie per la protezione ambiente e sulla relativa normativa.

Circa il finanziamento a carico del SSR, la medesima amministrazione ha prodotto un prospetto relativo ai finanziamenti delle diverse Agenzie regionali e, con riferimento ad ARPA Sicilia, un prospetto nel quale l'intero ammontare del finanziamento ARPA a carico del Fondo Sanitario è asseritamente ricondotto nell'ambito dell'erogazione dei LEA.

Nel corso del giudizio di parificazione e su sollecitazione di queste Sezioni Riunite, l'Amministrazione regionale ha illustrato che, in applicazione del citato art. 90, comma 10, della legge regionale n. 6 del 2001, con cadenza annuale è effettuato un trasferimento di euro 29 milioni dal bilancio regionale a quello dell'ARPA Sicilia a valere sulle risorse finanziarie del Fondo Sanitario Regionale, in assenza, da un lato, di una preventiva attività di programmazione circa le prestazioni che dovranno essere rese dall'Agenzia nell'ambito dei LEA durante l'esercizio e, dall'altro lato, di una successiva rendicontazione dell'effettivo impiego delle risorse nell'erogazione di servizi sanitari, fondata su processi di rilevazione economica dei fatti di gestione improntati ai criteri della contabilità analitica. E ciò in ragione della carenza di una prescrizione che, nell'ambito dell'enunciato normativo che dispone le modalità di finanziamento dell'ARPA Sicilia, ponga un collegamento immediato e vincolante tra il quantum del trasferimento ricevuto e l'erogazione di prestazioni di natura sanitaria afferenti ai LEA.



DIRITTO

1. La legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale.

La legittimazione ad adire la Corte costituzionale da parte delle Sezioni Riunite e delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni, è riconosciuta dalla Corte costituzionale, la cui giurisprudenza afferma tale legittimazione avverso: “ le disposizioni di legge che determinano, nell’articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari” e da tutti gli “altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 214 del 1995)” (sentenza n. 146/2019, ed ancora sentenze 138 del 2019, n. 196 del 2018, n. 89 del 2017, n. 181 del 2015).

Nella parifica del rendiconto regionale “la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi Giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono” (sentenza n. 226 del 1976). Pertanto, pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, “ai limitati fini dell’art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell’art. 23 della legge n. 87 del 1953, la [parifica della] Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo” (sentenza n. 181/2015).

Con particolare riferimento alle Sezioni riunite per la Regione siciliana, la legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale, ai sensi dell’art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell’art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione siciliana, è stata riconosciuta con sentenza n. 121 del 1966.

2. La norma oggetto della questione di legittimità costituzionale.

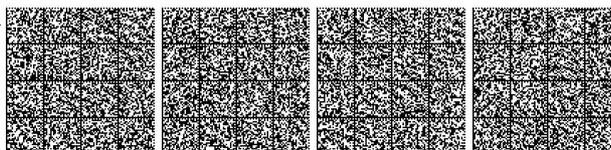
La norma che il Collegio ritiene necessario sottoporre al vaglio di costituzionalità è l’art. 90 della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6, comma 10, come sostituito dall’art. 58, comma 2, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 il cui testo recita: « Al fine di far fronte agli oneri derivanti dal passaggio del personale dai laboratori di igiene e profilassi e agli oneri inerenti le spese di funzionamento e di manutenzione dei beni in uso all’ Agenzia, alla stessa è assegnata una quota di finanziamento ordinario annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale pari 29 milioni di euro per svolgere le attività tecniche istituzionali e di controllo obbligatorie per gli anni 2016 e per quelli successivi, nonché una quota di finanziamento annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale proporzionale al piano della performance da negoziare anno per anno con l’Assessorato regionale della salute».

La norma consente di finanziare con le risorse del fondo sanitario, le spese di funzionamento dell’ARPA Sicilia, assegnando una quota di finanziamento ordinario annuale delle risorse del fondo sanitario, determinato nell’importo di 29 milioni di euro (da iscrivere sul capitolo di bilancio 413372), senza alcun riferimento diretto e letterale, oppure indiretto e implicito, a prestazioni rientranti nei LEA.

2.1 Detta norma innova l’assetto contabile del bilancio regionale attraverso l’allocazione della spesa di finanziamento dell’Arpa, in misura fissa e predeterminata, nell’area del “perimetro sanitario”, “per far fronte agli oneri derivanti dal passaggio del personale dai laboratori di igiene e profilassi e agli oneri inerenti le spese di funzionamento e di manutenzione dei beni in uso all’ Agenzia, (...) per svolgere le attività tecniche istituzionali e di controllo obbligatorie”. In tal modo, qualifica la spesa per il finanziamento dell’Agenzia alla stregua di una spesa «sanitaria» mediante inclusione nel perimetro di cui all’art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011 e, per altro verso, non ricollega tale quantificazione a prestazioni effettivamente afferenti i LEA.

Infatti, la norma regionale prevede esclusivamente lo stanziamento per la spesa di finanziamento a valere sulle risorse del perimetro sanitario, e non anche criteri di determinazione delle prestazioni afferenti i LEA, con distinzione delle altre prestazioni rientranti nei compiti dell’Agenzia e come tale non finanziabili con le risorse destinate ai LEA.

Ma vi è di più, con la successiva legge regionale n. 16 dell’11 agosto 2017, all’ art. 54, rubricato “Qualificazione ARPA”, il Legislatore regionale ha attribuito all’ARPA la qualifica di ente del settore sanitario (di cui al comma 3 dell’articolo 4 della legge regionale 14 maggio 2009, n. 6 e successive modifiche ed integrazioni e di cui alla legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25) con ciò facendo rientrare a tutti gli effetti l’Agenzia nel novero dell’area sanitaria. Come già anticipato, su detta norma si è pronunciata la Corte costituzionale.



3. La sentenza della Corte Costituzionale n. 172 del 5 giugno 2018.

A seguito dell'impugnazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Giudice delle leggi, dopo avere ricostruito l'assetto normativo delle Agenzie regionali per la protezione ambiente, ha affermato che "l'attribuzione all'ARPA siciliana della natura di ente del settore sanitario da parte della norma impugnata viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, da ritenersi principio di coordinamento della finanza pubblica, sulla base di quanto già rilevato, in molteplici occasioni, da questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 203 del 2008 e n. 193 del 2007)".

Ha precisato, quindi, che "Tale conclusione è avvalorata, da un lato, dalla considerazione che le funzioni spettanti all'ARPA sono solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie *stricto sensu* e che, anche alla luce dei principi posti dalla recente legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), il sistema di finanziamento, di qualificazione e di controllo delle agenzie ambientali deve considerarsi nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario; dall'altro, dal fatto che la Regione Siciliana risulta impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario e che, quindi, l'inserimento di un ente, estraneo alle prestazioni di assistenza sanitaria, nel novero degli enti di cui al comma 3 dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2009 e di cui alla legge reg. Siciliana n. 25 del 2008, implicando l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi in contrasto con gli obiettivi di risanamento del Piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost. Tale conclusione risulta, inoltre, convalidata dalla circostanza che la materia dell'assistenza sanitaria rientra tra quelle contemplate dall'art. 17 dello statuto siciliano, rispetto alle quali la Regione può esercitare la propria competenza legislativa solo nei limiti dei principi e degli interessi generali cui si informa la legislazione statale".

Alla luce dei principi enunciati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 172 del 2018, queste Sezioni riunite ritengono sussistere dubbi di legittimità costituzionale della norma che imputa all'area del perimetro sanitario, di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011, il finanziamento dell'ARPA, in misura fissa e predeterminata che, nel bilancio d'esercizio 2020, è pari all'80 % del valore della produzione dell'ente.

Come in precedenza osservato, in applicazione del citato art. 90, comma 10, della legge regionale n. 6 del 2001, con cadenza annuale è effettuato un trasferimento di euro 29 milioni dal bilancio regionale a quello dell'ARPA Sicilia a valere sulle risorse finanziarie del Fondo Sanitario Regionale, in assenza, da un lato, di una preventiva attività di programmazione circa le prestazioni che dovranno essere rese dall'Agenzia nell'ambito dei LEA durante l'esercizio e, dall'altro lato, di una successiva rendicontazione dell'effettivo impiego delle risorse nell'erogazione di servizi sanitari, fondata su processi di rilevazione economica dei fatti di gestione improntati ai criteri della contabilità analitica. E ciò in ragione della carenza di una prescrizione che, nell'ambito dell'enunciato normativo che dispone le modalità di finanziamento dell'ARPA Sicilia, ponga un collegamento immediato e vincolante tra il *quantum* del trasferimento ricevuto e l'erogazione di prestazioni di natura sanitaria afferenti ai LEA. Sul punto in esame si ribadisce che l'ente è sottoposto alla vigilanza dell'Assessorato regionale Territorio e ambiente "da cui promanano gli indirizzi programmatici", senza alcuna competenza in materia sanitaria.

4. L'art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011: il c.d. «perimetro sanitario».

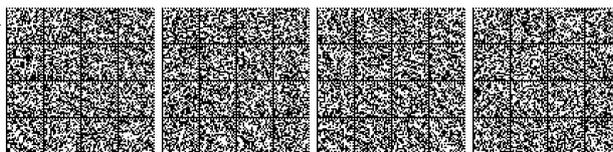
La trasparenza dei conti del bilancio sanitario è assicurata mediante la chiara e specifica individuazione, all'interno del bilancio regionale, delle relative entrate e spese finalizzate. Il principio che regola il c.d. «perimetro sanitario», previsto dall'art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011 (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), individua una precisa area del bilancio regionale, nel quale sono ricomprese le entrate destinate (vincolate) al finanziamento della spesa sanitaria, la cui disciplina è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto finalizzate a garantire l'erogazione dei LEA.

A tal fine, l'art. 20, comma 1, del D.lgs. n. 118 del 2011 dispone che: "Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso".

Ai sensi dell'art. 39, comma 13, D.lgs. n. 118 del 2011, il prospetto contenente le previsioni di entrata e spesa, di competenza e di cassa, del perimetro sanitario deve essere allegato al bilancio di previsione, articolato in capitoli, con la relativa classificazione di bilancio. Il successivo art. 63, comma 4, parimenti, prescrive l'allegazione al rendiconto.

Il citato art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 offre, dunque, la duplice garanzia di consentire alle Regioni di essere in grado di assicurare i livelli essenziali di assistenza (LEA) e di rispondere "in modo trasparente dei risultati della gestione sanitaria, senza confusione con quella ordinaria".

La materia è stata oggetto di plurime pronunce della Corte costituzionale, oramai consolidata in merito a LEA (sentenze n. 233/2022, n. 142/2021 e 132/2021, n. 62/2020 e n. 57/2020, n. 169/2017).



Come affermato dalla Corte costituzionale, con recente sentenza n. 233 del 21 novembre 2022, l'art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011 in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici “ è specificamente funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA, ovvero proprio quei fenomeni che hanno concorso al determinarsi delle gravissime situazioni prima descritte” .

Dopo aver messo in luce come le prescrizioni dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 si sviluppano in attuazione di un preciso criterio direttivo della legge di delega n. 42 del 2009, volto a prescrivere l'introduzione di classificazioni di bilancio connesse, tra le altre, alle «spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione» (art. 8, comma 1, lettera *a*, numero 1, della legge n. 42 del 2009), la stessa sentenza costituzionale ha affermato che “È in questo senso che l'art. 20, al comma 1, richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato «fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel, bilancio regionale e le risorse indicate negli atti» di programmazione finanziaria sanitaria.

Per conseguire tale obiettivo nello stesso comma 1 si prescrive l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione *A*) «[e]ntrate» (lettera *a*), indica il «finanziamento sanitario “ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera *a*) della sezione *B*) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]». Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come enuncia il successivo comma 2, sono volte a «garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria».

Già in precedenza, peraltro, la Corte costituzionale aveva puntualizzato come il citato art. 20 “stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 197 del 2019), con «l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi” (sentenza n. 132 del 2021), rimarcando sostanzialmente la netta separazione funzionale tra le prestazioni sanitarie per i LEA e le altre prestazioni sanitarie, al fine di evitare il rischio di distrazione delle somme incluse nel perimetro sanitario.

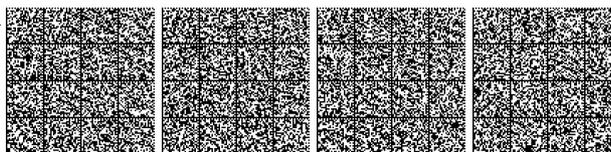
Su tale separazione funzionale, la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 142 del 2021) afferma che il sistema italiano di tutela della salute si sviluppa su due livelli di governo: “quello statale, il quale definisce i livelli essenziali di assistenza che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto dei suddetti LEA. La presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze. Ciò al fine di realizzare una gestione del sistema sanitario efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio, le quali prevedono la separazione dei costi “necessari”, inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica (sentenza n. 62 del 2020)”.

Ed ancora che “L'effettività del diritto alla salute è assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, di guisa che il finanziamento stesso costituisce condizione necessaria, ma non sufficiente, del corretto adempimento del precetto costituzionale. (...) In sostanza, la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei LEA compongono un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione (sentenza n. 62 del 2020)”.

Al riguardo, con altra pronuncia la Corte costituzionale ha affermato che “la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali e in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nell'art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale - data la natura delle situazioni da tutelare - deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie” (sentenza n. 169 del 2017).

5. La rilevanza della questione nel presente giudizio.

La questione del finanziamento dell'ARPA mediante assegnazione di quote del Fondo sanitario ha rilevanza nel presente giudizio di parificazione in forza dell'effetto contabile prodotto dalla norma regionale censurata, che altera il risultato di amministrazione - oggetto principale del sindacato di questo Giudice-, in quanto è fatto gravare sul fondo sanitario ordinario il «costo» dell'ARPA, consentendo, per l'effetto, nell'ambito delle regole di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, di ascrivere le risorse del settore sanitario a spese - nella fattispecie, gli «oneri derivanti dal passaggio del personale dai laboratori di igiene e profilassi e agli oneri inerenti le spese di funzionamento e di manutenzione dei beni in uso all'Agenda» - che il legislatore regionale non pone in rapporto di immediata e diretta destinazione a servizi sanitari.



Infatti, la disposizione oggetto di scrutinio, nel definire le modalità di finanziamento dell'ARPA Sicilia, correla a entrate indubbiamente sanitarie, definite in misura fissa e predeterminata, spese di cui è omessa qualsivoglia quantificazione, dotata di certezza contabile, in collegamento all'erogazione di prestazioni afferenti ai LEA.

L'inserimento nel perimetro sanitario, infatti, determina, a prescindere dalla stretta inerenza ai LEA, un trattamento contabile derogatorio per tutte le spese ivi comprese: infatti, l'art. 1, comma 5, decreto legislativo n. 118/2011 stabilisce che gli enti coinvolti nella gestione sanitaria sono soggetti alla disciplina dedicata del Titolo II del decreto legislativo n. 118/2011, che si differenzia dalla disciplina contabile generale, presidiata dalla c.d. «competenza finanziaria potenziata».

La norma regionale, della cui costituzionalità queste Sezioni riunite dubitano, consente, quindi, di espandere illegittimamente, in violazione dei principi costituzionali in materia, l'area del perimetro sanitario, tracciato dalla disciplina contabile nazionale di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011, incidendo, innanzitutto sulle modalità e quantità del finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e, quindi, sul risultato di amministrazione.

Infatti, la disposizione correla a entrate certamente sanitarie (Fondo sanitario) un finanziamento per competenze dell'ARPA che, alla luce dei principi enunciati nella richiamata sentenza n. 172 del 2018 “sono solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie stricto sensu e che, anche alla luce dei principi posti dalla recente legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), il sistema di finanziamento, di qualificazione e di controllo delle agenzie ambientali deve considerarsi nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario”.

Per l'effetto, quindi, della diminuzione delle risorse specificatamente destinate a finanziare i LEA, risulta ampliata la capacità di spesa nel settore non sanitario (ordinario) del bilancio regionale sul quale, di contro, dovrebbe gravare la massima parte dell'onere finanziario relativo al funzionamento dell'ARPA, con conseguente elusione del precetto di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 sulla armonizzazione contabile.

In questa prospettiva, l'art. 20 è, infatti, correlato all'attuazione all'art. 117 della Costituzione, in quanto stabilisce «condizioni indefettibili nell'individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 197/2019). Per tale ragione l'allegato che certifica i risultati del «perimetro sanitario» costituisce un elemento essenziale del «rendiconto generale» che, ai sensi dell'art. 63 del decreto legislativo n. 118 del 2011 e dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 174 del 2012, costituisce il mezzo documentale su cui si svolge il giudizio di parificazione.

In conclusione, il giudizio di parificazione non potrebbe essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità della disposizione censurata, in quanto ove quest'ultima fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, ne conseguirebbe l'illegittimità delle spese concernenti il finanziamento dell'Agenzia nell'anno 2020 (registrate sul capitolo di spesa 413372), con la contestuale esclusione, dalle poste passive del perimetro sanitario dell'esercizio, quantomeno della parte di esse non effettivamente correlate all'erogazione di prestazioni afferenti ai LEA e la conseguente rideterminazione del totale delle entrate vincolate rispetto al totale delle spese legittimamente in esso computabili, con effetti sul ricalcolo in aumento della parte vincolata del risultato di amministrazione, ai sensi dell'art. 42, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 (sul punto, Corte costituzionale, sentenza n. 233 del 2022, punto 4.1 del considerato in diritto).

Pertanto, la rimozione dall'ordinamento giuridico della norma della cui legittimità costituzionale si dubita, e di cui queste Sezioni riunite devono fare applicazione ai fini degli accertamenti oggetto del presente giudizio, rileva, nell'ipotesi di accoglimento della presente questione, sotto il profilo del percorso argomentativo idoneo a sostenere la decisione del processo principale in termini di parifica/non parifica di singole partizioni del documento consuntivo in esame (sul punto, Corte costituzionale, sentenza n. 215 del 2021, punto 5.1. del considerato in diritto).

6. La non manifesta infondatezza della questione.

La previsione contenuta nella norma censurata integra, ad avviso di questo Giudice, la violazione del principio generale del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Costituzione, mediante l'inserimento, nel perimetro sanitario, di una spesa estranea a tale ambito, almeno nella maggiore parte, come già affermato dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 172 del 2018.

La Consulta ha, altresì, precisato in detta sentenza che “la materia dell'assistenza sanitaria rientra tra quelle contemplate dall'art. 17 dello statuto siciliano, rispetto alle quali la Regione può esercitare la propria competenza legislativa solo nei limiti dei principi e degli interessi generali cui si informa la legislazione statale”.

Nè, alla luce dei principi posti dalla richiamata sentenza, è possibile procedere, a diversa interpretazione giacché il chiaro dettato normativo, oggetto di censura, si pone in antitesi con i principi formulati dal Giudice delle leggi laddove afferma che “ il sistema di finanziamento, di qualificazione e di controllo delle agenzie ambientali deve considerarsi nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario”.



Peraltro, come evidenziato dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 172 del 2018 “ la Regione Siciliana risulta impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario e (...) quindi, l’inserimento di un ente, estraneo alle prestazioni di assistenza sanitaria, nel novero degli enti di cui al comma 3 dell’art. 4 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2009 e di cui alla legge reg. Siciliana n. 25 del 2008, implicando l’assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi in contrasto con gli obiettivi di risanamento del Piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica”. Ciò aggrava ulteriormente lo squilibrio di bilancio dell’area sanitaria, impegnata in una procedura di risanamento che esclude la possibilità di ascrivere a detto ambito spese ulteriori rispetto alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

La Regione siciliana si trova, infatti, nella fase di rientro dal deficit sanitario (in particolare, nell’esercizio finanziario 2020, risulta impegnata nel Piano Operativo 2019- 2021) ed è precluso alla Regione e agli enti, finanziati per assicurare le prestazioni sanitarie sul territorio di riferimento, di deliberare spese per l’erogazione di livelli di assistenza superiori a quelli essenziali.

Come ribadito dalla Corte costituzionale, la disciplina dei piani di rientro dai deficit sanitari è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Costituzione, concernente le materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica. A piena garanzia dell’erogazione dei LEA, dall’integrazione tra le due materie sopra richiamate, deriva che nelle Regioni soggette ai piani di rientro non possono essere previste spese ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali (sentenza n. 142 del 2021; n. 163 del 2011 e n. 193 del 2007).

Nell’opinione di questo Giudice, la disposizione oggetto di scrutinio, altresì, si pone in contrasto: a) con l’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui costituisce parametro interposto il citato art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011, che definisce il trattamento contabile delle risorse destinate al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali; b) con gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost. disciplinanti il principio dell’equilibrio dei bilanci pubblici.

Quanto alla violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., come ampiamente argomentato in precedenza, la consolidata giurisprudenza costituzionale, formatasi anche su altre norme della legislazione della Regione siciliana (cfr. specialmente, sentenza n. 233 del 2022), ha affermato che la disciplina concernente il c.d. «perimetro sanitario» stabilisce le condizioni, non derogabili dalla legislazione regionale, per l’individuazione e l’allocazione delle risorse destinate a garantire i livelli essenziali delle prestazioni (sentenza n. 197 del 2019), da cui discende l’impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi (sentenza n. 132 del 2021).

La norma regionale in esame, invece, non pone in alcun rapporto di immediata e diretta destinazione all’erogazione di servizi sanitari afferenti ai LEA il trasferimento di risorse dal FSR, alterando così la struttura del perimetro sanitario prescritto dal citato art. 20 la cui finalità di armonizzazione contabile risulta chiaramente elusa.

Sotto il profilo della violazione del precetto costituzionale dell’equilibrio di bilancio (artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.), deve essere considerato che, attraverso la norma censurata, la Regione realizza un’operazione che, a fronte della diminuzione delle risorse per i LEA, amplia la capacità di spesa nel settore non sanitario, cioè ordinario, del bilancio regionale, sul quale - sul piano degli effetti sostanziali - non vengono a gravare gli oneri delle spese derivanti dal passaggio del personale dai laboratori di igiene e profilassi e inerenti alle spese di funzionamento e di manutenzione dei beni in uso all’Agenzia stessa.

7. La carenza dei presupposti per l’interpretazione costituzionalmente orientata.

Per le ragioni indicate, il chiaro tenore letterale del precetto normativo della cui legittimità si dubita non consente un’interpretazione compatibile con il quadro costituzionale di riferimento: l’art. 90, comma 10, della legge regionale n. 6 del 2001, infatti, nel disciplinare le modalità di finanziamento dell’ARPA Sicilia a carico del FSR., non opera alcun riferimento all’erogazione di prestazioni di natura sanitaria afferenti ai LEA.

Peraltro, non contiene una previsione che subordini la misura del trasferimento, da un lato, ad una preventiva attività di programmazione circa le prestazioni che dovranno essere rese dall’Agenzia nell’ambito dei LEA durante l’esercizio e, dall’altro, ad una successiva rendicontazione dell’effettivo impiego delle risorse destinate all’erogazione di servizi sanitari, fondata su processi di rilevazione economica dei fatti di gestione improntati ai criteri della contabilità analitica.

Sul punto in esame, non appare superfluo rilevare che nonostante lo sforzo ermeneutico operato sin dalla fase del contraddittorio preliminare al giudizio di parificazione, il Collegio delle Sezioni Riunite non ha trovato alcuna soluzione interpretativa idonea a correlare la quota di finanziamento ordinario annuale delle risorse del fondo sanitario, determinato nell’importo di 29 milioni di euro e iscritto nel capitolo di bilancio 413372, allo svolgimento delle prestazioni rientranti nei LEA, in difetto di espressi parametri normativi di natura vincolante, che consentano di individuare tale correlazione imperativa da ricondurre alla definizione del perimetro finanziario della spesa sanitaria.



P. Q. M.

Visti l'art. 134 Cost., l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 90 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente), comma 10, della legge regionale n. 6 del 3 maggio 2001 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), come sostituito dall'art. 58 (Misure in materia di assetto organizzativo e finanziario dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente), comma 2, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale), in riferimento alle seguenti disposizioni: art. 117, terzo comma; art. 117, secondo comma, lett. e); arti. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Costituzione.

Sospende il giudizio sulla parifica del Rendiconto generale della Regione siciliana dell'esercizio 2020

Dispone:

la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione;

la notifica della presente ordinanza, a cura del Servizio di supporto della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, al Presidente della Regione siciliana, al Presidente titolare della Procura generale presso la Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione siciliana, nella qualità di parti del presente giudizio, nonché al Presidente dell'Assemblea regionale Siciliana e al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Dispone, altresì, che l'ordinanza sia comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Palermo, nella Camera di consiglio del giorno 3 dicembre 2022, con dispositivo letto in pubblica udienza.

Il Presidente: PILATO

I magistrati estensori: LA PORTA - MIO

23C00064

N. 53

Ordinanza del 1° marzo 2023 della Corte di giustizia tributaria di secondo grado dell'Umbria
sul ricorso proposto da Pallucco Romolo contro il Comune di Spoletto

Ambiente - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Umbria - Interpretazione dell'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 31 del 1997, recante disciplina della pianificazione urbanistica comunale - Previsione che consente a sanatoria che il Comune rilasci esso stesso il parere di compatibilità sismica e anche dopo l'approvazione del Piano regolatore generale (PRG).

– Legge della Regione Umbria 4 aprile 2014, n. 5 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2014 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), art. 22.

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA

DI SECONDO GRADO DELL'UMBRIA SEZIONE I

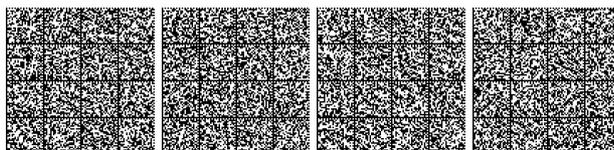
Riunita in udienza il 5 dicembre 2022 alle ore 10,00 con la seguente composizione collegiale:

Oddi Francesco, Presidente;

Temperini Francesco, relatore;

Maddaloni Ciro, giudice,

in data 5 dicembre 2022 ha pronunciato la seguente ordinanza sull'appello n. 106/2022 depositato il 5 aprile 2022 proposto da Romolo Pallucco - PLLRML32S12I921S, difeso da Massimo Marcucci - MRCMSM62S20I921J ed elettivamente domiciliato presso massimo.marcucci@avvocatiperugiapec.it



Contro Comune di Spoleto - Piazza Del Comune 1 06049 Spoleto PG, difeso da Dina Bugiantelli - BGNDNI59E69A4750 ed elettivamente domiciliato presso comune.spoleto@postacert.umbria.it avente ad oggetto l'impugnazione di pronuncia sentenza n. 392/2021 emessa dalla Commissione tributaria provinciale Perugia sezione 2 e pubblicata il 29 settembre 2021.

Atti impositivi:

avviso di accertamento n. 30147 IMU 2015;

avviso di accertamento n. 30148 IMU 2016,

a seguito di discussione in pubblica udienza.

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

Pallucco Romolo ha impugnato gli avvisi d'accertamento IMU relativi agli anni 2016 e 2016 notificati dal Comune di Spoleto deducendone l'illegittimità per insussistenza del presupposto impositivo, illegittimità delle aliquote, illegittimità delle sanzioni e degli interessi applicati; il ricorrente ha, altresì, sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 legge regionale Umbria n. 5/2014 per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. e dell'art. 89 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 TU Edilizia quale norma interposta, nella parte in cui stabilisce che il parere di compatibilità sismica per tutti i comuni situati in zona sismica vada espresso prima della delibera di adozione del competente ufficio tecnico regionale, quale principio fondamentale della materia.

Si è costituito in giudizio il Comune concludendo per la conferma della legittimità del proprio operato, rilevando, in sostanza, la validità del PRG dell'anno 2008 per effetto della deliberazione del consiglio comunale n. 10 del 10 aprile 2014 con efficacia sanante ed il carattere edificabile dell'area in questione, atteso che ai fini IMU sarebbe sufficiente che l'area sia qualificata nel PRG come edificabile anche se in perequazione.

Con sentenza n. 392/21 la Commissione tributaria provinciale di Perugia ha respinto il ricorso.

Ha proposto appello il contribuente e si è costituito il Comune; entrambe le parti si sono sostanzialmente riportate alle argomentazioni svolte nel precedente grado e l'appellante ha reiterato la questione di legittimità costituzionale.

All'udienza del 5 dicembre 2022 la Corte si è riservata di decidere.

La Corte osserva quanto segue:

1. Giova premettere che ai fini dell'imposta comunale sugli immobili e dell'IMU – secondo giurisprudenza del tutto pacifica – l'edificabilità di diritto di un terreno sussiste dal momento in cui esso viene ricompreso in uno strumento urbanistico generale, anche se non definitivamente approvato dalla Regione e mancante dei relativi strumenti attuativi, anche perché quello del valore venale non è affatto un criterio fisso e astratto consentendo, invece, di attribuire al terreno il suo valore di mercato adeguandolo alle valutazioni ed alle specifiche condizioni di fatto del bene e, quindi, anche alle più o meno rilevanti potenzialità edificatore dell'area (*ex multis* Cassazione civile sez. tribunale, 18 giugno 2021, n. 17494).

Viene dunque dato rilievo anche all'edificabilità di fatto quale edificabilità giuridicamente rilevante, «sempre che sussistano fattori indice quali la vicinanza al centro abitato, lo sviluppo edilizio raggiunto dalle zone adiacenti, l'esistenza di servizi pubblici essenziali, la presenza di opere di urbanizzazione primaria, il collegamento con i centri urbani già organizzati e qualsiasi altro elemento obbiettivo di incidenza sulla destinazione urbanistica» (*ex multis* Cassazione 9 luglio 2019, n. 18368).

L'area su cui insistono gli immobili di proprietà dei contribuenti non risulta essere caratterizzata dalla presenza di tali fattori indice, non essendovi servizi pubblici essenziali né opere di urbanizzazione primaria e non avendo la difesa comunale allegato, come suo onere, specifici elementi di prova al riguardo.

Trattasi dunque di area a vocazione agricola divenuta edificabile esclusivamente per effetto del PRG adottato ed approvato dal Comune di Spoleto con deliberazioni consiliari, rispettivamente n. 107/2003 e n. 50/2008, entrambe annullate con sentenza del TAR dell'Umbria n. 5/11/2012, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 760/2014, in relazione al dedotto motivo della mancata acquisizione, ai sensi dell'art. 13 legge n. 64/1974, anteriormente alla delibera di adozione del parere di compatibilità sismica da parte del competente ufficio regionale.

Il giudicato amministrativo ha, infatti, escluso l'applicabilità «*ratione temporis*» della disciplina di cui all'art. 13 della legge regionale 22 febbraio 2005, n. 11, che demanda ai comuni la formulazione del parere in sede di adozione del piano regolatore generale, e non assimilabile al suddetto parere lo studio geologico in prospettiva della prevenzione del rischio sismico idrogeologico, non riconducibile all'organo regionale competente.



È dunque decisivo stabilire se vi sia o meno l'edificabilità di diritto al fine dell'accertamento della sussistenza del presupposto impositivo, non essendo altrimenti le aree in questione edificabili al fine dell'imposta comunale sugli immobili.

2. L'art. 22 della legge regionale Umbria 4 aprile 2014 n. 5, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* 5 aprile 2014 n. 17, recita testualmente:

«1. L'art. 10, comma 2 della legge regionale 21 ottobre 1997, n. 31 (Disciplina della pianificazione urbanistica comunale e norme di modificazione della legge regionale 2 settembre 1974, n. 53, della legge regionale 18 aprile 1989, n. 26 della legge regionale 17 aprile 1991, n. 6 e della legge regionale 10 aprile 1995, n. 28) si interpreta nel senso che l'approvazione da parte del consiglio comunale del Piano regolatore generale – PRG ricomprende anche il positivo rilascio del parere sugli strumenti urbanistici di compatibilità sismica.

2. I comuni che hanno avviato l'iter di formazione del PRG prima della entrata in vigore della legge regionale 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di Governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale) possono esprimere in via retroattiva la valutazione di compatibilità sismica dello strumento urbanistico entro e non oltre il 31 dicembre 2014. A tal fine il consiglio comunale, relativamente al PRG ed alle varianti successive, previo parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio ai sensi dell'art. 4, comma 4, lettera c) della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1 (Norme per l'attività edilizia), sulla base degli elaborati, contenuti nel PRG approvato, relativi alle indagini geologiche, idrogeologiche e degli studi di microzonazione sismica, formula espressamente e motivatamente la propria valutazione di compatibilità e conformità. L'espressione di tale giudizio conferma in via retroattiva la validità del PRG e di tutte le sue varianti successive».

Con deliberazione C.C. n. 10 del 10 aprile 2014 – approvata in seguito alla pubblicazione delle sentenze di primo e secondo grado del giudice amministrativo – il Comune di Spoleto ha sanato con effetto retroattivo lo strumento urbanistico adottato, ai sensi, oltre che del richiamato art. 22 legge regionale n. 5/2014, dell'art. 21-*nonies* legge n. 241/90 in tema di convalida dei provvedimenti amministrativi.

3. L'Amministrazione comunale, mediante gli atti di accertamento impugnati, ha, dunque, ritenuto tale atto generale presupposto valevole anche ai fini tributari e per quel che qui interessa dell'IMU, facendo retroattivamente rivivere la deliberazione di adozione del PRG e dunque l'edificabilità di diritto quale presupposto impositivo.

Come noto, ai sensi dell'art. 7 comma 5, decreto legislativo n. 546/92 5 «Le corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado, se ritengono illegittimo un regolamento o un atto generale rilevante ai fini della decisione, non lo applicano, in relazione all'oggetto dedotto in giudizio, salva l'eventuale impugnazione nella diversa sede competente» si che nel caso di specie ben potrebbe il giudice tributario, in ipotesi, disapplicare la deliberazione del C.C. n. 10/2014 quale atto generale presupposto del potere impositivo comunale (vedi Cassazione sez. tribunale 20 maggio 2021, n. 13809, resa in riferimento proprio alla delibera C.C. n. 10/2014 del Comune di Spoleto).

Trattandosi, però, di deliberazione di evidente stretta applicazione del richiamato art. 33 della legge regionale n. 5/2014 in tema di sanatoria del PRG adottato senza la preventiva valutazione di compatibilità sismica, ritiene l'adita Corte di Giustizia Tributaria di II grado pregiudiziale la verifica di legittimità costituzionale della presupposta norma regionale, non essendovi spazio per una lettura costituzionalmente orientata in considerazione dell'univoco e tassativo tenore letterale, come si dirà in prosieguo.

4. Al fine della rilevanza della questione osserva il Collegio come in assenza della predetta normativa regionale di sanatoria e della consequenziale deliberazione comunale, l'area di proprietà del contribuente sarebbe non edificabile e, dunque, non assoggettabile all'imposta comunale sugli immobili per l'annualità di riferimento.

5. Sempre ai fini del parametro della rilevanza emerge l'infondatezza delle altre doglianze che presentano priorità logico giuridica (*ex multis* Corte costituzionale 15 luglio 2015, n. 161), avendo già il primo giudice motivatamente respinto le doglianze di nullità della notifica degli atti impositivi.

6. Quanto alla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, deve in primo luogo rilevarsi come la Corte costituzionale è, peraltro, già intervenuta in materia con la sentenza n. 68 del 5 aprile 2018, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 12, legge regionale Umbria n. 1/2015, il quale prevedeva che il parere sulla compatibilità sismica venisse espresso dal Comune stesso in sede di adozione del PRG (quindi modificando, rispetto all'art. 22 legge regionale Umbria n. 5/2014, il momento in cui doveva intervenire il parere, ma lasciando la relativa competenza in capo all'ente comunale). Con questa sentenza la Corte costituzionale ha ribadito che l'art. 89 TU Edilizia è norma di principio, in quanto volta a tutelare l'incolumità pubblica, e che essa «si impone al legislatore regionale nella parte in cui: prescrive a tutti i Comuni ... di richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati, ...; disciplina le modalità e i tempi entro cui deve pronunciarsi detto ufficio. La Corte costituzionale ha conseguentemente affermato che «le disposizioni regionali impugnate di cui agli articoli 28, comma 10, e 56, comma 3, pertanto, nella parte in cui assegnano ai Comuni – piuttosto che al competente ufficio



tecnico regionale – il compito di rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei Comuni siti in zone sismiche, si pongono in contrasto con il principio fondamentale posto dell'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001», dichiarando quindi la loro illegittimità costituzionale «nella parte in cui stabiliscono che sono i Comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei Comuni siti in zone sismiche».

Conseguentemente non può che essere incostituzionale anche l'art. 22 legge regionale Umbria n. 5/2014 che, come detto, oltre a conferire al Comune, e non alla Regione, la competenza sul parere di compatibilità sismica, addirittura prevede che questo possa essere reso dopo l'approvazione del PRG e con efficacia retroattiva.

Anche il Consiglio di Stato, con la recente sentenza n. 5078 del 2 luglio 2021 ha affrontato l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 24, comma 9, della legge regionale Umbria n. 11/2005 (recante «Norme in materia di Governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale»), il quale così recita: «Il comune, in sede di adozione del piano attuativo e tenuto conto della relazione geologica, idrogeologica e geotecnica, relativa alle aree interessate, nonché degli studi di microzonazione sismica di dettaglio nei casi previsti dalle normative vigenti, esprime parere ai fini dell'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 ed ai fini idrogeologici e idraulici, sentito il parere della commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio».

Trattasi all'evidenza di una norma pressoché sovrapponibile all'art. 22 legge regionale Umbria n. 5/2014, con il potere conferito al Comune di esprimere il parere, in questo caso sul Piano Attuativo, di cui all'art. 89 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

Anche in questo caso il Consiglio di Stato ha ritenuto fondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale, ribadendo che:

l'art. 89 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 costituisce principio fondamentale e inderogabile in materia;

il parere di compatibilità sismica deve pervenire necessariamente dalla Regione e non dal Comune;

anche in questo caso valgono le stesse argomentazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 68/2018, che aveva dichiarato incostituzionale l'art. 28, comma 10, legge regionale Umbria n. 1/2015;

l'art. 24, comma 9, legge regionale Umbria n. 11/2005 è in contrasto insanabile con l'art. 117, comma 3, Cost. per violazione dell'art. 89 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (interposta norma rafforzata).

7. Ritiene il Collegio che, seppur il denunciato contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost. e con l'art. 89 t.u. edilizia quale norma interposta, appaia più che sufficiente al fine della verifica di non manifesta infondatezza da parte del giudice remittente, non di meno sussistono ulteriori profili di illegittimità costituzionale della citata legge regionale in riferimento agli articoli 3, 24, 97 e 113 cost.

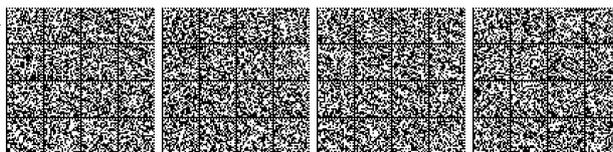
8. La norma regionale di sanatoria è infatti pervenuta nel 2014, a distanza di ben undici anni dall'adozione dell'atto invalido ovvero dalla delibera di adozione del PRG del 2003, con il malcelato fine di eludere retroattivamente gli effetti tipici della sentenza di annullamento del giudice amministrativo.

Se è vero che il citato art. 22 legge regionale n. 5/2014 presenta un contenuto apparentemente generale ed astratto, è tuttavia altrettanto vero che il legislatore ha di fatto azzerato il giudicato di annullamento del PRG del Comune di Spoleto da parte del G.A., così interferendo con l'esercizio della funzione giurisdizionale in corso e con il giudicato (Corte costituzionale sentenza n. 267 del 2007, n. 94, 137 del 2009, n. 85 del 2013).

Ciò dissimula la natura di legge procedimento, ovvero di previsione di contenuto particolare e concreto, che incide su un numero limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto è normalmente affidato all'autorità amministrativa (Corte costituzionale sentenze n. 114 del 2017, n. 214 del 2016, n. 282 del 2005), a parere del giudice remittente in contrasto con i limiti da tempo tracciati dalla Consulta in «*subiecta materia*», dovendo le leggi procedimento rispettare, oltre al limite della ragionevolezza e non arbitrarietà, il limite del giudicato e della non interferenza con l'esercizio della funzione giurisdizionale in corso (sent. n. 267 del 2007, n. 94, n. 137 del 2009, n. 85 del 2013).

L'art. 22 della legge regionale n. 5/2014 pare, invero, porsi in aperto contrasto con vari principi di valenza costituzionale dell'attività amministrativa (imparzialità e buon andamento) che si traducono nell'arbitrarietà e nella manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata, desumibili anche dalla carenza di ogni valutazione degli elementi in ordine alla situazione concreta sulla quale la legge è chiamata ad incidere o dall'evidente incoerenza del provvedimento legislativo in relazione all'interesse pubblico perseguito.

9. Non conforme agli articoli 3 e 97 Cost. appare anche la previsione della norma regionale di acquisizione del parere di compatibilità sismica in via postuma, ovvero anche dopo l'approvazione dello strumento urbanistico mediante una brusca quanto irragionevole inversione procedimentale.



Se è vero che in riferimento ad altri pareri anche a tutela di interessi sensibili è eccezionalmente ammessa la formulazione in via postuma (vedi, quanto al vincolo paesistico, *ex multis* Tribunale amministrativo regionale Lazio Roma, sez. II, 9 ottobre 2002, n. 8437; Consiglio di Stato sez. V, 29 maggio 2006, n. 3216; quanto alla valutazione di compatibilità ambientale, Corte giustizia UE sez. VI, 28 febbraio 2018, n. 117) la rilevanza dell'interesse pubblico in gioco, costituito dalla tutela dell'incolumità pubblica, dovrebbe far propendere per l'inutilità di un parere postumo e, dunque, per la sua irragionevolezza.

L'art. 13 della legge n. 64 del 1974, nel prevedere l'obbligo del Comune, ricadente in zona dichiarata sismica, di richiedere il parere all'ufficio del genio civile (o Regione) sui piani regolatori anteriormente all'adozione della relativa deliberazione, non può che essere interpretato nel senso che tale parere deve anche intervenire anteriormente all'adozione medesima (così Consiglio di Stato, sez. IV, 8 maggio 2000, n. 2643; Id. sez. IV, 13 aprile 2005, n. 1743). La norma si conferma, infatti, all'esigenza per cui, in sede di programmazione di primo (ed anche di secondo livello), deve essere valutata la compatibilità della destinazione impressa alla zona ed alle aree nella stessa ricomprese, con la struttura, la morfologia e l'andamento del territorio.

10. Preme sottolineare, infine, quanto ancora al parametro della rilevanza (Corte costituzionale 17 marzo 2017, n. 58) in relazione a tutti i profili di contrasto dell'art. 22 della legge regionale n. 5 del 2014 sospettato di incostituzionalità, l'impossibilità per questo giudice di risolvere in via interpretativa gli ipotizzati dubbi di compatibilità costituzionale, in relazione all'univoco tenore letterale della legge, che segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (*ex multis* Corte costituzionale sentenza n. 26/2010).

Anche di recente la Consulta ha affermato che la questione di legittimità costituzionale vada esaminata anche nell'ipotesi in cui l'interpretazione conforme sia difficile pur se non impossibile (Corte costituzionale 24 febbraio 2017, n. 43).

In particolare, l'art. 22 della legge regionale Umbria n. 5 del 2014, nel sanare l'illegittimità dello strumento urbanistico generale adottato nel 2003, lo ha fatto rivivere retroattivamente, ripristinando la ivi prevista edificabilità delle aree di proprietà dei contribuenti, fungendo da presupposto dell'imposizione.

Va inoltre ribadita l'impossibilità per il giudice remittente di disapplicazione (ai sensi dell'art. 7, comma 5, decreto legislativo n. 546/92) della deliberazione consiliare sanante del Comune di Spoleto n. 10/2014, per le considerazioni già espresse.

11. Alla luce delle considerazioni sopra svolte, deve ritenersi rilevante e non manifestamente infondata la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge della Regione Umbria n. 5 del 2014, per contrasto con gli articoli 3, 24, 97, 113, 117 comma 3 della Costituzione e art. 81 testo unico edilizia (quale norma interposta), nella parte in cui consente a sanatoria che il Comune rilasci esso stesso il parere di compatibilità sismica e anche dopo l'approvazione del PRG; va pertanto disposta la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti di causa alla Corte costituzionale, oltre agli ulteriori adempimenti di legge indicati in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte di giustizia tributaria di secondo grado per l'Umbria (Sezione Prima), a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 5 dicembre 2022, pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti l'art. 134, comma 1, della Costituzione, gli articoli 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli articoli 3, 24, 97, 113 e 117 comma 3 della Costituzione e art. 81 testo unico edilizia (quale norma interposta), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, della legge della Regione Umbria n. 5/2014, nella parte in cui consente che il Comune rilasci esso stesso a sanatoria il parere di compatibilità sismica e anche dopo l'approvazione del PRG e, per l'effetto, dispone la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della segreteria della Corte di giustizia tributaria di secondo grado la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente della Giunta regionale ed al Presidente del Consiglio regionale dell'Umbria.

Perugia, 6 aprile 2023

Il Presidente: ODDI

Il relatore: TEMPERINI



n. 54

Ordinanza del 7 marzo 2023 della Corte di giustizia tributaria di secondo grado dell'Umbria sul ricorso proposto da Pallucco Alberto e Pallucco Alessandro contro il Comune di Spoleto

Ambiente - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Umbria - Interpretazione dell'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 31 del 1997, recante disciplina della pianificazione urbanistica comunale - Previsione che consente a sanatoria che il Comune rilasci esso stesso il parere di compatibilità sismica e anche dopo l'approvazione del Piano regolatore generale (PRG).

- Legge della Regione Umbria 4 aprile 2014, n. 5 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2014 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), art. 22.

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA

DI SECONDO GRADO DELL'UMBRIA SEZIONE 1

riunita in udienza il 16 gennaio 2023 alle ore 10,00 con la seguente composizione collegiale:

Oddi Francesco, Presidente;
Magnini Letizia, relatore;
Maddaloni Ciro, giudice,

in data 16 gennaio 2023 ha pronunciato la seguente ordinanza sull'appello n. 171/2022 depositato il 15 luglio 2022;

proposto da:

Alberto Pallucco - PLLLRT56H11I921U, difeso da Massimo Marcucci - MRCMSM62S20I921J ed elettivamente domiciliato presso massimo.marcucci@avvocatiperugiapec.it

Alessandro Pallucco - PLLLSN58C23I921Q, difeso da Massimo Marcucci - MRCMSM62S20I921J ed elettivamente domiciliato presso massimo.marcucci@avvocatiperugiapec.it

Contro Comune di Spoleto - Piazza del Comune n. 1 - 06049 Spoleto (PG), difeso da Dina Bugiantelli - BGNDNI59E69A475O ed elettivamente domiciliato presso comune.spoleto@postacert.umbria.it

avente ad oggetto l'impugnazione di:

pronuncia sentenza n. 22/2022 emessa dalla Commissione tributaria provinciale Perugia sez. 2 e pubblicata il 12 gennaio 2022.

Atti impositivi:

avviso di accertamento n. 31637 IMU 2017;
avviso di accertamento n. 31638 IMU 2019;
avviso di accertamento n. 31639 IMU 2017;
avviso di accertamento n. 31640 IMU 2019,

a seguito di discussione in pubblica udienza.

RITENUTO IN FATTO

Pallucco Alberto e Pallucco Alessandro hanno impugnato gli avvisi di accertamento notificati il 21 novembre 2020 dal Comune di Spoleto con i quali è stato contestato l'omesso, insufficiente o tardivo versamento dell'IMU dovuta per gli anni 2017 e 2019 in relazione ad alcune aree asseritamente edificabili secondo il PRG (parte strutturale e parte operativa) adottato nel 2003 e approvato con deliberazione C.C. n. 50 del 14 maggio 2008 (parte strutturale) e n. 51 del 15 maggio 2008 (parte operativa), annullate dal Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria con sentenza n. 521/2012, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 760/2014, per l'assenza del parere sulla compatibilità sismica prescritto dall'art 13 della legge n. 64/1974.



I ricorrenti in primo grado hanno dedotto motivi così riassumibili:

a) nullità degli avvisi per insussistenza del presupposto impositivo, poiché le aree in questione sono state qualificate come fabbricabili con PRG adottato ed approvato dal comune, successivamente annullato in giudizio e ancor oggi illegittimo, nonostante la successiva deliberazione del consiglio comunale n. 10/2014 la quale, in forza dell'art. 22 legge regionale Umbria n. 5/2014, esprimeva il parere di compatibilità sismica in via postuma a sanatoria; la suddetta deliberazione consiliare sarebbe infatti emanata sulla base di una legge incostituzionale perché in contrasto sia con le sentenze del giudice amministrativo, che con i principi fondamentali della materia;

b) illegittimità degli avvisi di accertamento per violazione dell'art. 13, comma 13-bis, decreto-legge n. 201/2011 in materia di determinazione e pubblicazione delle aliquote;

c) illegittimità degli avvisi di accertamento per violazione dell'art. 42, comma 2, lettera f), decreto legislativo n. 267/2000; difetto di competenza del consiglio comunale a determinare le aliquote;

d) illegittimità di sanzioni ed interessi per mancata trasmissione degli atti all'agente della riscossione; violazione dell'art. 10, legge n. 212/2000;

e) illegittimità delle sanzioni per mancata applicazione del cumulo giuridico, ai sensi dell'art. 12, decreto legislativo n. 472/1997;

f) illegittimità degli avvisi notificati al solo Pallucco Alessandro, in relazione all'imposta accertata per un fabbricato di civile abitazione, non dovuta in quanto l'immobile è adibito a prima casa del comproprietario Pallucco Alessandro.

Parte ricorrente ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 legge regionale Umbria n. 5/2014 per violazione dell'art. 117, comma 3 Cost. e dell'art. 89, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 TU edilizia quale norma interposta, nella parte in cui stabilisce che il parere di compatibilità sismica per tutti i comuni situati in zona sismica vada espresso prima della delibera di adozione e dal competente ufficio tecnico regionale, quale principio fondamentale della materia.

Si è costituito in giudizio il Comune di Spoleto rilevando, in sintesi, la validità del PRG del 2008 per effetto della deliberazione del consiglio comunale n. 10 del 10 aprile 2014 con efficacia sanante e il carattere edificabile delle aree in questione.

La Commissione tributaria provinciale (oggi Corte di giustizia tributaria di primo grado), con sentenza n. 22/2022, ha respinto il ricorso ritenendo, in sintesi, non fondata la questione di legittimità costituzionale e, quindi, regolarmente approvato e vigente il piano regolatore, che ha qualificato l'area come edificabile.

I contribuenti hanno proposto appello avverso la suindicata sentenza, deducendo erroneità della sentenza di prime cure sul punto decisivo della ritenuta edificabilità delle aree, nonché sulla ritenuta legittimità dell'atto di adozione del PRG del 2008, invece annullato con sentenza passata in giudicato e sanato da delibera consiliare (n. 10/2014) assunta sulla base di norma (l'art. 22, legge regionale n. 5/2014) incostituzionale per violazione dell'art. 117, comma 3 Cost.

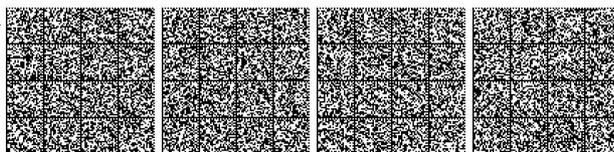
L'appellante specifica che il giudice amministrativo ha annullato, con sentenza passata in giudicato, sia la delibera di approvazione del PRG, sia quella di adozione del PRG, di talché non può ritenersi sussistente nemmeno la c.d. edificabilità di fatto, ricorrente in caso di piano approvato ma non ancora adottato.

L'appellante torna, quindi, a sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, legge regionale Umbria n. 5/2014, quale logico presupposto per disapplicare, ex art. 7, comma 5, decreto legislativo n. 546/1992, la delibera consiliare.

A sostegno della incostituzionalità ha richiamato la sentenza della Corte costituzionale n. 68/2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale «degli articoli 28, comma 10, e 56, comma 3, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), nella parte in cui stabiliscono che sono i comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei comuni siti in zone sismiche.

Richiama inoltre la sentenza n. 5078 del 2021 con cui il Consiglio di Stato ha sollevato, ritenendola non manifestamente infondata, questione di costituzionalità dell'art. 24, comma 9 della legge regionale Umbria n. 11/2005, di contenuto del tutto analogo, per violazione dell'art. 117, comma 3 Cost. e dell'art. 89 testo unico edilizio quale norma interposta.

L'appellante insiste, poi, per l'accoglimento di tutti gli altri motivi già dedotti in primo grado.



Si è costituito nel giudizio di appello il Comune di Spoleto depositando atto di controdeduzioni. Deduce che la Corte di cassazione ha recentemente disapplicato l'art. 22 legge regionale Umbria, limitatamente alla sua retroattiva; dal che si deve dedurre l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale e la piena legittimità del piano regolatore adottato, quanto meno per gli anni successivi al 2014.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Giova premettere che ai fini dell'imposta comunale sugli immobili e dell'IMU — secondo giurisprudenza del tutto pacifica — l'edificabilità di diritto di un terreno sussiste dal momento in cui esso viene ricompreso in uno strumento urbanistico generale, anche se non definitivamente approvato dalla Regione e mancante dei relativi strumenti attuativi, anche perché quello del valore venale non è affatto un criterio fisso e astratto consentendo, invece, di attribuire al terreno il suo valore di mercato adeguandolo alle valutazioni alle specifiche condizioni di fatto del bene e, quindi, anche alle più o meno rilevanti potenzialità edificatore dell'area (*ex multis* Cassazione civile sez. tribunale, 18 giugno 2021, n. 17494).

Viene dunque dato rilievo anche all'edificabilità di fatto quale edificabilità giuridicamente rilevante, «sempre che sussistano fattori indice quali la vicinanza al centro abitato, lo sviluppo edilizio raggiunto dalle zone adiacenti, l'esistenza di servizi pubblici essenziali, la presenza di opere di urbanizzazione primaria, il collegamento con i centri urbani già organizzati e qualsiasi altro elemento obiettivo di incidenza sulla destinazione urbanistica» (*ex multis* Cassazione 9 luglio 2019, n. 18368), ma nella fattispecie non viene allegata, né dimostrata la presenza di tali fattori indice.

Trattasi dunque di area divenuta edificabile esclusivamente per effetto del PRG adottato ed approvato dal Comune di Spoleto con deliberazioni consiliari del 2003 (quanto all'approvazione) e del 2008 (quanto all'adozione), entrambe annullate con sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria n. 521/2012, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 760/2014 e dalla Corte di cassazione con sentenza n. 10877/2015. Il motivo dell'annullamento risiedeva nella mancata acquisizione, ai sensi dell'art. 13, legge n. 64/1974, anteriormente alla delibera di adozione del parere di compatibilità sismica da parte del competente ufficio regionale; sentenza poi confermata anche dalla Corte di cassazione con sentenza n. 10877/2015.

Il giudicato amministrativo ha infatti escluso l'applicabilità *ratione temporis* della disciplina di cui all'art. 13 della legge regionale 22 febbraio 2005, n. 11, che demanda ai comuni la formulazione del parere in sede di adozione del piano regolatore generale, e non assimilabile al suddetto parere lo studio geologico in prospettiva della prevenzione del rischio sismico e idrogeologico, non riconducibile all'organo regionale competente.

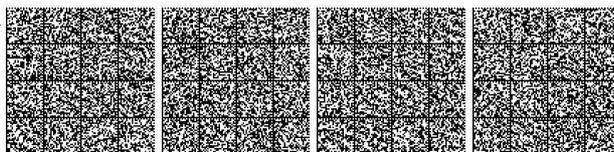
È dunque decisivo stabilire se vi sia o meno l'edificabilità di diritto al fine dell'accertamento della sussistenza del presupposto impositivo, non essendo altrimenti le aree in questioni edificabili al fine dell'imposta comunale sugli immobili.

2. L'art. 22 della legge regionale Umbria 4 aprile 2014 n. 5, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 5 aprile 2014 n. 17, recita testualmente:

«1. L'art. 10, comma 2 della legge regionale 21 ottobre 1997, n. 31 (Disciplina della pianificazione urbanistica comunale e norme di modificazione della legge regionale 2 settembre 1974, n. 53, della legge regionale 18 aprile 1989, n. 26, della legge regionale 17 aprile 1991, n. 6 e della legge regionale 10 aprile 1995, n. 28) si interpreta nel senso che l'approvazione da parte del consiglio comunale del Piano regolatore generale - PRG ricomprende anche il positivo rilascio del parere sugli strumenti urbanistici di compatibilità sismica.

2. I comuni che hanno avviato l'*iter* di formazione del PRG prima della entrata in vigore della legge regionale 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di Governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale) possono esprimere in via retroattiva la valutazione di compatibilità sismica dello strumento urbanistico entro e non oltre il 31 dicembre 2014. A tal fine il consiglio comunale, relativamente al PRG ed alle varianti successive, previo parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio ai sensi dell'art. 4, comma 4, lettera c) della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1 (Norme per l'attività edilizia), sulla base degli elaborati, contenuti nel PRG approvato, relativi alle indagini geologiche, idrogeologiche e degli studi di microzonazione sismica, formula espressamente e motivatamente la propria valutazione di compatibilità e conformità. L'espressione di tale giudizio conferma in via retroattiva la validità del PRG e di tutte le sue varianti successive.».

Con deliberazione C.C. n. 10 del 10 aprile 2014 - approvata in seguito alla pubblicazione delle sentenze di primo e secondo grado del giudice amministrativo — il Comune di Spoleto ha sanato con effetto retroattivo lo strumento urbanistico adottato, ai sensi oltre che del richiamato art. 22, legge regionale n. 5/2014 dell'art. 21-*nonies*, legge n. 241/1990 in tema di convalida dei provvedimenti amministrativi.



3. L'amministrazione comunale mediante gli atti di accertamento impugnati ha dunque ritenuto tale atto generale presupposto valevole anche ai fini tributari e per quel che qui interessa dell'IMU, facendo retroattivamente rivivere la deliberazione di adozione del PRG e dunque l'edificabilità di diritto quale presupposto impositivo.

Come noto ai sensi dell'art. 7, comma 5, decreto legislativo n. 546/1992 «5. Le corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado, se ritengono illegittimo un regolamento o un atto generale rilevante ai fini della decisione, non lo applicano, in relazione all'oggetto dedotto in giudizio, salva l'eventuale impugnazione nella diversa sede competente», sì che nel caso di specie ben potrebbe il giudice tributario, in ipotesi, disapplicare la deliberazione C.C. n. 10/2014 quale atto generale presupposto del potere impositivo comunale (vedi Cassazione sez. tribunale 20 maggio 2021, n. 13809 resa in riferimento proprio alla delibera C.C. n. 10/2014 del Comune di Spoleto).

Trattandosi però di deliberazione di evidente stretta applicazione del richiamato art. 22 della legge regionale n. 5/2014 in tema di sanatoria del PRG adottato senza la preventiva valutazione di compatibilità sismica, ritiene l'adita Corte di giustizia tributaria di secondo grado pregiudiziale la verifica di legittimità costituzionale della presupposta norma regionale, non essendovi spazio per una lettura costituzionalmente orientata in considerazione all'univoco e tassativo tenere letterale, come si dirà in prosieguo.

4. Al fine della rilevanza della questione osserva il Collegio come in assenza della predetta normativa regionale di sanatoria e della consequenziale deliberazione comunale, l'area di proprietà dei contribuenti sarebbe non edificabile e dunque non assoggettabile all'imposta comunale sugli immobili per l'annualità di riferimento.

5. Sempre ai fini del parametro della rilevanza si osserva che non sono stati dedotti altri motivi di impugnazione dell'atto impositivo che presentano priorità logico giuridica (cfr. Corte costituzionale 15 luglio 2015, n. 161).

6. Quanto alla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, deve in primo luogo rilevarsi come la Corte costituzionale è peraltro già intervenuta in materia con la sentenza n. 68 del 5 aprile 2018, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 12, legge regionale Umbria n. 1/2015, il quale prevedeva che il parere sulla compatibilità sismica venisse espresso dal comune stesso in sede di adozione del PRG (quindi modificando, rispetto all'art. 22, legge regionale Umbria n. 5/2014, il momento in cui doveva intervenire il parere ma lasciando la relativa competenza in capo all'ente comunale). Con questa sentenza la Corte costituzionale ha ribadito che l'art. 89 testo unico edilizia è norma di principio, in quanto volta a tutelare l'incolumità pubblica, e che essa «si impone al legislatore regionale nella parte in cui: prescrive a tutti i Comuni ... di richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati ...; disciplina le modalità e i tempi entro cui deve pronunciarsi detto ufficio».

La Corte costituzionale ha conseguentemente affermato che «le disposizioni regionali impugnate di cui agli articoli 28, comma 10, e 56, comma 3, pertanto, nella parte in cui assegnano ai comuni — piuttosto che al competente ufficio tecnico regionale — il compito di rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei comuni siti in zone sismiche, si pongono in contrasto con il principio fondamentale posto dell'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001», dichiarando quindi la loro illegittimità costituzionale «nella parte in cui stabiliscono che sono i comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei comuni siti in zone sismiche».

Conseguentemente non può che essere sospettato di incostituzionalità anche l'art. 22, legge regionale n. 5/2014 che, come detto, oltre a conferire al comune e non alla regione la competenza sul parere di compatibilità sismica, addirittura prevede che questo possa essere reso dopo l'approvazione del PRG e con efficacia retroattiva.

Anche il Consiglio di Stato, con la recente sentenza n. 5078 del 2 luglio 2021 ha affrontato l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 24, comma 9, della legge regionale Umbria n. 11/2005 (recante «Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale»), il quale così recita: «Il comune, in sede di adozione del piano attuativo e tenuto conto della relazione geologica, idrogeologica e geotecnica, relativa alle aree interessate, nonché degli studi di microzonazione sismica di dettaglio nei casi previsti dalle normative vigenti, esprime parere ai fini dell'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 ed ai fini idrogeologici e idraulici, sentito il parere della commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio».

Trattasi all'evidenza di una norma pressoché sovrapponibile all'art. 22, legge regionale Umbria n. 5/2014, con il potere conferito al comune di esprimere il parere, in questo caso sul Piano attuativo, di cui all'art. 89 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

Anche in questo caso il Consiglio di Stato ha ritenuto fondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale, ribadendo che: - l'art. 89 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 costituisce principio fondamentale e inderogabile in materia; - il parere di compatibilità sismica deve pervenire necessariamente dalla regione e non dal



comune; - anche in questo caso valgono le stesse argomentazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 68/2018 che aveva dichiarato incostituzionale l'art. 28, comma 10, legge regionale Umbria 1/2015; - l'art. 24, comma 9, legge regionale Umbria n. 11/2005 è in contrasto insanabile con l'art. 117, comma 3, Cost. per violazione dell'art. 89 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (interposta norma rafforzata).

7. Ritiene il Collegio che seppur il denunciato contrasto con l'art. 117, comma 3 Cost. e con l'art. 89 testo unico edilizia quale norma interposta appaia più che sufficiente al fine della verifica di non manifesta infondatezza da parte del giudice remittente, non di meno sussistono ulteriori profili di illegittimità costituzionale della citata legge regionale in riferimento agli articoli 3, 24, 97 e 113 Cost.

8. La norma regionale di sanatoria è infatti intervenuta nel 2014 a distanza di ben undici anni dall'adozione dell'atto invalido ovvero dalla delibera di adozione del PRG del 2003, con il malcelato fine di eludere retroattivamente gli effetti tipici della sentenza di annullamento del giudice amministrativo.

Se è vero che il citato art. 22, legge regionale n. 5/2014 presenta un contenuto apparentemente generale ed astratto, è altrettanto vero che il legislatore ha di fatto azzerato il giudicato di annullamento del PRG del Comune di Spoleto da parte del g.a., così interferendo con l'esercizio della funzione giurisdizionale in corso e con il giudicato (Corte cost. sentenze n. 267/2007, n. 94/2009, n. 137/2009, n. 85/2013).

Ciò dissimula la natura di «legge-provvedimento» ovvero di previsione di contenuto particolare e concreto che incide su un numero limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto è normalmente affidato all'autorità amministrativa (Corte cost. sentenze n. 114/2017, n. 214/2016, n. 282/2005), in contrasto con i limiti da tempo tracciati in argomento dalla Consulta, dovendo le leggi-provvedimento rispettare oltre al limite della ragionevolezza e non arbitrarietà, il limite del giudicato e della non interferenza con l'esercizio della funzione giurisdizionale in corso (Corte cost. sentenze n. 267/2007, n. 94/2009, n. 137/2009, n. 85/2013).

L'art. 22 della legge regionale n. 5/2014 pare invero porsi in aperto contrasto con vari principi di valenza costituzionale dell'attività amministrativa (imparzialità e buon andamento) che si traducono nell'arbitrarietà e nella manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata, desumibili anche dalla carenza di ogni valutazione degli elementi in ordine alla situazione concreta sulla quale la legge è chiamata ad incidere o dall'evidente incoerenza del provvedimento legislativo in relazione all'interesse pubblico perseguito.

9. Non conforme agli articoli 3 e 97 Cost. appare anche la previsione nella norma regionale di acquisizione del parere di compatibilità sismica in via postuma, ovvero anche dopo l'approvazione dello strumento urbanistico mediante una brusca quanto irragionevole inversione procedimentale.

Se è vero che in riferimento ad altri pareri, anche a tutela di interessi sensibili, è eccezionalmente ammessa la formulazione in via postuma (vedi quanto al vincolo paesistico *ex multis* Tribunale amministrativo regionale Lazio Roma, sez. II, 9 ottobre 2002, n. 8437; Consiglio di Stato sez. V, 29 maggio 2006, n. 3216; quanto alla valutazione di compatibilità ambientale Corte giustizia UE sez. VI, 28 febbraio 2018, n. 117), la rilevanza dell'interesse pubblico in gioco, costituito dalla tutela dell'incolumità pubblica, dovrebbe far propendere per l'inutilità di un parere postumo e dunque per la sua irragionevolezza.

L'art. 13 della legge n. 64 del 1974, nel prevedere l'obbligo del comune, ricadente in zona dichiarata sismica, di richiedere il parere all'ufficio del genio civile (o regione) sui piani regolatori anteriormente all'adozione della relativa deliberazione, non può che essere interpretato nel senso che tale parere deve anche intervenire anteriormente all'adozione medesima (così Consiglio di Stato, sez. IV, 8 maggio 2000, n. 2643; Id. sez. IV, 13 aprile 2005, n. 1743). La norma si conforma infatti all'esigenza per cui, in sede di programmazione di primo (ed anche di secondo livello), deve essere valutata la compatibilità della destinazione impressa alla zona ed alle aree nella stessa ricomprese, con la struttura, la morfologia e l'andamento del territorio.

10. Preme sottolineare, infine, quanto ancora al parametro della rilevanza (Corte cost. 17 marzo 2017, n. 58) in relazione a tutti i profili sospetta incostituzionalità dell'art. 22 della legge regionale n. 5 del 2014, l'impossibilità per questo giudice di risolvere in via interpretativa gli ipotizzati dubbi di compatibilità costituzionale, in relazione all'univoco tenore letterale della legge, che segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (*ex multis* Corte costituzionale n. 26/2010).

Anche di recente la Consulta ha affermato che la questione di legittimità costituzionale deve essere esaminata anche nell'ipotesi in cui l'interpretazione conforme sia difficile, pur se non impossibile (Corte cost. 24 febbraio 2017, n. 43).



In particolare, l'art. 22 della legge regionale Umbria n. 5 del 2014 nel sanare l'illegittimità dello strumento urbanistico generale adottato nel 2003 lo ha fatto rivivere retroattivamente, ripristinando la ivi prevista edificabilità delle aree di proprietà dei contribuenti, fungendo da presupposto dell'imposizione.

Va inoltre ribadita l'impossibilità per il giudice remittente di disapplicazione (ai sensi dell'art. 7, comma 5, decreto legislativo n. 546/1992) della deliberazione consiliare sanante del Comune di Spoleto n. 10/2014, per le considerazioni già espresse.

11. Alla luce delle considerazioni sopra svolte, deve ritenersi rilevante e non manifestamente infondata la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge della Regione Umbria n. 5 del 2014, per contrasto con gli articoli 3, 24, 97, 113 e 117 comma 3 della Costituzione e art. 81 testo unico edilizia (quale norma interposta), nella parte in cui consente a sanatoria che il comune rilasci esso stesso il parere di compatibilità sismica e anche dopo l'approvazione del PRG e va pertanto disposta la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti di causa alla Corte costituzionale, oltre agli ulteriori adempimenti di legge indicati in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte di giustizia tributaria di secondo grado per l'Umbria (prima sezione), pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti l'art. 134, comma 1, della Costituzione, gli articoli 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli articoli 3, 24, 97, 113 e 117 comma 3 della Costituzione e art. 81 testo unico edilizia (quale norma interposta), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge della Regione Umbria n. 5/2014, nella parte in cui consente che il comune rilasci esso stesso a sanatoria il parere di compatibilità sismica e anche dopo l'approvazione del PRG e, per l'effetto, dispone la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della segreteria della Corte di giustizia tributaria di secondo grado la presente ordinanza sia notificata alle parti, al presidente della giunta regionale e al presidente del consiglio regionale dell'Umbria.

Perugia, 6 aprile 2023

Il Presidente: ODDI

Il relatore: MAGNINI

23C00066

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-015) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 8,00

