

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 18

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

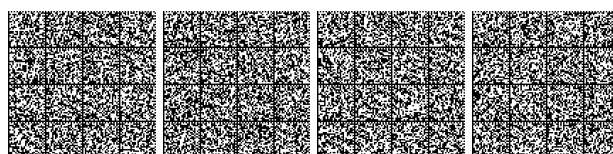
PARTE PRIMA

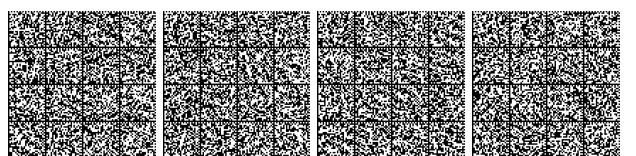
Roma - Mercoledì, 3 maggio 2023

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. 79. Sentenza 7 marzo - 27 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Contratti relativi a lavori di importo inferiore a 500.000,00 euro - Polizze assicurative dovute dall'esecutore - Possibile esonero dalla stipulazione delle dette polizze per l'aggiudicatario munito di polizza generica di responsabilità civile - Violazione dei limiti alla competenza statutaria in materia di lavori pubblici di interesse provinciale - Illegittimità costituzionale.

Comunicazione e informazione - Comunicazioni elettroniche - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Banda larga - Azioni per la sua promozione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione degli obblighi derivanti dal diritto europeo, della competenza esclusiva statale nelle materie dei rapporti dello Stato con l'Unione europea e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, della competenza concorrente nelle materie del governo del territorio e dell'ordinamento della comunicazione, dei principi che attengono all'attribuzione delle funzioni amministrative, del principio di leale collaborazione, nonché eccedenza dalla competenza statutaria - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2021, n. 5, artt. 26 e 33.
- Costituzione, artt. 117, commi primo, secondo, lettere *a)*, *l)* e *m)*, e terzo, 118, nonché principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120; statuto speciale del Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9.

Pag. 1

N. 80. Sentenza 8 marzo - 2 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Riduzione, per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2022 al 2038, dell'autorizzazione di spesa relativa al fondo per garantire i percorsi di stabilizzazione di alcune categorie di personale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria delle spese - Estinzione parziale del processo.

Bilancio e contabilità pubblica - Coordinamento della finanza pubblica - Norme della Regione Siciliana - Trattamento economico del personale delle pubbliche amministrazioni - Incremento delle spese relative alle risorse destinate ai fondi per i trattamenti accessori e i rinnovi dei contratti collettivi di lavoro per il triennio 2019-2021 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica del principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici ed eccedenza dalle competenze statutarie - Inammissibilità delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazione di spesa in favore del Comune di Sciacca destinata al pagamento delle imposte comunali ICI/IMU relative al procedimento di liquidazione della fondazione "Pardo" - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico, dei principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione nonché della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Cessazione della materia del contendere.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Estensione ai soci delle cooperative agricole che hanno favorevolmente ottenuto la riabilitazione, dei benefici riguardanti l'assunzione delle garanzie da essi prestate in favore delle cooperative a carico della Regione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria delle spese - Inammissibilità della questione.



Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Utilizzo delle maggiori entrate tributarie a garanzia della copertura degli oneri derivanti dalle spese di personale di natura strutturale e incompressibile (trattamenti accessori e rinnovo contrattuale) - Violazione del principio di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Interventi onerosi per il personale finanziati con disposizione oggetto di precedente dichiarazione di illegittimità costituzionale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Risparmi di spesa per ciascun anno del triennio 2022, 2023 e 2024 - Iscrizione in apposito capitolo del dipartimento regionale del bilancio e del tesoro, non utilizzabili ai fini della gestione della spesa - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi in materia di equilibrio dei bilanci pubblici - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13, intero testo e artt. 3, commi 1 e 2; 18, comma 5; 13, commi 14 e 50; legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16, art. 12, comma 1, lettere a) b) e c), che rispettivamente modificano i commi 1 e 2 e introducono il comma 4-bis dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13.
- Costituzione, artt. 81, 97, 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, e 119.....

Pag. 10

N. **81.** Sentenza 21 marzo - 2 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Debiti fuori bilancio per l'anno 2021, ma riconosciuti nel 2022 - Copertura mediante variazione compensativa di spesa dell'esercizio 2021, anziché 2022 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive - Disposizione in stretta connessione funzionale con altra, dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento di debiti fuori bilancio per l'anno 2021, ma riconosciuti nel 2022 - Entrata in vigore - Norma inscindibilmente dipendente da quella dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento di debiti fuori bilancio per l'anno 2021, ma riconosciuti nel 2022 - Tabella descrittiva degli importi riconosciuti con disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- Legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).....

Pag. 24

N. **82.** Sentenza 21 febbraio - 2 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Abruzzo - Mototurismo regionale - Interventi di promozione e sostegno - Clausola di invarianza finanziaria - Violazione del principio di copertura finanziaria della spesa - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Abruzzo - Mototurismo regionale - Interventi in favore dei disabili, per la mobilità sostenibile e per la sicurezza - Individuazione delle risorse - Rinvio agli stanziamenti di spesa iscritti sul bilancio regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria della spesa e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 4, art. 6.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma.....

Pag. 30



N. 83. Ordinanza 9 marzo - 2 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università e istituzioni di alta cultura - Università non statali legalmente riconosciute - Esonero dalla tassa di iscrizione e dai contributi universitari per gli studenti vincitori di borsa di studio o portatori di handicap - Contributi statali - Criteri di riparto - Incremento del numero degli esoneri rispetto all'a.a. 2000-2001 - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, del diritto allo studio nonché della libertà di istituire scuole private, di sceglierle e di ricevere un trattamento equipollente agli alunni delle scuole statali - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, art. 9, commi 2 e 12.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 33, comma 4.....

Pag. 35

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 52. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Molise del 14 marzo 2023

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020 - Residui attivi provenienti dagli esercizi 2019 e precedenti - Residui attivi alla chiusura dell'esercizio finanziario 2020 - Risultato di amministrazione - Allegati - Omessa considerazione, nella rappresentazione delle grandezze contabili riguardanti l'accertamento dei residui, il risultato di amministrazione e gli allegati obbligatori, delle eccezioni accertate nella decisione della Corte dei conti di parificazione del Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020 (del. 80/2021/PARI).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 - Residui attivi e passivi risultanti dal rendiconto generale - Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 - Stato di previsione delle entrate e delle spese - Allegati all'assestamento e variazione al bilancio 2021-2023 - Omessa considerazione, nella rappresentazione delle grandezze contabili riguardanti i residui e il risultato di amministrazione, delle eccezioni accertate nella decisione della Corte dei conti di parificazione del Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020 (del. 80/2021/PARI).

- Legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020), artt. 4, comma 1; 6, comma 1; 9 e 1 (*recte*: 12); legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali), artt. 1, 3, 4 e 5.....

Pag. 41

N. 55. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 6 marzo 2023

Reati e pene - Appropriazione indebita - Trattamento sanzionatorio - Previsione della reclusione da due a cinque anni (oltre la multa) anziché della reclusione da sei mesi a cinque anni (oltre la multa).

- Codice penale, art. 646, primo comma, come modificato dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici).....

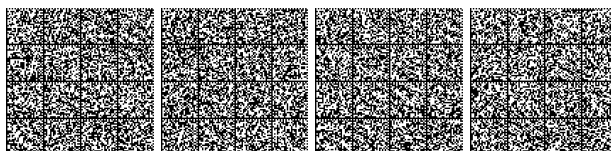
Pag. 69

N. 56. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Trieste del 20 marzo 2023

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Detenzione domiciliare - Mancata previsione a favore dei condannati cosiddetti liberi sospesi, anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022, per espiare una pena detentiva inflitta non superiore a quattro anni, avuto riguardo a comprovate esigenze familiari, di studio, di formazione professionale, di lavoro o di salute del condannato.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 47-ter, comma 1-bis.....

Pag. 78



N. 57. Ordinanza del Tribunale di Nola del 23 marzo 2023

Reati e pene - Danneggiamento - Reato di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede - Regime di procedibilità.

- 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), art. 2, comma 1, lettera n), in combinato disposto con l'art. 635, quinto comma, del codice penale, come novellato, in relazione all'art. 625, primo comma, numero 7), del medesimo codice.

Pag. 82



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 79

Sentenza 7 marzo - 27 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Contratti relativi a lavori di importo inferiore a 500.000,00 euro - Polizze assicurative dovute dall'esecutore - Possibile esonero dalla stipulazione delle dette polizze per l'aggiudicatario munito di polizza generica di responsabilità civile - Violazione dei limiti alla competenza statutaria in materia di lavori pubblici di interesse provinciale - Illegittimità costituzionale.

Comunicazione e informazione - Comunicazioni elettroniche - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Banda larga - Azioni per la sua promozione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione degli obblighi derivanti dal diritto europeo, della competenza esclusiva statale nelle materie dei rapporti dello Stato con l'Unione europea e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, della competenza concorrente nelle materie del governo del territorio e dell'ordinamento della comunicazione, dei principi che attengono all'attribuzione delle funzioni amministrative, del principio di leale collaborazione, nonché eccedenza dalla competenza statutaria - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2021, n. 5, artt. 26 e 33.
- Costituzione, artt. 117, commi primo, secondo, lettere *a)*, *l)* e *m)*, e terzo, 118, nonché principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120; statuto speciale del Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

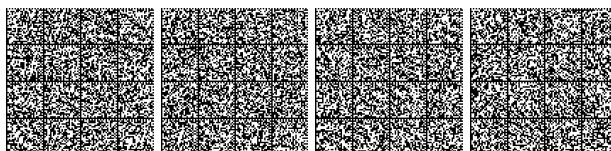
Presidente: Silvana SCIARRA;

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. 26 e 33 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2021, n. 5 (Modifiche a leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, cultura, enti locali, uffici provinciali e personale, formazione professionale, istruzione, utilizzo delle acque pubbliche, agricoltura, tutela del paesaggio e dell'ambiente, territorio e paesaggio, servizio antincendio e protezione civile, difesa del suolo e opere idrauliche, ordinamento forestale, esercizi pubblici, commercio, artigianato, guide alpine e guide sciatori, appalti, igiene e sanità, banda larga, trasporti, politiche sociali, assistenza e beneficenza, edilizia abitativa), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 settembre 2021, depositato in cancelleria il 30 settembre 2021, iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2021.



Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;
udita nell'udienza pubblica del 7 marzo 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
uditi l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luca Graziani per la Provincia autonoma di Bolzano;
deliberato nella camera di consiglio del 7 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 30 settembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2021, n. 5 (Modifiche a leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, cultura, enti locali, uffici provinciali e personale, formazione professionale, istruzione, utilizzo delle acque pubbliche, agricoltura, tutela del paesaggio e dell'ambiente, territorio e paesaggio, servizio antincendio e protezione civile, difesa del suolo e opere idrauliche, ordinamento forestale, esercizi pubblici, commercio, artigianato, guide alpine e guide sciatori, appalti, igiene e sanità, banda larga, trasporti, politiche sociali, assistenza e beneficenza, edilizia abitativa), per violazione degli artt. 8 e 9 del 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), in relazione all'art. 103 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

Con il medesimo ricorso è stato altresì impugnato l'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, in riferimento agli artt. 8 e 9 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, all'art. 117, commi primo, secondo, lettere *a*) e *m*), e terzo, Cost., all'art. 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, desumibile dagli artt. 5 e 120 Cost.

2.- Il ricorrente riferisce che l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 ha introdotto una disciplina relativa alle polizze assicurative dovute dall'esecutore di contratti pubblici d'appalto, che lederebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» e che violerebbe gli artt. 8 e 9 dello statuto speciale, ponendosi in contrasto con l'art. 103 cod. contratti pubblici, recante un principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica e una norma fondamentale di riforma economico-sociale.

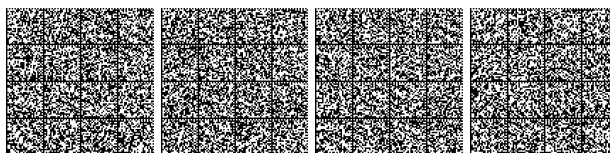
2.1.- L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, in particolare, che l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 contrasti con l'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici, il quale prevede che - in occasione della consegna dei lavori - l'appaltatore debba stipulare e consegnare alla stazione appaltante polizze assicurative, che la tengano indenne dai pregiudizi che possa subire a causa del danneggiamento oppure della distruzione totale o parziale di impianti e opere, anche preesistenti, verificatasi nel corso dell'esecuzione dei lavori, e che coprano altresì l'eventuale responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso di tale esecuzione.

Il ricorrente evidenzia come la disposizione provinciale, riferendosi ad appalti per lavori di valore inferiore a 500.000 euro, deroghi a quanto richiesto dall'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici, stabilendo che le stazioni appaltanti «prescindono dal richiedere all'esecutore dei lavori» le citate polizze assicurative, purché quest'ultimo disponga di una polizza generica contro la responsabilità civile.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la legislazione statale consentirebbe, viceversa, un esonero dagli obblighi previsti dall'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici soltanto nei casi indicati dal comma 11 dello stesso art. 103, ovvero «per gli appalti da eseguirsi da operatori economici di comprovata solidità nonché per le forniture di beni che per la loro natura, o per l'uso speciale cui sono destinati, debbano essere acquistati nel luogo di produzione o forniti direttamente dai produttori o di prodotti d'arte, macchinari, strumenti e lavori di precisione l'esecuzione dei quali deve essere affidata a operatori specializzati».

Inoltre, la disposizione provinciale avrebbe invertito il rapporto fra regola ed eccezione desumibile dal combinato disposto dei commi 7 e 11 dell'art. 103, sopra richiamato, in quanto «secondo la disciplina statale la regola [sarebbe] data dalla prestazione della garanzia e l'eccezione dalla facoltà attribuita alle stazioni appaltanti di prescindere da essa, qualora [...] ricorrano casi specifici debitamente motivati, anche in relazione al miglioramento del prezzo di aggiudicazione. Al contrario, secondo la disciplina censurata, la regola [sarebbe] l'esonero dalla prestazione della garanzia e l'eccezione l'acquisizione della medesima "in casi eccezionali e previa idonea motivazione"».

2.2.- Di conseguenza, secondo il ricorrente, l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, nell'esonerare l'aggiudicatario dall'obbligo di stipulare e consegnare le polizze assicurative, di cui all'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici, qualora sia munito di polizza generica contro la responsabilità civile, configurerebbe un regime «palesamente



incompatibile con [la disciplina] recata dal legislatore statale», in quanto tale generica polizza non coprirebbe i rischi specifici contemplati dall'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici. Al contempo, la disposizione impugnata avrebbe rovesciato il rapporto regola-eccezione previsto dai commi 7 e 11 del medesimo art. 103.

La deroga introdotta con l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 non troverebbe, pertanto, «alcun fondamento normativo nello Statuto di autonomia» e «invas[erebbe] le competenze legislative attribuite allo Stato in via esclusiva dall'articolo 117, comma 2, lettera l), della Costituzione in materia di “ordinamento civile”».

3.- Viene impugnato anche l'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, che introduce nell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 gennaio 2012, n. 2 (Promozione della banda larga sul territorio della provincia) i commi da 2 a 6, volti a definire le azioni necessarie a promuovere la banda larga nel territorio della Provincia.

Il ricorrente riporta che la disposizione impugnata interferirebbe con «il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 aprile 2021 in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241, e segnatamente con la Missione 1 (C2, investimento 3)», dedicata alle reti ultraveloci e finalizzata a garantire «una connettività a 1Gbps per secondo per tutti e la piena copertura 5G delle aree popolate».

Nel perseguire simili obiettivi - precisa l'Avvocatura generale dello Stato - il Comitato interministeriale per la transizione digitale avrebbe approvato la strategia italiana per la banda ultra-larga, con la quale sarebbero state individuate le azioni idonee a conseguire i risultati di trasformazione digitale indicati dalla Commissione europea. Gli interventi comprenderebbero il completamento del piano di copertura delle “zone bianche” e delle misure a sostegno della domanda, oltre a prevedere ulteriori piani per coprire le aree in cui l'offerta di infrastrutture e di servizi digitali ad altissima velocità sia assente o insufficiente.

In particolare, secondo il ricorrente, il primo dei piani di intervento previsto dalla citata strategia - «Italia a 1 Giga», finanziato con le risorse stanziare nel Piano nazionale di ripresa e resilienza - mirerebbe a fornire «connettività ad almeno 1 Gbit/s in download e 200 Mbit/s in upload alle unità immobiliari che, a seguito della mappatura delle infrastrutture presenti o pianificate al 2026 dagli operatori di mercato, sono risultate non coperte da almeno una rete in grado di fornire in maniera affidabile velocità di connessione in download pari o superiori a 300 Mbit/s». Tale obiettivo comprenderebbe anche il territorio della Provincia autonoma di Bolzano, in quanto la strategia adottata sarebbe quella di applicare la soglia di 300 megabit per secondo in modo omogeneo per tutti gli utenti, sì da rendere efficiente l'utilizzo di risorse pubbliche del PNRR. La scelta del modello di intervento da adottare per l'attuazione del piano in esame sarebbe strettamente correlata all'esito dell'attività di mappatura, che, dunque, dovrebbe essere unitaria, al fine di garantire il raggiungimento di economie di scala.

Infine, il ricorrente riferisce che il piano dovrà essere completato entro la prima metà del 2026 a livello nazionale, sulla base di uno specifico cronoprogramma, di cui «si dovrà dare conto alla Commissione europea, nel rispetto delle scadenze intermedie previste nell'ambito del PNRR».

3.1.- Tanto premesso, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che l'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 andrebbe a interferire con le misure previste dal Governo, rischiando di compromettere il conseguimento degli obiettivi direttamente stabiliti dal regolamento europeo e di determinare la perdita delle risorse stanziare dall'Unione.

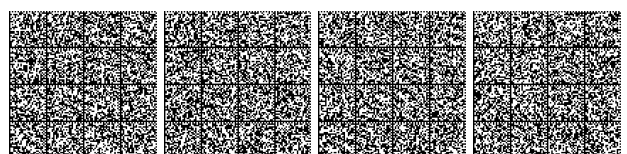
Di conseguenza, la norma oggetto di impugnazione contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto «- pregiudicando il raggiungimento degli obiettivi fissati in sede europea - comport[erebbe] una evidente violazione “dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario”». Per le stesse ragioni, l'art. 33 impugnato cagionerebbe un vulnus anche all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost. e agli artt. 8 e 9 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige.

3.2.- Ricondotti gli interventi programmati a un servizio di interesse economico generale, il ricorrente dubita della legittimità costituzionale del citato art. 33 anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che riserva la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali alla competenza legislativa statale esclusiva.

3.3.- In subordine, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che l'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 sia attinente alle materie «governo del territorio» e «ordinamento della comunicazione» e che l'attuazione della banda larga e ultra-larga non possa essere realizzata in modo parcellizzato, bensì spetti al legislatore statale in sussidiarietà (viene richiamata, in proposito, la sentenza di questa Corte n. 163 del 2012).

Di riflesso, «considerata la rilevanza del progetto strategico di individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione da banda larga ed ultralarga e la sua diretta incidenza sul territorio e quindi sulle relative competenze regionali», l'Avvocatura ritiene che l'art. 33 impugnato violi anche gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., oltre che il principio di leale collaborazione, desumibile dagli artt. 5 e 120 Cost.

4.- Con memoria depositata il 23 aprile 2022, l'Avvocatura generale dello Stato illustra e sviluppa ulteriormente i motivi di ricorso già proposti.



In particolare, in relazione all'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, il ricorrente ribadisce il carattere derogatorio della disciplina impugnata rispetto all'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici, senza che ciò trovi giustificazione nel comma 11 dello stesso art. 103.

Quanto all'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, dopo aver ripercorso gli ultimi interventi statali in materia di banda larga e ultra-larga, l'Avvocatura afferma che «le disposizioni oggetto di censura interferiscono con l'ambito degli interventi programmati dal Governo e rischiano, quindi, di pregiudicare la strategia nazionale di copertura del territorio con reti ultraveloci», adottata in esecuzione del regolamento (UE) n. 241/2021, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

5.- La Provincia autonoma di Bolzano si è costituita in giudizio, eccependo l'inammissibilità e comunque la non fondatezza delle questioni.

5.1.- In particolare, rileva l'inammissibilità delle questioni promosse con riguardo all'art. 26 legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, «in quanto la difesa erariale fa[rebbe] assurgere tutte le disposizion[i] del Codice dei contratti pubblici [...] indistintamente a norme fondamentali di riforma economico-sociale [...], senza tenere minimamente conto delle competenze attribuite alla Provincia».

5.2.- Nel merito, la Provincia autonoma insiste per la non fondatezza delle questioni relative all'art. 26. A tal proposito, ribadisce che «non tutte le disposizioni contenute in una legge di riforma economico-sociale possono ritenersi vincolanti per l'esercizio della potestà esclusiva, ma solo quelle che assurgono a principi generali di riforma». Di talché la previsione impugnata non si porrebbe in violazione di alcuna norma di riforma economico-sociale: del resto, l'unico principio che potrebbe essere desunto dall'art. 103 cod. contratti pubblici sarebbe «quello che il soggetto affidatario sia munito di polizza assicurativa, presupposto che [verrebbe] chiesto anche dalla norma provinciale qui impugnata».

L'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 avrebbe, peraltro, facilitato la partecipazione alle procedure di gara introducendo misure pro-concorrenziali, in linea con quanto disposto dall'art. 1 del decreto legislativo 7 settembre 2017, n. 162 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di contratti pubblici).

In ogni caso, la disposizione avrebbe natura «squisitamente organizzativa, di indubbia competenza della Provincia autonoma di Bolzano».

5.3.- La difesa provinciale analizza, di seguito, le ragioni della non fondatezza delle questioni prospettate con riguardo all'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021.

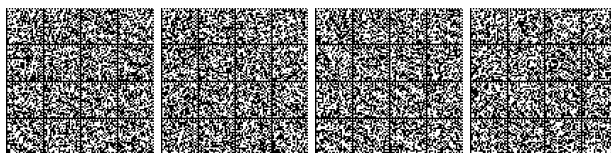
5.3.1.- In relazione alla presunta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la difesa argomenta nel senso che la norma avrebbe quale obiettivo la promozione, nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano, della diffusione della banda ultra-larga, con espresso riferimento alle sole «zone bianche». Diversamente, il Piano «Italia a 1 Giga» riguarderebbe unicamente le case sparse nelle altre zone.

Inoltre, per le prime, le concessioni attribuite a livello statale da Infratel spa non contemplerebbero il territorio della Provincia autonoma di Bolzano, poiché «in sede di accordo quadro sancito in Conferenza Stato-Regioni l'11 febbraio 2016 si [sarebbe] concordemente stabilito che la Provincia autonoma avrebbe direttamente provveduto alla estensione della banda larga nelle zone bianche, anche sulla base di risorse attribuite dallo Stato».

Da ciò, la Provincia deduce che la disposizione impugnata non eccederebbe la competenza legislativa attribuita alla Provincia autonoma di Bolzano nella materia «ordinamento della comunicazione», che demanda allo Stato la definizione dei soli principi fondamentali, predisposti dal codice delle comunicazioni elettroniche (decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante «Codice delle comunicazioni elettroniche»). Quest'ultimo avrebbe previsto che «lo sviluppo del settore [debba] essere concordato in sede di conferenza unificata» e avrebbe altresì attribuito alle regioni e alle province autonome la competenza su una serie di profili indicati all'art. 5 (*recte*: art. 8), comma 2, del d.lgs. n. 259 del 2003.

La difesa regionale ne inferisce l'ulteriore errore in cui sarebbe incorsa l'Avvocatura dello Stato, circa l'estraneità della Provincia rispetto alla materia e sostiene, al contrario, che «le Regioni e le Province autonome hanno il dovere di assicurare a livello territoriale di riferimento le condizioni perché il pluralismo dei mezzi di informazione possa trovare effettivo compimento».

Ritiene, quindi, che il Comitato interministeriale per la transizione digitale non avrebbe potuto operare a prescindere da una decisione preliminare della Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, posto che in materia risultava già vigente un accordo-quadro raggiunto in quella sede l'11 febbraio 2016: sarebbero, pertanto, illegittime le deliberazioni 25 maggio 2021, 27 luglio 2021 e 11 ottobre 2021 del Comitato interministeriale.



5.3.2.- Peraltro - precisa ancora la difesa provinciale - «[l]e norme impugnate dal Governo non introdu[rebbero] una disciplina differente da quella contenuta nelle fonti statali, di cui al d.lgs. n. 259 del 2003 e al decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 33 (Attuazione della direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità), e neppure stabili[rebbero] o prefigur[erebbero] modalità di sviluppo della banda larga in contrasto con i principi europei».

Infine, non potrebbe sostenersi che lo Stato abbia assunto in sussidiarietà il progetto “banda ultra-larga”, in quanto le aree del territorio sulle quali la Provincia autonoma intende sviluppare la banda larga non sarebbero nemmeno considerate a livello statale.

In ogni caso - conclude la Provincia - non si potrebbe ritenere che il PNRR sia un documento preclusivo di altri virtuosi interventi pubblici, che concorrano nel senso auspicato dal medesimo piano.

5.3.3.- Quanto alla pretesa violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., la Provincia autonoma argomenta la non fondatezza, evocando l'inconferenza di tale parametro costituzionale: la norma impugnata «si limit[erebbe] a consentire la realizzazione sul territorio di interventi infrastrutturali che avranno le prelieve autorizzazioni statali (di cui al Codice delle comunicazioni elettroniche) e il previo riscontro degli uffici dell'Unione europea».

A parere della difesa, neppure sussisterebbe un contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., «posto che l'intervento provinciale intende[rebbe] coprire proprio zone che non sarebbero coperte dai piani statali».

Infine, non risulterebbe nemmeno lesa il principio di leale collaborazione, dal momento che l'intervento legislativo provinciale sarebbe frutto del citato accordo quadro, raggiunto nella Conferenza Stato, Regioni e Province autonome dell'11 febbraio 2016.

6.- Il 17 maggio 2022, è stato chiesto congiuntamente dalle parti un rinvio di sei mesi dell'udienza di merito, già fissata per il 24 maggio 2022, poiché in pendenza del ricorso sono state avviate trattative per la soluzione stragiudiziale della vertenza.

7.- Il 14 febbraio 2023, la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una memoria, in cui ha dato atto che, all'esito delle trattative intercorse con lo Stato, l'art. 9 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 gennaio 2023, n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2023) ha abrogato i commi 2, 3, 4, 5 e 6 dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 2 del 2012, «a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'articolo 33 della legge provinciale 23 luglio 2021, n. 5».

La difesa provinciale ha precisato che il testo della nuova norma «rispecchia, per contenuto, quanto richiesto dall'odierna ricorrente ai fini della trattativa stragiudiziale in esame. Inoltre, l'abrogazione dell'impugnato articolo 33 della Legge provinciale 23 luglio 2021, n. 5, abrogazione con effetti retroattivi a far tempo dall'entrata in vigore della stessa Legge provinciale 23 luglio 2021, n. 5, dà certezza del fatto che la norma qui impugnata avanti alla Corte costituzionale sub R.G. 52/2021, 1) non abbia avuto medio tempore alcuna applicazione; 2) né potrà mai averne alcuna».

Di conseguenza, la Provincia ha chiesto a questa Corte la dichiarazione della cessazione della materia del contendere, essendo soddisfatte entrambe le condizioni richieste dalla giurisprudenza costituzionale, ovvero la modifica satisfattiva e la prova della mancata applicazione della norma medio tempore.

8.- All'udienza le parti hanno insistito per le conclusioni rassegnate nei rispettivi scritti difensivi e l'Avvocatura generale dello Stato ha avallato la richiesta della Provincia autonoma di dichiarare cessata la materia del contendere in relazione alle questioni poste sull'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 30 settembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, per violazione degli artt. 8 e 9 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, in relazione all'art. 103 cod. contratti pubblici, e dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Con lo stesso ricorso ha altresì impugnato l'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, in riferimento agli artt. 8 e 9 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, all'art. 117, commi primo, secondo, lettere *a*) e *m*), e terzo, Cost., all'art. 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, desumibile dagli artt. 5 e 120 Cost.

2.- L'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 dispone che, «[d]opo il comma 13 dell'articolo 27 della legge provinciale 17 dicembre 2015, n. 16, sono aggiunti i seguenti commi 14 e 15: “14. Nel caso di procedure di gara per l'affidamento di lavori di importo inferiore a 500.000,00 euro, le stazioni appaltanti prescindono dal richiedere all'ese-



cuttore dei lavori una polizza di assicurazione che copra i danni subiti dalle stesse a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti e opere nel corso dell'esecuzione dei lavori, nonché che assicuri le medesime contro la responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori, a condizione che il soggetto affidatario sia munito di polizza generica di responsabilità civile. 15. Le stazioni appaltanti possono comunque, in casi eccezionali e previa idonea motivazione, richiedere la polizza di assicurazione di cui al comma 14»).

3.- Il ricorrente riferisce che l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 ha introdotto una disciplina delle polizze assicurative dovute dall'esecutore di contratti pubblici d'appalto, che invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» e che, in violazione degli artt. 8 e 9 dello statuto speciale, contrasterebbe con l'art. 103 cod. contratti pubblici, recante un principio dell'ordinamento giuridico dello Stato e una norma fondamentale di riforma economico-sociale.

4.- La difesa provinciale, costituitasi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni promosse con riguardo all'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, «in quanto la difesa erariale fa[rebbe] assurgere tutte le disposizione[i] del Codice dei contratti pubblici [...] indistintamente a norme fondamentali di riforma economico-sociale [...], senza tenere minimamente conto delle competenze attribuite alla Provincia».

4.1.- L'eccezione non è fondata.

È orientamento costante di questa Corte quello secondo cui il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali, dei quali lamenta la violazione, nonché di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva e che rechi una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati (*ex plurimis*, sentenze n. 23 del 2022, n. 25 del 2020, n. 261 e n. 32 del 2017, nonché n. 239 del 2016).

Nel caso di specie, il ricorso statale richiama i parametri statuari e, in tale quadro normativo, individua nell'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici una norma fondamentale di riforma economico-sociale, nonché un principio dell'ordinamento giuridico, il cui fine viene individuato nell'esigenza di assicurare la copertura di specifici rischi connessi all'esecuzione dei contratti pubblici di appalto, fatta salva la facoltà di non richiedere garanzie nei soli casi indicati dal comma 11.

Il ricorso, evidenziando come il legislatore provinciale introduca una deroga all'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici e inverta il rapporto regola-eccezione previsto dal combinato disposto dei commi 7 e 11 del citato articolo, argomenta, seppure in sintesi, le ragioni del contrasto con le competenze conferite alla Provincia autonoma dagli artt. 8 e 9 dello statuto speciale.

Quanto alla possibilità di ascrivere l'art. 103, commi 7 e 11, cod. contratti pubblici al novero delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, questo, a ben vedere, è «profilo che investe il merito delle questioni» (sentenza n. 24 del 2022).

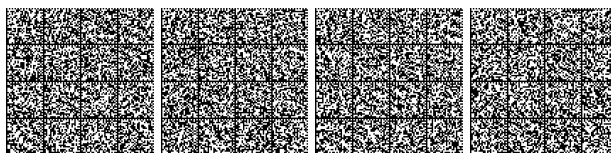
5.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, promossa in riferimento all'art. 8 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, è fondata.

6.- L'art. 8, numero 17), dello statuto speciale assegna alla Provincia autonoma di Bolzano, entro i limiti indicati dall'art. 4 del medesimo statuto, la competenza legislativa primaria nella materia «lavori pubblici di interesse provinciale».

L'esercizio di tale competenza deve, pertanto, svolgersi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto [...] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (art. 4).

In attuazione poi dello statuto speciale, l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 162 del 2017 ha, altresì, stabilito che «[l]e province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con legge provinciale, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea in materia di appalti e concessioni, le procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture ai sensi dell'articolo 8, comma 1, numeri 1) e 17) del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, attenendosi al predetto principio di cui all'articolo 32, comma 1, lettera c), della legge 24 dicembre 2012, n. 234».

Questa Corte, nel valutare l'esercizio da parte di regioni a statuto speciale e di province autonome di competenze legislative primarie in materia di lavori pubblici, ha ascrivito ai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica anche profili basilari del diritto dei contratti «relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione dell'appalto, che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza [...]» (sentenza n. 114 del 2011)» (sentenza n. 74 del 2012; in senso analogo, sentenze n. 269 del 2014, n. 187 del 2013 e n. 221 del 2010). Occorre, infatti, «garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» e alle province autonome (così puntualizza la sentenza n. 189 del 2007; nello stesso senso sentenze n. 23 del 2022 e n. 43 del 2011).



Inoltre, sempre relativamente alle fasi di conclusione e di esecuzione del contratto pubblico d'appalto, questa Corte ha rilevato la possibile presenza di istituti, che «rispondono ad interessi unitari e che - implicando valutazioni [...] che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello Stato - possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (sentenza n. 221 del 2010).

Ebbene, a fronte dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 162 del 2017 - disposizione attuativa dello statuto speciale che, come sopra anticipato, assegna alle Province autonome di Trento e di Bolzano la disciplina dei contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione -, occorre sottolineare, da un lato, che tale previsione richiama testualmente il necessario rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali (sentenza n. 23 del 2022) e, da un altro lato, che la medesima disposizione si colloca nel solco dell'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (art. 4 dello statuto speciale), compresi quelli attinenti ad aspetti basilari della disciplina contrattuale, che richiamano esigenze «di uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale», in conformità con «il principio costituzionale di eguaglianza» (sentenza n. 23 del 2022, che cita sul punto la sentenza n. 43 del 2011).

7.- L'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, riferendosi ai contratti pubblici di appalto relativi a lavori di importo inferiore a 500.000 euro, prevede che l'aggiudicatario, se munito di polizza generica di responsabilità civile, sia esonerato dall'obbligo di stipulare e consegnare due specifiche tipologie di polizze assicurative, che, viceversa, in base alla disciplina statale, l'appaltatore è tenuto a fornire.

La disposizione provinciale stabilisce, infatti, che «le stazioni appaltanti prescindono dal richiedere all'esecutore dei lavori una polizza di assicurazione che copra i danni subiti dalle stesse a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti e opere nel corso dell'esecuzione dei lavori, nonché che assicuri le medesime contro la responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori».

Solo in casi eccezionali e previa idonea motivazione, le stazioni appaltanti possono - sempre secondo il dettato della disposizione provinciale - richiedere le citate polizze assicurative.

7.1.- Con tale disciplina, l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 introduce una deroga al nucleo essenziale dell'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici, norma il cui contenuto e le cui funzioni devono essere attentamente vagliati.

7.1.1.- La previsione statale regola un duplice obbligo a contrarre che discende, *ex lege*, quale effetto del contratto pubblico d'appalto.

In particolare, l'art. 103, comma 7, dispone che l'appaltatore aggiudicatario ha l'obbligo di stipulare e consegnare alla stazione appaltante polizze assicurative volte a coprire due specifici rischi. Una prima polizza deve tenere indenne il committente dai danni subiti «a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti ed opere, anche preesistenti, verificatisi nel corso dell'esecuzione dei lavori». Una seconda polizza deve assicurare «la stazione appaltante contro la responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori».

La disposizione statale, oltre a individuare il contenuto dei due obblighi che integrano *ex lege* il contratto d'appalto, regola il termine del loro adempimento - «almeno dieci giorni prima della consegna dei lavori» - e determina, altresì, l'ammontare delle coperture assicurative e la loro durata.

Relativamente alla polizza concernente i rischi da distruzione totale o parziale di impianti e opere in corso di lavori, l'art. 103, comma 7, prevede che «[n]ei documenti e negli atti a base di gara o di affidamento è stabilito l'importo della somma da assicurare che, di norma, corrisponde all'importo del contratto stesso qualora non sussistano motivate particolari circostanze che impongano un importo da assicurare superiore»; per la polizza contro la responsabilità civile per danni causati a terzi il massimale è, invece, «pari al cinque per cento della somma assicurata per le opere con un minimo di 500.000 euro ed un massimo di 5.000.000 di euro».

Inoltre, viene fissata per legge la durata della copertura assicurativa, che deve decorrere dalla data di consegna dell'opera per poi cessare con l'emissione del certificato di collaudo provvisorio o del certificato di regolare esecuzione o comunque trascorsi dodici mesi dalla data di ultimazione dei lavori risultante dal relativo certificato.

7.1.2.- L'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici racchiude, nel proprio nucleo essenziale, una norma fondamentale di riforma economico-sociale.

I tratti identificativi di quest'ultima si rinvencono nell'esigenza, perseguita dal legislatore statale, di garantire interessi generali attraverso un adeguato livello di protezione delle pubbliche amministrazioni committenti, che si riflette proprio sulla specificità dei rischi che vanno assicurati. Da un lato, il legislatore prescrive che le stazioni appaltanti siano tenute indenni da danni materiali, cagionati dall'appaltatore, in relazione all'esecuzione dell'appalto. Da un altro lato, intende preservare le pubbliche amministrazioni da eventuali obblighi risarcitori, cui possano essere tenute nei confronti di terzi, che abbiano subito danni nel corso e per effetto dell'esecuzione dei lavori, così rafforzando, al contempo, anche la tutela dei terzi.



Risulta, allora, evidente come la previsione dell'obbligo di copertura proprio degli specifici rischi sopra richiamati si imponga a difesa di interessi generali, che vanno garantiti con uniformità a livello nazionale.

Né può tacersi che il contenuto dell'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici è stato testualmente riprodotto nell'art. 117, comma 10, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), entrato in vigore il 1° aprile 2023.

Questo conferma il ruolo che la disposizione riveste nell'ambito di quella riforma complessiva che, con successivi interventi (nel 1994, nel 2006, nel 2016 e, da ultimo, nel 2023), ha incisivamente innovato il settore dei «lavori pubblici [...] che, negli aspetti disciplinati dalla riforma, assume importanza nazionale e richiede l'attuazione di principi uniformi su tutto il territorio del Paese» (sentenza n. 482 del 1995; in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 23 del 2022, n. 166 del 2019, n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010).

7.2.- Individuati, nel contenuto essenziale dell'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici, i tratti identificativi di una norma fondamentale di riforma economico-sociale, deve ulteriormente sottolinearsi che lo strumento con cui l'interesse generale protetto dalla norma risulta veicolato è costituito da un aspetto fondamentale della disciplina contrattuale.

L'interesse generale si traduce, infatti, nella previsione di un meccanismo legale di integrazione del contenuto del contratto pubblico d'appalto, dal quale scaturiscono *ex lege* gli obblighi di cui all'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici. Tale disposizione coinvolge, dunque, un profilo basilare del contratto, relativo alla sua efficacia, prima ancora che alla sua esecuzione, profilo che non è suscettibile di differenziazioni nel territorio nazionale.

7.3.- Chiariti il senso e la portata dell'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici, emerge come l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 diverga da tale disciplina non relativamente a profili secondari o marginali, ma contraddicendo proprio il nucleo essenziale della disposizione statale.

Laddove l'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici prevede che dal contratto d'appalto derivi l'obbligo per l'aggiudicatario di assicurare la stazione appaltante contro due precisi rischi - quello per «i danni subiti [dalla stessa] a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti e opere nel corso dell'esecuzione dei lavori» e quello relativo alla «responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori» - l'impugnato art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 riproduce testualmente il riferimento proprio a quei medesimi rischi, ma con l'opposto fine di escludere che l'aggiudicatario sia obbligato a stipulare le relative polizze assicurative a favore della stazione appaltante.

E a nulla giova che la previsione sia limitata alla sotto-categoria dei contratti pubblici d'appalto per lavori di importo inferiore a 500.000 euro e che la deroga sia condizionata a che l'aggiudicatario esecutore abbia una generica polizza di responsabilità civile.

Infatti, nella disposizione statale, l'ammontare dell'appalto può orientare la determinazione del massimale da assicurare, ma non vale certo a escludere l'obbligo di copertura degli specifici rischi individuati dall'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici.

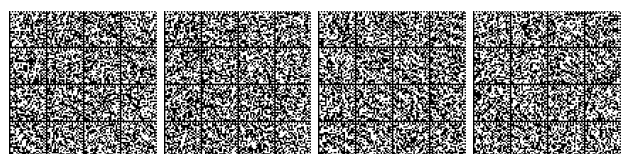
Quanto alla generica polizza di responsabilità civile, essa non offre alcuna delle garanzie richieste dalla previsione statale, a partire proprio dalla tipologia dei rischi assicurati, che sono oggetto dell'esplicita deroga.

Per questa stessa ragione la disposizione provinciale non si presta neppure a una interpretazione conforme a Costituzione, che vincoli la generica polizza assicurativa per responsabilità civile alla copertura dei rischi richiamati dall'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici.

Per un verso, è infatti testuale l'esclusione di quei rischi e, per un altro verso, la disposizione provinciale consente alle stazioni appaltanti di pretendere la loro copertura solo «in casi eccezionali e previa idonea motivazione».

7.4.- Da ultimo, l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 non trova una giustificazione neppure nella previsione di cui all'art. 103, comma 11, cod. contratti pubblici, secondo la quale «[è] facoltà dell'amministrazione in casi specifici non richiedere una garanzia per gli appalti di cui all'articolo 36, comma 2, lettera a), nonché per gli appalti da eseguirsi da operatori economici di comprovata solidità nonché per le forniture di beni che per la loro natura, o per l'uso speciale cui sono destinati, debbano essere acquistati nel luogo di produzione o forniti direttamente dai produttori o di prodotti d'arte, macchinari, strumenti e lavori di precisione l'esecuzione dei quali deve essere affidata a operatori specializzati. L'esonero dalla prestazione della garanzia deve essere adeguatamente motivato ed è subordinato ad un miglioramento del prezzo di aggiudicazione».

Innanzitutto, tale disposizione statale si riferisce testualmente alla sola «garanzia» e non alle polizze assicurative, a differenza di quanto si rinviene nel comma 9 del medesimo art. 103 cod. contratti pubblici, che espressamente menziona «le garanzie fideiussorie e le polizze assicurative».



In ogni caso, non può tacersi che la previsione provinciale diverge dallo stesso contenuto dell'art. 103, comma 11, cod. contratti pubblici relativamente, non solo all'ambito di applicazione, ma anche ai presupposti richiesti per l'esonero dagli obblighi altrimenti derivanti dall'appalto pubblico.

Nella disposizione statale la facoltà di non richiedere una garanzia è contemplata, per i soli contratti indicati nello stesso comma 11, se l'esonero sia stato «adeguatamente motivato» e subordinatamente «ad un miglioramento del prezzo di aggiudicazione».

Per converso, nel caso della previsione provinciale, la deroga all'obbligo di fornire le polizze assicurative, oltre a riguardare contratti diversi da quelli indicati dall'art. 103, comma 11, cod. contratti pubblici, non presuppone la sussistenza di un vantaggio per la stazione appaltante, sotto il profilo del prezzo di aggiudicazione, né richiede una motivazione. Quest'ultima, al contrario, unitamente alla eccezionalità del caso, è condizione necessaria a far riemergere la sussistenza dell'obbligo.

7.5.- In conclusione, l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 viola i limiti di competenza dettati dall'art. 8 dello statuto speciale sotto plurimi profili.

La disposizione impugnata si pone in insanabile contrasto con il nucleo essenziale della norma fondamentale di riforma economico-sociale, recata dall'art. 103 cod. contratti pubblici. Al contempo, essa differenzia, a livello provinciale, la disciplina di un profilo basilare del contratto pubblico d'appalto relativo alla sua efficacia, oltre che alla sua esecuzione, profilo che necessita di uniformità a livello nazionale.

Restano assorbite le ulteriori censure.

8.- Passando ora a esaminare le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, deve essere accolta la richiesta della resistente, cui ha aderito, in udienza, l'Avvocatura generale dello Stato, di dichiarare cessata la materia del contendere.

L'art. 9 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2023 ha, infatti, abrogato, «a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'articolo 33 della legge provinciale 23 luglio 2021, n. 5», i commi 2, 3, 4, 5 e 6 dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 2 del 2012, introdotti con il citato art. 33.

Ricorrono, dunque, ambedue le condizioni che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, determinano la cessazione della materia del contendere: «che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e [...] che le norme impugnite, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore» (sentenza n. 238 del 2018; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 185, n. 171 e n. 44 del 2018)» (sentenze n. 242 e n. 200 del 2022).

La prima condizione deve ritenersi senza dubbio integrata, posto che lo *ius superveniens* ha abrogato per intero il contenuto della disposizione impugnata e ha, dunque, integralmente rimosso i vulnera denunciati.

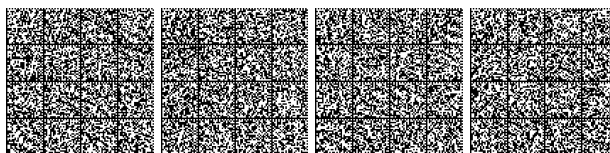
Anche la seconda condizione appare invero soddisfatta, poiché, a quanto consta, l'art. 33 non ha trovato applicazione. In ogni caso, l'espressa previsione della retroattività del meccanismo abrogativo priverebbe di fondamento giuridico qualunque attività di promozione della banda larga sul territorio provinciale che, per mera ipotesi, fosse stata avviata.

Va, dunque, dichiarata la cessazione della materia del contendere con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2021, n. 5 (Modifiche a leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, cultura, enti locali, uffici provinciali e personale, formazione professionale, istruzione, utilizzo delle acque pubbliche, agricoltura, tutela del paesaggio e dell'ambiente, territorio e paesaggio, servizio antincendio e protezione civile, difesa del suolo e opere idrauliche, ordinamento forestale, esercizi pubblici, commercio, artigianato, guide alpine e guide sciatori, appalti, igiene e sanità, banda larga, trasporti, politiche sociali, assistenza e beneficenza, edilizia abitativa);



2) dichiara cessata la materia del contendere con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 8 e 9 del 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 agli artt. 5, 117, commi primo, secondo, lettere a) e m), e terzo, 118 e 120 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 aprile 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_230079

N. 80

Sentenza 8 marzo - 2 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

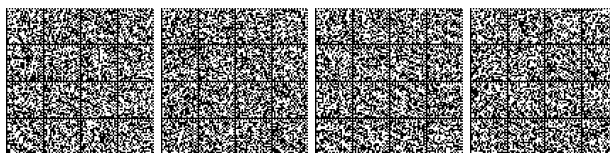
Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Riduzione, per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2022 al 2038, dell'autorizzazione di spesa relativa al fondo per garantire i percorsi di stabilizzazione di alcune categorie di personale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria delle spese - Estinzione parziale del processo.

Bilancio e contabilità pubblica - Coordinamento della finanza pubblica - Norme della Regione Siciliana - Trattamento economico del personale delle pubbliche amministrazioni - Incremento delle spese relative alle risorse destinate ai fondi per i trattamenti accessori e i rinnovi dei contratti collettivi di lavoro per il triennio 2019-2021 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica del principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici ed eccedenza dalle competenze statutarie - Inammissibilità delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazione di spesa in favore del Comune di Sciacca destinata al pagamento delle imposte comunali ICI/IMU relative al procedimento di liquidazione della fondazione "Pardo" - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico, dei principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione nonché della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Cessazione della materia del contendere.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Estensione ai soci delle cooperative agricole che hanno favorevolmente ottenuto la riabilitazione, dei benefici riguardanti l'assunzione delle garanzie da essi prestate in favore delle cooperative a carico della Regione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria delle spese - Inammissibilità della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Utilizzo delle maggiori entrate tributarie a garanzia della copertura degli oneri derivanti dalle spese di personale di natura strutturale e incompressibile (trattamenti accessori e rinnovo contrattuale) - Violazione del principio di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.



Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Interventi onerosi per il personale finanziati con disposizione oggetto di precedente dichiarazione di illegittimità costituzionale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Risparmi di spesa per ciascun anno del triennio 2022, 2023 e 2024 - Iscrizione in apposito capitolo del dipartimento regionale del bilancio e del tesoro, non utilizzabili ai fini della gestione della spesa - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi in materia di equilibrio dei bilanci pubblici - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13, intero testo e artt. 3, commi 1 e 2; 18, comma 5; 13, commi 14 e 50; legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16, art. 12, comma 1, lettere *a)* *b)* e *c)*, che rispettivamente modificano i commi 1 e 2 e introducono il comma 4-*bis* dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13.
- Costituzione, artt. 81, 97, 117, commi primo, secondo, lettera *e)*, e terzo, e 119.

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 dell'intero testo e, in particolare, degli artt. 3, commi 1 e 2, 13, commi 14 e 50, e 18, comma 5, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), nonché dell'art. 12, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 26 luglio e il 12 ottobre 2022, depositati in cancelleria il 26 luglio e il 17 ottobre 2022, iscritti, rispettivamente, ai numeri 48 e 78 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 38 e 48, 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 Luca Antonini;

uditi gli avvocati dello Stato Emanuele Feola e Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato e depositato il 26 luglio 2022 (reg. ric. n. 48 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'intero testo e, in particolare, tra gli altri, l'art. 18, comma 5, nonché gli artt. 3, commi 1 e 2, e 13, commi 14 e 50, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), in riferimento, complessivamente, agli artt. 81, terzo comma, 97, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.



1.1.- Il primo motivo denuncia l'art. 18, comma 5, della citata legge regionale, che, per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2022 al 2038, ha ridotto l'autorizzazione di spesa di cui alla Missione 20, Programma 3, capitolo 215754, relativa al fondo per garantire i percorsi di stabilizzazione di alcune categorie di personale.

Ad avviso del ricorrente, i risparmi che conseguirebbero da tale previsione non potrebbero costituire una fonte di copertura degli oneri indicati nel prospetto allegato alla legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, dovendo invece essere «destinati alla realizzazione del piano decennale di rientro del disavanzo».

In tal modo violerebbero l'art. 81, terzo comma, Cost., sia il denunciato art. 18, comma 5, i cui oneri risulterebbero «di fatto privi di copertura finanziaria», sia la legge regionale nel suo complesso, che andrebbe dichiarata costituzionalmente illegittima «nella sua interezza» dal momento che la copertura in esame non sarebbe direttamente correlabile a uno specifico onere discendente dalla stessa.

1.2.- Dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 il ricorso impugna le previsioni dei primi due commi - aventi ad oggetto, rispettivamente, il trattamento accessorio e il sistema di classificazione del personale regionale -, in particolare là dove questi prevedono che le relative spese sono finanziate con le risorse derivanti dalla riduzione dei fondi indicati nei successivi commi 3 e 4.

Nel testo originario, la disposizione del citato art. 3 stabilisce infatti che:

«1. Al fine di recepire la normativa statale di cui all'articolo 1, comma 604, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 in materia di incremento dei trattamenti economici accessori del personale delle pubbliche amministrazioni, le risorse destinate ai fondi per i trattamenti accessori del personale dell'Amministrazione regionale, anche di livello dirigenziale, sono incrementati, complessivamente, di euro 1.600.000,00 a decorrere dall'anno 2022, nel rispetto del limite massimo pari allo 0,22 per cento del monte salari 2018 previsto dalla citata disposizione statale e dei contenuti previsti dal punto 2, lettera e) dell'«Accordo tra Stato e Regione Siciliana per il ripiano decennale del disavanzo» sottoscritto in data 14 gennaio 2021 (Missione 1 Programma 10 capitolo 212017). Alla conseguente copertura dell'onere, pari ad euro 1.600.000,00 a decorrere dall'anno 2022, si provvede a valere sui risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4.

2. Al fine di recepire la normativa statale in materia di revisione del sistema di classificazione professionale da applicare al personale dell'Amministrazione regionale, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 612, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 e dei contenuti previsti dal punto 2, lettera e) dell'«Accordo tra Stato e Regione siciliana per il ripiano decennale del disavanzo» sottoscritto in data 14 gennaio 2021, le risorse finanziarie per i rinnovi dei contratti collettivi di lavoro relativi al triennio 2019/2021, stanziati dalla legge regionale 15 aprile 2021, n. 10 e dall'articolo 14 della legge regionale 27 dicembre 2021, n. 35, sono integrate, a decorrere dall'anno 2022, di un importo, comprensivo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione e dell'IRAP, nel limite massimo di euro 1.350.000,00 per l'esercizio finanziario 2022 e nel limite massimo di euro 2.700.000,00 a decorrere dall'esercizio finanziario 2023, da destinare al rinnovo contrattuale del personale del comparto non dirigenziale. All'onere di cui al presente comma si provvede con i risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4.

3. A decorrere dall'anno 2022, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 49, commi 3 e 4, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 e successive modificazioni e dall'articolo 13, comma 3, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 e successive modificazioni e dalla Delib.G.R. n. 108 del 10 marzo 2022 nonché al fine di dare attuazione al punto 2, lettere d) ed e) dell'«Accordo tra Stato e Regione Siciliana per il ripiano decennale del disavanzo» sottoscritto in data 14 gennaio 2021, in materia di contenimento del trattamento economico accessorio, il fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato del personale dell'area della dirigenza dell'amministrazione regionale è ridotto di un importo pari ad euro 3.841.000,00 (Missione 1, Programma 10, capitolo 212019) rispetto all'ammontare del fondo medesimo del 2021 come formalmente quantificato e costituito dall'amministrazione regionale. Le economie di pari importo registrate nel fondo di cui al primo periodo e relative all'anno 2021, costituiscono in via definitiva e strutturale risparmi a beneficio del bilancio regionale.

4. A decorrere dall'anno 2022, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 49, commi 3 e 4, della legge regionale n. 9/2015 e successive modificazioni, dall'articolo 10 comma 1 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9, come attuati con decreto presidenziale n. 608/2022, nonché al fine di dare attuazione al punto 2, lettere d) ed e) dell'«Accordo Stato e Regione siciliana per il ripiano decennale del disavanzo» sottoscritto in data 14 gennaio 2021, in materia di contenimento del trattamento economico accessorio, il fondo risorse decentrate del personale del comparto non dirigenziale dell'amministrazione regionale è ridotto di un importo pari ad euro 544.134,00 (Missione 1, Programma 10, capitolo 212015) rispetto all'ammontare del fondo medesimo del 2021, come formalmente quantificato e costituito dall'amministrazione regionale.

5. A decorrere dall'anno 2022, sono fatti salvi gli effetti di cui all'articolo 1, commi 604 e 612, della legge 30 dicembre 2021, n. 234».



1.2.1.- Secondo il ricorrente, i richiamati commi 1 e 2, prevedendo che alla copertura dei rispettivi oneri si provvede a valere sui risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4, si porrebbero in evidente contrasto con l'impegno alla riduzione strutturale delle spese di personale, assunto dalla Regione Siciliana con l'accordo sottoscritto con lo Stato il 14 gennaio 2021 per il ripiano decennale del disavanzo.

Il punto 2 di tale accordo impegna la Regione «ad adottare interventi di riduzione della spesa corrente attraverso provvedimenti legislativi e/o amministrativi regionali», tra i quali le successive lettere *d)* ed *e)* indicano, rispettivamente: «*d)* [...] il contenimento dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, nei limiti di quanto previsto per le amministrazioni pubbliche dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 [...]; *e)* [...] il contenimento della spesa del personale in servizio, al netto delle spese per i rinnovi contrattuali nei limiti minimi di quelli previsti per il medesimo periodo a livello nazionale, e del personale in quiescenza. [...]».

Le due previsioni impugnate, invece, impiegherebbero le risorse derivanti dalla riduzione dei fondi considerati nei commi 3 e 4 «per finanziare l'incremento del trattamento accessorio del personale regionale, nonché la revisione del sistema di classificazione del medesimo».

Le stesse eccederebbero dunque dalle competenze legislative statutariamente riservate alla Regione Siciliana e violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, «tra i quali rientr[erebbero] anche le disposizioni di contenimento dei costi di personale [...], di cui costitui[rebbe] espressione» il richiamato punto 2, lettere *d)* ed *e)*, dell'accordo sottoscritto dalla Regione Siciliana.

Sotto altro profilo, le disposizioni impugnate violerebbero anche gli artt. 97 e 119 Cost., quanto al «principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici e della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni [...], nella misura in cui esse pregiudic[herebbero] la corretta attuazione e, quindi, l'efficacia del piano di rientro decennale dal disavanzo».

In subordine, anche ritenendo che le previsioni impugnate non sottraggano risorse destinate all'attuazione del suddetto piano di rientro, le stesse sarebbero comunque costituzionalmente illegittime «in quanto prive di adeguata copertura finanziaria», violando perciò l'art. 81, terzo comma, Cost. Secondo il ricorrente, per effetto delle riduzioni previste nei commi 3 e 4 dell'impugnato art. 3, i fondi dagli stessi considerati «non sarebbero affatto sufficienti per garantire gli incrementi dei costi di personale disposti dal legislatore regionale» con i precedenti commi 1 e 2.

1.3.- Il ricorso impugna anche l'art. 13, comma 14, della stessa legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ai sensi del quale: «[p]er l'esercizio finanziario 2022 è autorizzata la spesa di 160 migliaia di euro in favore del Comune di Sciacca, destinata al pagamento delle imposte comunali ICI/IMU relative al procedimento di liquidazione della fondazione "Pardo" al fine di permettere l'immediato utilizzo delle risorse, già stanziare, destinate alla realizzazione del museo interdisciplinare di cui all'articolo 2 della legge regionale 15 maggio 1991, n. 17 e successive modificazioni, nel complesso monumentale di Santa Margherita a Sciacca».

«Nel presupposto» che la fondazione Pardo «sia soggetto partecipato dal Comune di Sciacca», il ricorso denuncia il contrasto della disposizione regionale con gli artt. 97 e 117 Cost.

Sotto un primo profilo, il ricorso osserva che per effetto della norma impugnata il Comune di Sciacca dovrebbe rispondere dell'obbligazione sorta in capo alla citata fondazione, risultando così sovvertito, di fatto, «il principio dell'autonomia patrimoniale perfetta recato dall'articolo 12 cod. civ.», per il quale le vicende dell'ente inciderebbero esclusivamente sul patrimonio dello stesso e non su quello dei soggetti che, in qualsiasi forma, partecipino all'ente medesimo.

Inoltre, la disposizione regionale, nel prevedere che delle obbligazioni della fondazione «risponda il soggetto pubblico, ovvero la collettività, attraverso un sostanziale accollo del debito, peraltro, con provvista finanziaria fornita dalla stessa Regione», violerebbe altresì il principio di sana gestione finanziaria espresso dall'art. 14, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), ai sensi del quale le amministrazioni pubbliche non possono, salve alcune ipotesi particolari, «sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali».

Richiamando la giurisprudenza della Corte dei conti, che ravvisa nella previsione da ultimo citata il cosiddetto divieto di soccorso finanziario da parte di un soggetto pubblico rispetto ai suoi organismi partecipati aventi struttura societaria, il ricorso assume che il richiamato art. 14, comma 5, esprimerebbe un principio generale «fondato su esigenze di tutela dell'economicità gestionale e della concorrenza, estensibile anche agli altri organismi partecipati dagli enti pubblici», comprese le fondazioni.



Risulterebbe quindi violato l'art. 117 (*recte*: art. 117, terzo comma) Cost., sotto il profilo della determinazione dei principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

La disposizione regionale impugnata produrrebbe anche «l'effetto di ripianare un debito contratto da una fondazione di diritto privato in fase di liquidazione, trasferendo il relativo onere finanziario a carico della collettività, senza alcuna ragionevole giustificazione», violando così l'art. 97 (*recte*: art. 97, secondo comma) Cost., là dove questo prescrive il principio del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione.

1.4.- Infine, il ricorso denuncia l'art. 13, comma 50, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, in base al quale «[a]ll'articolo 55 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, dopo le parole "liquidazione coatta amministrativa" sono aggiunte le parole "nonché ai soci che hanno favorevolmente ottenuto i benefici di cui all'articolo 179 del codice penale"», ossia la riabilitazione.

Pertanto, la disposizione regionale modificata - recante interpretazione autentica dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Siciliana 10 ottobre 1994, n. 37 (Provvedimenti in favore delle cooperative) - stabilisce ora che quest'ultimo «si interpreta nel senso che i benefici previsti dal comma 1 dell'articolo 2 della suddetta legge si applicano ai soci delle cooperative agricole, già utilmente inserite in graduatoria per il godimento dei suddetti benefici, per le quali sia stato dichiarato lo stato di insolvenza ovvero siano pendenti o già definite le procedure di fallimento o liquidazione coatta amministrativa nonché ai soci che hanno favorevolmente ottenuto i benefici di cui all'articolo 179 del codice penale».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la disposizione impugnata recherebbe «evidenti oneri finanziari a carico del bilancio regionale», dal momento che l'art. 2, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 37 del 1994 ammetterebbe i soci delle cooperative agricole per le quali sia stato già dichiarato lo stato di insolvenza o il fallimento o sia stata già avviata la liquidazione coatta amministrativa ai benefici previsti dal comma 1 della medesima disposizione, ossia l'assunzione «a carico del bilancio della Regione» delle garanzie concesse prima del 20 maggio 1993 da tali soggetti a favore delle cooperative stesse.

Richiamando i principi costituzionali menzionati con riferimento ad altri motivi d'impugnazione dello stesso ricorso, il ricorrente ravvisa dunque la «evidente» violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., non avendo la Regione «quantifica[to] i suddetti oneri ed individua[to] i mezzi finanziari per farvi fronte».

2.- Con atto depositato il 31 agosto 2022 la Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, si è costituita in giudizio limitatamente ad alcune delle disposizioni impugnate e precisamente, per quanto qui rileva, in relazione agli artt. 18, comma 5, e 3, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

2.1.- Preliminarmente la difesa regionale eccepisce la inammissibilità «con riferimento alla più volte enunciata violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, non [essendo] state fornite argomentazioni a sostegno della presunta violazione», che non sussisterebbe «alla luce del quadro normativo esaminato nel suo complesso».

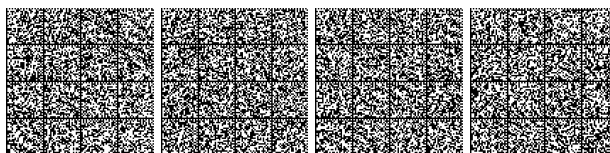
2.2.- Nel merito, la resistente ritiene prive di fondamento le censure mosse all'art. 18, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, e «frutto di un travisamento dei contenuti dell'Accordo sottoscritto in data 14 gennaio 2021 tra la Regione e lo Stato», sulla base di ragioni estensibili anche alla impugnativa dell'art. 3, commi 1 e 2, della medesima legge regionale.

Di tale accordo la resistente richiama anzitutto il punto 1, con il quale l'ente si sarebbe impegnato a realizzare, per gli anni dal 2021 al 2029, riduzioni strutturali della spesa corrente in misura non inferiore all'importo indicato per ciascun anno nella Tabella allegata, mediante l'adozione di interventi specifici elencati dal punto 2 dell'accordo.

Per la verifica dei suddetti contenuti, il successivo punto 5 prescriverebbe la trasmissione da parte della Regione di una certificazione - entro il 30 aprile di ciascun anno - a un apposito tavolo Stato-Regione mentre, ai sensi del punto 6: «[i]n caso di mancata attuazione degli impegni di cui ai punti 1 e 2, tenendo conto della flessibilità ivi prevista, viene meno il regime di ripiano pluriennale del disavanzo», ossia entro dieci esercizi, trovando applicazione il regime ordinario triennale previsto dall'art. 42 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).

La difesa regionale sottolinea poi che, a seguito della certificazione prodotta per l'anno 2021, il ragioniere generale dello Stato avrebbe attestato il conseguimento di risparmi strutturali pari a 56,525 milioni di euro.

2.2.1.- Ciò premesso, secondo la resistente l'inosservanza dell'accordo non potrebbe tradursi in una violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., perché quello non prevederebbe «un obbligo della Regione, in sede di legge di stabilità, di accantonare necessariamente importi predeterminati per far fronte agli oneri scaturenti dal piano decennale del rientro del disavanzo».



Al contrario, la verifica del conseguimento delle riduzioni di spesa non sarebbe disciplinata «in sede di norme previsionali», ma «trov[erebbe] riscontro nei dati della certificazione regionale», da trasmettere entro il successivo 30 aprile di ciascun esercizio finanziario di riferimento e poi aggiornata e ritrasmessa a seguito dell'approvazione della legge regionale del relativo rendiconto.

Inoltre, sarebbe «espressamente affidata alla piena autonomia regionale» la scelta della misura e dei provvedimenti legislativi e amministrativi da adottare, fermi restando la priorità degli interventi elencati al punto 2 dell'accordo e il rispetto della riduzione programmata di cui alla Tabella allo stesso allegata. Coerentemente con tale impostazione il meccanismo sanzionatorio di cui al successivo punto 6 «non prevede[rebbe] alcuna potestà di verifica preventiva da parte del Governo» sulle riduzioni di spesa programmate dalla Regione, che si assumerebbe la responsabilità di raggiungere l'obiettivo alla fine di ciascun esercizio.

Pertanto, in forza delle suddette considerazioni non si potrebbe individuare nel predetto accordo «un motivo di censura in sede di controllo preventivo di legittimità costituzionale delle leggi regionali», mancando previsioni pattizie che introducano tali meccanismi di controllo ex ante.

2.2.2.- Quanto alla specifica censura mossa all'art. 18, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, la resistente osserva che le risorse da questo utilizzate a copertura degli oneri della predetta legge regionale non rientrerebbero tra gli interventi espressamente declinati nel punto 2 dell'accordo, dalla lettera *a*) alla lettera *g*), bensì nella categoria, prevista dalla successiva lettera *o*), delle «misure di contenimento e riqualificazione della spesa individuate dalla Regione in piena autonomia». Sarebbe quindi infondata l'asserita carenza di copertura finanziaria, in assenza di qualsiasi vincolo riconducibile al capitolo di bilancio la cui autorizzazione di spesa è stata ridotta dalla disposizione impugnata.

2.2.3.- Anche le censure all'art. 3, commi 1 e 2, della stessa legge regionale sarebbero prive di fondamento perché, in forza dei richiamati meccanismi di applicazione dell'accordo del 14 gennaio 2021, «le verifiche sul rispetto degli impegni regionali si effettuerebbero] a consuntivo», restando la Regione pienamente autonoma nell'individuazione delle azioni funzionali al conseguimento della riduzione totale degli impegni di spesa corrente.

Inoltre, ad avviso della resistente, la lettera *e*) del punto 2 dell'accordo avrebbe comunque espressamente escluso dal computo del contenimento della spesa del personale in servizio le «spese per i rinnovi contrattuali nei limiti minimi di quelli previsti per il medesimo periodo a livello nazionale».

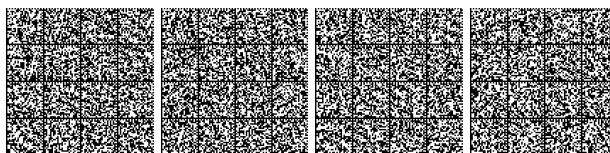
D'altro canto, nemmeno emergerebbe una specifica azione avente ad oggetto la riduzione o la non corresponsione degli emolumenti scaturenti dal rinnovo del contratto collettivo di lavoro, i quali, peraltro, risulterebbero in linea con i limiti di spesa dei rinnovi già intervenuti negli altri rami della pubblica amministrazione, anche a livello nazionale.

A questo riguardo, la difesa regionale ricorda che il legislatore statale avrebbe di recente destinato appositi stanziamenti ai rinnovi contrattuali per il triennio 2019-2021 del personale delle amministrazioni pubbliche, nonché ulteriori risorse aggiuntive finalizzate sia al superamento del limite del trattamento accessorio di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», sia al finanziamento dei sistemi di classificazione del personale non dirigenziale (sono richiamati i commi 604 e 612 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024»).

In tal modo sarebbe stata data attuazione alla deroga - disciplinata dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante «Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia», convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2021, n. 113 - che consente appunto il superamento del limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Tale deroga, conclude la difesa regionale, non potrebbe che «dinamicamente applicarsi alla Regione siciliana», alla luce del rinvio, contenuto nel punto 2, lettera *d*), dell'accordo, ai limiti posti dal citato decreto legislativo. D'altro canto, una diversa interpretazione determinerebbe una «ingiustificata disparità di trattamento tra dipendenti delle pubbliche amministrazioni».

2.3.- Da ultimo, la difesa della resistente sottolinea che le disposizioni impuginate, di cui agli artt. 18, comma 5, e 3, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 sono state modificate, rispettivamente, dagli artt. 1 e 12 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie).



Per effetto del citato art. 1, le risorse considerate dall'impugnato art. 18, comma 5, non sarebbero più utilizzabili come copertura di altre spese a valere sull'esercizio 2022, venendo invece iscritte in un fondo non impegnabile nella gestione della spesa.

Il successivo art. 12 avrebbe operato una «[a]nalogia sterilizzazione» modificando le previsioni contenute nell'impugnato art. 3, commi 1 e 2, riferite agli anni 2022, 2023 e 2024.

La descritta novella legislativa, conclude la resistente, avrebbe dunque determinato la cessazione della materia del contendere.

3.- A seguito dell'adozione del richiamato art. 1 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, il Consiglio dei ministri, nella seduta del 21 novembre 2022, ha approvato la rinuncia parziale al ricorso limitatamente, tra le altre, alla disposizione di cui all'art. 18, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, preso atto della mancata applicazione medio tempore della stessa. All'atto di rinuncia parziale, depositato dall'Avvocatura generale dello Stato il 26 novembre 2022, ha fatto seguito l'accettazione del Presidente della Regione Siciliana *pro tempore*, con atto datato 5 dicembre 2022, depositato il giorno 7 successivo.

4.- In prossimità dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria con la quale, a fronte della richiesta della resistente di dichiarare cessata la materia del contendere quanto alle questioni che concernono l'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ritiene che lo *ius superveniens* non abbia rimosso i vizi denunciati con le censure promosse.

Ad avviso dell'Avvocatura le disposizioni impugnate rimarrebbero in contrasto con l'impegno a ripianare il disavanzo regionale mediante, tra l'altro, la riduzione strutturale delle spese di personale, «dato che esse continu[erebbero] a prevedere un incremento delle spese in questione».

Nemmeno varrebbe il richiamo, da parte della difesa regionale, alla parte dell'accordo stipulato in data 14 gennaio 2021 in cui questo ammetterebbe le «spese per i rinnovi contrattuali nei limiti minimi di quelli previsti per il medesimo periodo a livello nazionale» (punto 2, lettera e), poiché le norme impugnate non stanzierebbero risorse per questi fini, ma inciderebbero su specifiche spese di personale che la Regione si sarebbe invece espressamente impegnata a ridurre.

5.- Con successivo ricorso notificato il 12 ottobre 2022 e depositato il 17 ottobre 2022 (reg. ric. n. 78 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato varie disposizioni della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, tra le quali anzitutto l'art. 12, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, secondo comma, e 119, primo comma, Cost.

5.1.- La disposizione impugnata prevede che:

«1. All'articolo 3 della legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 1 le parole “si provvede a valere sui risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4.” sono sostituite dalle parole “si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate di cui al Titolo 1, Tipologia 103, capitolo 1026.”;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

“2. Al fine di recepire la normativa statale in materia di revisione del sistema di classificazione professionale da applicare al personale dell'Amministrazione regionale, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 612, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 e successive modificazioni e dal punto 2, lettera e), dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto in data 14 gennaio 2021, le risorse finanziarie per i rinnovi dei contratti collettivi di lavoro relativi al triennio 2019-2021, stanziate con legge regionale 15 aprile 2021, n. 10 e dall'articolo 14 della legge regionale 27 dicembre 2021, n. 35, sono integrate, a decorrere dall'anno 2022, di un importo pari a euro 3.300.000,00 comprensivo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione e dell'IRAP, da destinare al rinnovo contrattuale del personale del comparto non dirigenziale. Alla conseguente copertura dell'onere, pari ad euro 3.300.000,00, a decorrere dall'anno 2022 si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate di cui al Titolo 1, Tipologia 103, capitolo 1026, per gli importi di euro 3.300.000,00 nell'anno 2022, di euro 2.988.040,94 nell'anno 2023 e di euro 3.300.000,00 nell'anno 2024 e mediante riduzione della Missione 20, Programma 1, capitolo 215744 per l'importo di euro 311.959,06 nell'anno 2023 (Missione 1, Programma 10, capitolo 212017).”;

c) dopo il comma 4 è inserito il seguente:

“4-bis. Le somme corrispondenti ai risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4, pari a complessivi euro 4.385.134,00 per ciascun anno del triennio 2022, 2023 e 2024, affluiscono a beneficio del bilancio regionale e sono iscritte in un apposito capitolo del dipartimento regionale del bilancio e del tesoro, non utilizzabili ai fini della gestione della spesa (Missione 20, Programma 3).”».



5.2.- Richiamando la precedente impugnativa, concernente «la copertura finanziaria oggetto di modifica» di cui all'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, il ricorrente ravvisa analoghi vizi di legittimità costituzionale in quella definita con la riportata disposizione, in quanto assicurata mediante l'utilizzo delle maggiori entrate di natura tributaria, di cui al Titolo I, Tipologia 103, capitolo 1026.

Queste consisterebbero nelle ritenute sugli interessi e sui redditi di capitale di cui la Regione Siciliana aggiornerebbe la quantificazione in relazione all'andamento del gettito comunicato dall'istituto cassiere e dunque privo di natura permanente e stabile, «essendo correlato a future variabili dei mercati finanziari».

Si tratterebbe pertanto di entrate che non rivestirebbero il necessario carattere di certezza e stabilità, tale da garantire la copertura degli oneri derivanti dalle spese di personale di natura strutturale e incomprimibile nel tempo indicate dalla norma regionale.

5.2.1.- Al riguardo, il ricorso richiama la previsione dell'art. 17, comma 1, lettera *c*), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), che consentirebbe la copertura delle maggiori spese «mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate»; ciò che la disposizione regionale impugnata non prevederebbe.

Inoltre, ai sensi del comma 1-*bis* del citato art. 17, le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non sarebbero utilizzabili per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o di riduzioni di entrate, ma andrebbero «finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica».

Pertanto, le norme regionali non rispetterebbero i caratteri della copertura finanziaria delle spese, incentrati sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che sorreggono l'iscrizione in bilancio degli stanziamenti in parte entrata e spesa (sono richiamate, di questa Corte, le sentenze n. 197 e n. 6 del 2019, nonché, con riferimento specifico alla Regione Siciliana, la sentenza n. 155 del 2022).

In conclusione, l'art. 12, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con l'obbligo di copertura finanziaria delle norme, anche regionali, che comportino nuovi o maggiori oneri a carico dei bilanci pubblici.

5.3.- Dello stesso art. 12, il ricorso denuncia anche la lettera *c*) del comma 1, che introduce il comma 4-*bis* nell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, così prevedendo che le somme corrispondenti ai risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4 di quest'ultima disposizione, derivanti dalla riduzione di fondi relativi al personale dell'area della dirigenza e a quello del comparto, «affluiscono a beneficio del bilancio regionale e sono iscritte in un apposito capitolo del dipartimento regionale del bilancio e del tesoro, non utilizzabili ai fini della gestione della spesa (Missione 20, Programma 3)».

Realizzando un «sostanziale “congelamento” dei predetti risparmi di spesa», la norma regionale contrasterebbe con il perseguimento delle finalità contemplate dall'accordo tra lo Stato e la Regione Siciliana sottoscritto il 14 gennaio 2021 e, in particolare, con la riduzione del trattamento economico accessorio dei dipendenti regionali, compresi quelli di livello dirigenziale, oggetto delle misure indicate nel punto 2, lettere *d*) ed *e*), dello stesso.

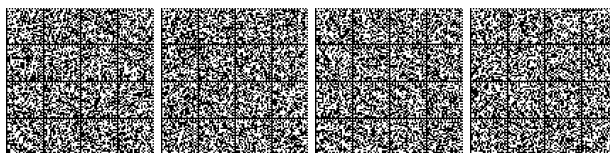
I predetti risparmi sarebbero così di fatto sottratti «dal concorso alla riduzione del disavanzo finanziario, generando una economia di bilancio utilizzabile in futuro con successive previsioni normative regionali», potenzialmente idonee persino a determinarne il ritorno nell'ambito delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale.

Peraltro, ad avviso dell'Avvocatura, questa Corte avrebbe già dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni legislative della Regione Siciliana contrastanti con la finalità del citato accordo di pervenire al contenimento della spesa per il trattamento accessorio del personale (sono citate le sentenze n. 200 e n. 190 del 2022).

Conclusivamente, oltre a violare l'art. 81, terzo comma, Cost., la disposizione in esame assumerebbe «carattere manifestamente contraddittorio», in quanto, da un lato, sottrarrebbe i risparmi derivanti dalla riduzione del trattamento accessorio del personale al concorso del ripiano del disavanzo; dall'altro lato, manterrebbe di fatto tali risorse nella disponibilità futura del bilancio regionale, determinando la violazione degli artt. 97, secondo comma, e 119, primo comma, Cost., «in punto di equilibrio dei bilanci pubblici e di sostenibilità del debito pubblico».

6.- Con atto depositato il 18 novembre 2022 si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo di dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

6.1.- Con riferimento alla copertura finanziaria approntata dal comma 1, lettere *a*) e *b*), della disposizione appena citata, la difesa regionale richiama anzitutto gli importi delle previsioni iniziali sul capitolo di entrata 1026 (Ritenute su interessi e redditi capitale) per gli esercizi dal 2022 al 2024 (rispettivamente, 72 milioni di euro, 73 milioni di euro e 73,5 milioni di euro).



Precisa, poi, che avendo registrato nel corso dell'esercizio 2022 tre versamenti per un importo complessivo di 88.448.887,95 euro, in relazione a somme pertinenti al suddetto capitolo 1026, l'ente avrebbe «riten[uto] ragionevole e prudente modificare la stima previsionale del capitolo in questione», incrementando a 86 milioni di euro quella dell'esercizio 2022. Inoltre, dai dati dei bollettini tributari relativi alle entrate dei periodi gennaio-dicembre 2021 e gennaio-luglio 2022 emergerebbe un incremento del gettito dell'imposta sostitutiva sui redditi e delle ritenute sugli interessi e sugli altri redditi di capitale.

Pertanto, per quanto sensibile al ciclo economico, si tratterebbe di una entrata non «aleatoria» e anzi «ricorrente, idonea per coperture finanziarie strutturali».

D'altro canto, secondo la difesa regionale anche la legge 5 agosto 2022, n. 111 (Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2022), avrebbe variato in aumento e assestato le previsioni iniziali del bilancio dello Stato per il 2022 «sulla scorta dei migliori andamenti registrati a livello nazionale, di diversi cespiti di entrate, tra le quali le sostitutive». Più in generale, il «quadro normativo» riproporrebbe «più volte» esempi in cui «inattesi incrementi di entrate in corso d'esercizio noti come "tesoretti"» sarebbero stati utilizzati a titolo di copertura finanziaria.

6.2.- Quanto alla doglianza relativa alla lettera c) del comma 1 dell'impugnato art. 12, la resistente sottolinea che i risparmi di spesa richiamati da tale previsione sarebbero stati iscritti nel capitolo 215794 della Missione 20 (Fondi e accantonamenti) «il cui stanziamento per definizione, in relazione alla natura della relativa spesa, non risulta impegnabile e pagabile».

Inoltre, in forza della espressa previsione secondo cui le relative somme affluirebbero «a beneficio del bilancio regionale», in sede di rendiconto l'economia di bilancio derivante dallo stanziamento del citato capitolo determinerebbe un miglioramento del disavanzo «e non pot[rebbe] essere oggetto di utilizzo negli esercizi successivi».

Infine, il mancato utilizzo dei «predetti risparmi c.d. "congelati"» potrebbe essere verificato nell'esame di legittimità costituzionale di successive leggi regionali.

7.- In prossimità dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria a sostegno delle conclusioni già svolte.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 26 luglio 2022 (reg. ric. n. 48 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato diverse disposizioni della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, tra cui gli artt. 3, commi 1 e 2, e 13, commi 14 e 50.

2.- Con ricorso depositato il 17 ottobre 2022 (reg. ric. n. 78 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato alcune disposizioni della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, tra le quali l'art. 12, recante modifiche all'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

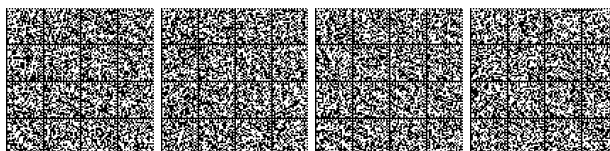
3.- Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati, i giudizi vanno riuniti, stante la parziale connessione tra le norme impuginate e in considerazione dei motivi e dei parametri parzialmente coincidenti.

4.- Quanto all'art. 18, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, che il ricorso ha chiesto di dichiarare costituzionalmente illegittimo insieme alla stessa legge regionale nella sua interezza, con atto depositato il 26 novembre 2022, lo Stato ha rinunciato al ricorso limitatamente, tra le altre, alla impugnazione della suddetta disposizione, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., giusta deliberazione del Consiglio dei ministri in data 21 novembre 2022. Il Presidente della Regione Siciliana *pro tempore*, con atto depositato il 7 dicembre 2022, ha accettato la rinuncia.

Va, pertanto, dichiarata l'estinzione del processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, e dell'intero testo della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

5.- È impugnato anche l'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, 117, terzo comma, e 119 Cost.

I suddetti commi prevedono, al fine di recepire specifiche disposizioni statali in materia di trattamento economico del personale delle pubbliche amministrazioni - recate dai commi 604 e 612 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 - l'incremento delle spese relative alle risorse destinate, rispettivamente, ai fondi per i trattamenti accessori e ai rinnovi dei contratti collettivi di lavoro per il triennio 2019-2021 in connessione con la revisione del sistema di classificazione del personale.



Entrambe le richiamate disposizioni richiedono il rispetto sia delle citate previsioni statali, sia «dei contenuti previsti dal punto 2, lettera e) dell'»Accordo tra Stato e Regione siciliana per il ripiano decennale del disavanzo» sottoscritto in data 14 gennaio 2021». Esse, infine, stabiliscono che alla copertura degli oneri rispettivamente recati si provvede a valere sui «risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4».

Questi ultimi dispongono, al fine di dare attuazione ai contenuti del menzionato accordo in materia di contenimento del trattamento economico accessorio, la riduzione a decorrere dall'anno 2022 degli importi, rispettivamente, del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione del personale della dirigenza regionale e del fondo risorse decentrate del personale del comparto non dirigenziale regionale.

5.1.- Secondo il ricorrente le disposizioni impugnate contrasterebbero con l'impegno, assunto dalla Regione Siciliana con il menzionato accordo, a ripianare il disavanzo regionale mediante una serie di interventi, tra cui la riduzione strutturale delle spese di personale, dal momento che le risorse derivanti dalla riduzione dei fondi indicati nei commi 3 e 4, anziché destinate al suddetto fine, verrebbero impiegate, invece, per finanziare l'incremento delle spese di cui ai commi precedenti.

Le stesse eccederebbero dunque dalle competenze legislative statutariamente riservate alla Regione Siciliana e violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, «tra i quali rientr[erebbero] anche le disposizioni di contenimento dei costi di personale [...], di cui costitui[rebbe] espressione» il punto 2, lettere d) ed e), dell'accordo sottoscritto dalla Regione Siciliana, diretto a contenere sia le risorse destinate al trattamento accessorio del personale, sia, in generale, la spesa relativa al personale in servizio.

Sotto altro profilo, le disposizioni impugnate violerebbero anche gli artt. 97 e 119 Cost., quanto al «principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici e della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni [...], nella misura in cui esse pregiudic[herebbero] la corretta attuazione e, quindi, l'efficacia del piano di rientro decennale dal disavanzo».

In subordine, anche ritenendo che le previsioni impugnate non sottraggano risorse destinate all'attuazione del suddetto piano di rientro, le stesse sarebbero comunque costituzionalmente illegittime «in quanto prive di adeguata copertura finanziaria», violando perciò l'art. 81, terzo comma, Cost. Secondo il ricorrente, per effetto delle riduzioni previste nei commi 3 e 4 dell'impugnato art. 3, i fondi dagli stessi considerati «non sarebbero affatto sufficienti per garantire gli incrementi dei costi di personale disposti dal legislatore regionale» con i precedenti commi 1 e 2.

5.2.- La Regione Siciliana, costituitasi in giudizio, ha eccepito in via generale l'inammissibilità delle impugnative statali in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., ritenute prive di idonee argomentazioni.

Nel merito delle questioni in esame, le relative censure sarebbero «infondate e frutto di un travisamento» dei contenuti dell'accordo sottoscritto tra lo Stato e la Regione Siciliana il 14 gennaio 2021.

In ogni caso, le modifiche apportate alle disposizioni impugnate dall'art. 12 della successiva legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 avrebbero determinato la sopravvenuta cessazione della materia del contendere.

5.3.- Le questioni promosse sono inammissibili, perché del tutto generiche e viziate da un'incompleta ricostruzione del quadro normativo.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale (tra le tante, sentenze n. 119 del 2022, n. 219 e n. 171 del 2021). Il ricorrente, pertanto, «ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure» (così, di recente, sentenza n. 95 del 2021)» (da ultimo, sentenza n. 44 del 2023).

5.3.1.- La doglianza principale, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è, infatti, formulata, per un verso, richiamando l'accordo sottoscritto tra lo Stato e la Regione Siciliana in data 14 gennaio 2021 e, per l'altro, sostenendo, in modo meramente assertivo, che le disposizioni in esso contenute sarebbero rientranti nei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Tale censura manca di considerare il quadro normativo di riferimento e segnatamente la relazione tra la disposizione da cui il suddetto accordo trae origine, 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 giudiziali e dei controlli), e la competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.



Il ricorso, inoltre, non chiarisce i termini del prospettato contrasto degli impugnati commi 1 e 2 dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 con i contenuti delle lettere *d*) ed *e*) del punto 2 dell'accordo, posto che, in particolare, le disposizioni regionali dichiarano di recepire previsioni statali di portata generale e, soprattutto, richiedono espressamente il rispetto della richiamata lettera *e*) del medesimo punto 2 dell'accordo.

5.3.2.- Considerazioni analoghe valgono a determinare l'inammissibilità delle questioni promosse in riferimento agli artt. 97 e 119 Cost., dovendosi aggiungere che il ricorso, in particolare, non si confronta con la peculiare disciplina approntata dall'accordo tra Stato e Regione Siciliana sia per la verifica dei contenuti dallo stesso previsti, sia per il caso di mancata attuazione degli impegni assunti dalla Regione di cui ai punti 1 e 2.

Poiché, infatti, il conseguimento dell'obiettivo annuo di riduzione totale della spesa corrente è monitorato solo a posteriori, il ricorrente avrebbe dovuto argomentare in maniera puntuale in quali termini l'adozione delle norme impugnate si porrebbe in diretto contrasto con i parametri evocati.

5.3.3.- È, infine, inammissibile anche la questione promossa, in via subordinata, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., che chiaramente risente dei vizi che affliggono le questioni principali.

5.4.- L'evidenziata inammissibilità del ricorso, per la pregiudizialità che, nella specie, la connota ai fini della valutazione della satisfattività delle pretese avanzate con lo stesso, rende non necessario approfondire il profilo della sopravvenuta modifica dei commi 1 e 2 dell'impugnato art. 3, apportata dall'art. 12, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 (sentenza n. 109 del 2018, punto 2 del Considerato in diritto).

6.- È denunciato anche l'art. 13, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, che «[p]er l'esercizio finanziario 2022 [...] autorizz[a] la spesa di 160 migliaia di euro in favore del Comune di Sciacca, destinata al pagamento delle imposte comunali ICI/IMU relative al procedimento di liquidazione della fondazione "Pardo" al fine di permettere l'immediato utilizzo delle risorse, già stanziare, destinate alla realizzazione del museo interdisciplinare di cui all'articolo 2 della legge regionale 15 maggio 1991, n. 17 e successive modificazioni, nel complesso monumentale di Santa Margherita a Sciacca».

Le censure - promosse «[n]el presupposto» che la fondazione Pardo «sia soggetto partecipato dal Comune di Sciacca» - lamentano la violazione sia dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, che vieterebbe alle amministrazioni pubbliche il cosiddetto soccorso finanziario nei confronti dei propri organismi partecipati, sia dell'art. 97, secondo comma, Cost., in quanto, «senza alcuna ragionevole giustificazione», la norma regionale trasferirebbe sulla collettività l'onere di un debito di una fondazione di diritto privato in liquidazione.

6.1.- Occorre dare atto, in linea preliminare, che la disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 3, comma 7, della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), entrata in vigore il 1° marzo 2023, ai sensi dell'art. 119, comma 1, della medesima, e le cui disposizioni, in forza del precedente art. 118, comma 2, «si applicano, ove non diversamente disposto, a decorrere dall'1 gennaio 2023».

A fronte di tale *ius superveniens* ricorrono entrambe le condizioni che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 242, n. 222 e n. 92 del 2022), determinano la cessazione della materia del contendere.

In primo luogo, abrogando la disposizione impugnata, il richiamato art. 3, comma 7, presenta senza dubbio carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso, come del resto riconosciuto dall'Avvocatura generale nell'udienza pubblica.

Inoltre, anche in assenza di deduzioni sul punto della Regione Siciliana, la cui costituzione in giudizio non comprende la presente impugnativa, è da escludersi che, prima di essere abrogata, la previsione di cui all'art. 13, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, abbia ricevuto applicazione mediante l'adozione dell'impegno di spesa e del pagamento del contributo a favore del Comune di Sciacca.

In questo senso, va rilevato che, per un verso, la norma impugnata ha autorizzato la spesa per il solo esercizio finanziario 2022; per altro verso, dal bilancio finanziario gestionale per l'esercizio finanziario 2023 - approvato con deliberazione della Giunta regionale della Regione Siciliana 16 gennaio 2023, n. 43 - risulta che il capitolo 191337, appositamente istituito a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale impugnata, presentava per l'anno 2022 un importo pari a zero sia quanto alla previsione definitiva di cassa (che, ai sensi dell'art. 58, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, costituisce limite al pagamento delle spese), sia quanto ai residui presunti al termine dell'esercizio; ciò che esclude la presenza di somme impegnate e non pagate entro l'anno 2022.

Deve pertanto essere dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

7.- Infine, il ricorso denuncia l'art. 13, comma 50, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, in base al quale «[a]ll'articolo 55 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, dopo le parole "liquidazione coatta amministrativa" sono aggiunte le parole "nonché ai soci che hanno favorevolmente ottenuto i benefici di cui all'articolo 179 del codice penale"», ossia la riabilitazione.



Per l'effetto, la disposizione regionale modificata - recante interpretazione autentica dell'art. 2, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 37 del 1994 - stabilisce ora che quest'ultimo «si interpreta nel senso che i benefici previsti dal comma 1 dell'articolo 2 della suddetta legge si applicano ai soci delle cooperative agricole, già utilmente inserite in graduatoria per il godimento dei suddetti benefici, per le quali sia stato dichiarato lo stato di insolvenza ovvero siano pendenti o già definite le procedure di fallimento o liquidazione coatta amministrativa nonché ai soci che hanno favorevolmente ottenuto i benefici di cui all'articolo 179 del codice penale».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale impugnata ometterebbe sia di quantificare gli oneri dalla stessa recati, sia di individuare i mezzi finanziari per farvi fronte, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

7.1.- La questione è inammissibile, non avendo il ricorrente adeguatamente motivato le ragioni del contrasto della norma impugnata con l'evocato parametro costituzionale (*ex plurimis*, con riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., sentenze n. 44 del 2023, n. 25 del 2021 e n. 131 del 2016).

La censura statale si limita, infatti, ad affermare che la norma regionale «reca evidenti oneri finanziari a carico del bilancio regionale, dato che l'articolo 2, comma 3, della legge regionale 10 ottobre 1994, n. 37, ammette i soci delle cooperative agricole per le quali sia stato già dichiarato lo stato di insolvenza o il fallimento o sia stata già avviata la liquidazione coatta amministrativa ai benefici previsti dal comma 1 della medesima disposizione: vale a dire, l'assunzione a carico del bilancio della Regione Siciliana delle garanzie prestate da tali soggetti in favore delle cooperative stesse».

L'argomentazione così formulata risulta apodittica e contraddittoria.

Il ricorrente, infatti, ascrive all'intervento impugnato la produzione di nuovi oneri finanziari senza tuttavia contestarne il dichiarato carattere interpretativo; ciò che potrebbe escluderne l'effetto innovativo anche sul piano finanziario.

8.- Con il ricorso depositato il 17 ottobre 2022 (reg. ric. n. 78 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, come detto, ha impugnato alcune disposizioni della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, tra le quali l'art. 12, recante modifiche all'art. 3 della già esaminata legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

9.- Della disposizione da ultimo citata sono anzitutto denunciate le lettere *a)* e *b)* del comma 1, in quanto, l'una modificando il comma 1 del richiamato art. 3, l'altra sostituendone il comma 2, utilizzerebbero le maggiori entrate di natura tributaria allocate al Titolo I, Tipologia 103, capitolo 1026, in violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., come specificato dalla legge n. 196 del 2009.

Per un verso, infatti, le disposizioni regionali impugnate, ricorrendo a entrate dipendenti dall'andamento del gettito, «correlato a future variabili dei mercati finanziari», contrasterebbero con l'art. 17, comma 1, lettera *c)*, della suddetta legge che richiede la copertura delle maggiori spese «mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate».

Per altro verso, le stesse risorse, inoltre, consistendo in maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, in forza del comma 1-*bis* del medesimo art. 17 non sarebbero utilizzabili per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese, dovendo essere «finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica».

9.1.- La questione è fondata, sotto entrambi i profili di censura.

Modificando la originaria copertura degli oneri stabiliti dai commi 1 e 2 dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ambedue le previsioni impugnate vi provvedono ora «mediante utilizzo delle maggiori entrate di cui al Titolo I, Tipologia 103, capitolo 1026», costituite da ritenute sugli interessi e sui redditi di capitale e corrispondenti, come riconosciuto dalla Regione Siciliana nell'atto di costituzione, all'incremento della iniziale previsione di competenza del suddetto capitolo in forza del positivo andamento del gettito nella prima parte dell'esercizio 2022.

In tal modo le disposizioni regionali in esame si pongono in contrasto anzitutto con l'art. 17, comma 1, lettera *c)*, della legge n. 196 del 2009 - applicabile anche alle regioni in forza del successivo art. 19 - in base al quale la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, deve avvenire mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

Nella specie, invece, difettano modifiche sostanziali della legislazione, per cui le maggiori entrate considerate dalle norme regionali impugnate non rappresentano coperture stabili e si rivelano inidonee a garantire la copertura dei correlati oneri derivanti dalle spese di personale, di natura strutturale e incompressibile nel tempo.

L'argomento della difesa regionale che, obliterando il requisito della norma statale, si limita a ritenere possibile l'utilizzo nel corso dell'esercizio finanziario delle maggiori riscossioni contestualmente registrate, risulta dunque inconferente.



Le norme regionali contrastano anche con il comma 1-*bis* dello stesso art. 17 della legge n. 196 del 2009, a mente del quale «[l]e maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica».

Disciplinando la destinazione del cosiddetto extra-gettito a vantaggio dei saldi di finanza pubblica, la previsione statale esplicita un corollario dell'altra disposizione dianzi richiamata, precludendo l'utilizzo a copertura delle nuove spese - nella specie, invece, avvenuto - delle maggiori entrate registrate, a legislazione immutata, in conseguenza del miglioramento del quadro economico.

Le norme regionali impugnate contrastano quindi con l'art. 81, terzo comma, Cost., perché le coperture delle spese difettano «di un legittimo “fondamento giuridico” (sentenza n. 197 del 2019)» (sentenza n. 156 del 2021).

Deve, in conclusione, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

9.2.- Va aggiunto che, mentre la caducazione della lettera *b*) riguarda l'intero comma 2 del medesimo art. 3, come ormai definitivamente sostituito rispetto alla formulazione originaria, quella della richiamata lettera *a*) incide solo sulla modalità di copertura prevista dal secondo periodo del comma 1 dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, come modificato dalla menzionata lettera *a*).

In considerazione della sussistenza di una inscindibile connessione funzionale (sentenze n. 279 del 2016, n. 68 del 2014 e n. 181 del 2013) tra le due parti della citata disposizione, va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 3, comma 1, primo periodo e secondo periodo, quest'ultimo limitatamente alle parole «[a]lla conseguente copertura dell'onere, pari ad euro 1.600.000,00 a decorrere dall'anno 2022», della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, là dove questo stabilisce interventi onerosi ormai «insuscettibili di attuazione in carenza di finanziamento» (sentenza n. 181 del 2013).

10.- Resta da esaminare l'impugnativa dell'art. 12, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che introduce il comma 4-*bis* nell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ai sensi del quale le somme corrispondenti ai risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4 e derivanti dalla riduzione di fondi relativi al personale dell'area della dirigenza e a quello del comparto non dirigenziale, «affluiscono a beneficio del bilancio regionale e sono iscritte in un apposito capitolo del dipartimento regionale del bilancio e del tesoro, non utilizzabili ai fini della gestione della spesa (Missione 20, Programma 3)».

Ad avviso del ricorrente, in contrasto con le finalità perseguite dall'accordo sottoscritto tra lo Stato e la Regione Siciliana il 14 gennaio 2021, e quindi in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., la norma regionale «sottra[rrrebbe] di fatto» i predetti risparmi «dal concorso alla riduzione del disavanzo finanziario, generando una economia di bilancio utilizzabile in futuro con successive previsioni normative regionali».

Tali considerazioni dimostrerebbero il «carattere manifestamente contraddittorio» della previsione impugnata, in contrasto anche con gli artt. 97, secondo comma, e 119, primo comma, Cost., «in punto di equilibrio dei bilanci pubblici e di sostenibilità del debito pubblico».

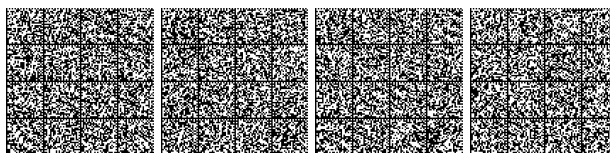
10.1.- Le questioni non sono fondate.

Riferendosi espressamente alle «somme corrispondenti ai risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4», il comma 4-*bis*, introdotto dalla disposizione impugnata nell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, richiama altresì la finalità da quelle disposizioni dichiarata, ossia «di dare attuazione» agli specifici impegni assunti dalla Regione Siciliana e contenuti nell'accordo sottoscritto con lo Stato il 14 gennaio 2021, volti a realizzare riduzioni strutturali degli impegni di spesa correnti.

Pertanto, stabilendo che tali somme «affluiscono a beneficio del bilancio regionale», la norma non contraddice, anzi conferma, la stabile compressione della spesa corrente disposta dai due precedenti commi «[a] decorrere dall'anno 2022».

Le modalità di iscrizione contabile che essa prescrive si limitano dunque a dare all'entità di tali riduzioni una mera evidenza nel bilancio di previsione, rimanendo esplicitamente escluso l'utilizzo delle corrispondenti somme «ai fini della gestione della spesa», in coerenza, peraltro, con la mera iscrizione contabile nella Missione 20, nella quale non sono consentiti impegni per spese finali.

Da ciò consegue che: la norma impugnata non comporta l'esito temuto dal ricorrente, ovvero quello di realizzare una economia di bilancio utilizzabile in futuro in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.; nemmeno si pone in contrasto con l'art. 97, secondo comma, Cost., né reca pregiudizio all'equilibrio di bilancio di cui all'art. 119, primo comma, Cost.



In accordo sia con il tenore letterale del richiamato comma 4-bis, sia con la finalità espressa dai precedenti commi 3 e 4, infatti, al termine dell'esercizio le somme iscritte nell'apposito capitolo della Missione 20 affluiscono definitivamente nel bilancio regionale, migliorando il risultato di amministrazione; ciò che per la Regione Siciliana equivale a ridurre l'entità del disavanzo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), che modifica il comma 1, secondo periodo, e sostituisce il comma 2 dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024);*

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. 3, comma 1, primo periodo e secondo periodo, quest'ultimo limitatamente alle parole «[a]lla conseguente copertura dell'onere, pari ad euro 1.600.000,00 a decorrere dall'anno 2022,», della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022;*

3) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, nella formulazione originaria, promosse, in riferimento agli artt. 81, 97, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 48 del 2022;*

4) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 50, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 48 del 2022;*

5) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera c), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, secondo comma, e 119, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 78 del 2022;*

6) *dichiara cessata la materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 97 e 117 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 48 del 2022;*

7) *dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, e dell'intero testo della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 48 del 2022.*

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

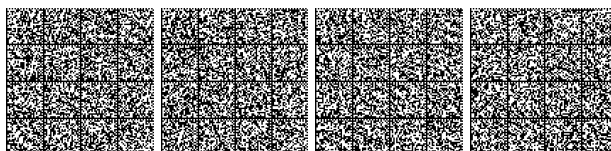
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 maggio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 81

Sentenza 21 marzo - 2 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Debiti fuori bilancio per l'anno 2021, ma riconosciuti nel 2022 - Copertura mediante variazione compensativa di spesa dell'esercizio 2021, anziché 2022 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive - Disposizione in stretta connessione funzionale con altra, dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento di debiti fuori bilancio per l'anno 2021, ma riconosciuti nel 2022 - Entrata in vigore - Norma inscindibilmente dipendente da quella dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento di debiti fuori bilancio per l'anno 2021, ma riconosciuti nel 2022 - Tabella descrittiva degli importi riconosciuti con disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- Legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

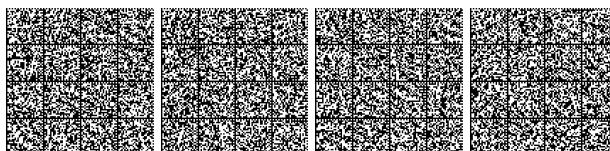
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 2, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, concernente: “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42” e successive modificazioni», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° giugno 2022, depositato in cancelleria il 1° giugno 2022, iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;

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



Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe (registro ricorsi n. 36 del 2022), ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 2, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, concernente: «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42» e successive modificazioni» per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

La disposizione regionale impugnata, rubricata «Copertura finanziaria», così stabilisce: «1. Agli oneri derivanti dalla presente legge, quantificati in complessivi euro 50.565,92, per l'anno 2021, si provvede mediante variazione compensativa di spesa anno 2021, in competenza ed in cassa dal programma 1 - missione 20 - titolo 1 - macroaggregato 110 - capitolo 80003 - Accantonamento annuale per il fondo rischi legali (fondo rischi da contenzioso) (-euro 50.565,92) ai capitoli di spesa: programma 1 - missione 13 - titolo 1 - macroaggregato 101 - capitolo 34167 - Finanziamenti vincolati FSN - L. 662/96 - collaborazioni coordinate a progetto (euro 43.402,71); programma 1 - missione 13 - titolo 1 - macroaggregato 101 - capitolo 34172 - Finanziamenti vincolati FSN - L. 662/96 - altri contributi sociali effettivi N.A.C. (euro 5.219,17); programma 1 - missione 13 - titolo 1 - macroaggregato 102 - capitolo 34168 Finanziamenti vincolati FSN - L. 662/96 - imposta regionale sulle attività produttive IRAP (euro 1.944,04). 2. A seguito dell'attuazione dei profili finanziari della presente legge, le strutture regionali competenti adottano i provvedimenti di spesa relativi ai debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'articolo 1».

Secondo il ricorrente, la norma in esame individuerrebbe la copertura degli oneri relativi ai debiti fuori bilancio riconosciuti dall'art. 1 della medesima legge regionale, derivanti da sentenze esecutive rese dalla Corte d'Appello di Campobasso, nelle risorse del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, pur essendo tale esercizio ormai decorso.

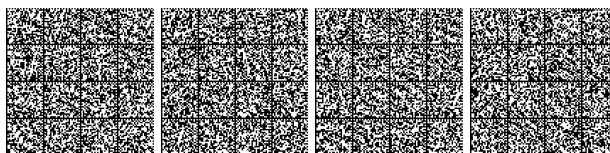
Tale disposizione, quindi, individuando la copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2022 con la legge in esame attraverso la variazione delle poste contabili dell'esercizio 2021 ormai concluso, sarebbe in contrasto con l'art. 3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni 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), che esige il rispetto sia del principio contabile generale dell'annualità del bilancio espresso nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, paragrafo 1, sia del principio contabile applicato contenuto nell'Allegato 4/2 allo stesso decreto legislativo, paragrafo 9.1, secondo cui «la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto», e violerebbe pertanto l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Riferisce il ricorrente che, con la deliberazione della Giunta regionale 30 novembre 2021, n. 406 è stata disposta la variazione di bilancio mediante l'utilizzo dell'accantonamento annuale per il fondo rischi legali e che, con deliberazione della Giunta regionale 29 dicembre 2021, n. 479 è stato proposto il riconoscimento del debito fuori bilancio, successivamente approvato dal Consiglio regionale con la legge reg. Molise n. 2 del 2022.

Tuttavia, sebbene il comma 4 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011 consenta il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio sia al Consiglio regionale sia alla Giunta regionale, la Regione Molise, con la legge impugnata, ha attribuito tale competenza al Consiglio regionale, che l'ha esercitata solo con la legge reg. Molise n. 2 del 2022, il cui art. 1 recita: «1. [...] con la presente legge è riconosciuta la legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione Molise, derivanti da sentenze esecutive, per il valore complessivo di euro 50.565,92, elencati nella tabella A allegata alla presente legge».

Secondo il ricorrente, occorre allora richiamare quanto prevede il già citato principio contabile applicato di cui all'Allegato 4/2 al d.lgs. 118 del 2011, paragrafo 9.1, in materia di debiti fuori bilancio: l'anzidetta disposizione statale prevede che «[l']emersione di debiti, assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta, comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio prima di impegnare le spese con imputazione all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto». La Regione Molise, quindi, non avrebbe potuto impegnare le risorse prima del riconoscimento del debito fuori bilancio, avvenuto solo con la legge regionale impugnata.

Una volta provvedutosi al riconoscimento del debito fuori bilancio solo nell'esercizio 2022, l'intera operazione avrebbe dovuto essere imputata al medesimo esercizio e non a quello del 2021.



2.- Si è costituita in giudizio la Regione Molise chiedendo il rigetto del ricorso.

Rileva la difesa regionale che la legge impugnata scaturisce dalla procedura di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio attivata, ex art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, ai fini dell'esecuzione delle sentenze rese dalla Corte d'Appello di Campobasso n. 210 e n. 139 del 2019 (in forza delle quali i creditori erano in procinto di attivare le azioni esecutive, con rischio di ulteriori esborsi a carico del già deficitario bilancio regionale), su proposta dell'esecutivo regionale di cui alla deliberazione di Giunta regionale n. 479 del 2021, attingendo le necessarie risorse dal capitolo di spesa relativo all'accantonamento al fondo rischi previsto nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021.

Precedentemente, con deliberazione di Giunta regionale n. 406 del 2021, era stata effettuata la variazione di bilancio, su richiesta formulata in data 23 novembre 2021 dal servizio competente per materia, mediante utilizzo dell'accantonamento annuale per il fondo rischi legali e contestuale incremento dei capitoli di bilancio (34167, 34168 e 34172).

Dette operazioni amministrativo-contabili si sarebbero rese necessarie al fine di garantire la relativa copertura finanziaria, che verrebbe a mancare nel caso si seguisse l'indirizzo suggerito nel ricorso governativo (ossia imputando l'intera operazione all'esercizio finanziario 2022).

Dunque, considerata la natura dei fondi necessari alla copertura finanziaria (accantonamento fondo rischi legali per esercizio 2021), nonché la natura del debito (derivante da sentenze esecutive), la Regione Molise avrebbe provveduto alla registrazione dell'impegno di spesa nel 2021, comunque vincolando il pagamento all'avvenuta approvazione della legge di riconoscimento della legittimità del debito da parte del Consiglio regionale.

D'altra parte, osserva la Regione, se la registrazione di un impegno di spesa può avvenire soltanto dal momento in cui l'obbligazione a carico dell'ente è giuridicamente perfezionata (paragrafo 5.1 del principio contabile applicato di cui all'Allegato 4/2), non potrebbe rilevarsi un'anomalia nella registrazione dell'impegno a seguito dell'obbligazione giuridica sorta e perfezionata per effetto di un provvedimento del giudice, ormai definitivo, in forza del quale il creditore è in procinto di attivare l'azione esecutiva.

Tale risultato interpretativo, quindi, non avrebbe determinato un'esautorazione di poteri degli organi deliberativi dell'ente territoriale, al cui esame sarebbe stato comunque sottoposto il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, atteso che la successiva liquidazione e il conseguente effettivo pagamento sarebbero comunque potuti intervenire ad avvenuta approvazione, da parte del Consiglio regionale, della proposta di legge regionale.

Inoltre, la possibilità di imputare contabilmente alla competenza dell'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili e quella di registrare l'impegno di spesa prima del formale riconoscimento emergerebbero dallo stesso paragrafo 9.1 (e non solo e non tanto dal citato paragrafo 5.1): infatti, la testuale formulazione della norma consentirebbe, se non addirittura imporrebbe, l'«immediato accertamento ed impegno» contabile alla competenza dell'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili.

Ritiene, inoltre, la Regione Molise che sia applicabile alla fattispecie il principio contabile generale di cui al paragrafo 18 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, ossia quello della prevalenza della sostanza sulla forma, in base al quale «se l'informazione contabile deve rappresentare fedelmente ed in modo veritiero le operazioni ed i fatti che sono accaduti durante l'esercizio, è necessario che essi siano rilevati contabilmente secondo la loro natura finanziaria, economica e patrimoniale in conformità alla loro sostanza effettiva e quindi alla realtà economica che li ha generati e ai contenuti della stessa, e non solamente secondo le regole e le norme vigenti che ne disciplinano la contabilizzazione formale. La sostanza economica, finanziaria e patrimoniale delle operazioni pubbliche della gestione di ogni amministrazione rappresenta l'elemento prevalente per la contabilizzazione, valutazione ed esposizione nella rappresentazione dei fatti amministrativi nei documenti del sistema di bilancio». Dunque, l'operazione contabile derivante dal riconoscimento della legittimità dei debiti (e conseguente pagamento) di cui alla legge regionale in contestazione sarebbe stata rilevata contabilmente secondo la natura finanziaria, economica e patrimoniale dei debiti stessi e in conformità alla loro sostanza effettiva, tenendo conto della realtà che li ha generati.

3.- Con memoria depositata in data 28 febbraio 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce che, pur essendo l'iter approvativo della legge reg. Molise n. 2 del 2022 oggetto del procedimento iniziato nel 2021, tale legge è stata approvata dal Consiglio regionale nel 2022; pertanto, incidendo la copertura finanziaria sulle risorse del bilancio del 2021, violerebbe il principio contabile generale dell'annualità del bilancio espresso nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, paragrafo 1, nonché il principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al medesimo decreto legislativo secondo il quale la Regione non avrebbe dovuto impegnare le risorse prima del riconoscimento del debito fuori bilancio. L'impegno, infatti, deve essere successivo al riconoscimento e, conseguentemente, l'intera operazione di riconoscimento dei debiti fuori bilancio avrebbe dovuto essere imputata al 2022, attribuendo tanto gli oneri quanto le rispettive variazioni di bilancio (e relativi impegni di spesa) all'esercizio in cui i debiti sono stati riconosciuti con la legge regionale in esame, provvedendo alla cancellazione degli impegni già registrati nell'esercizio 2021 e utilizzando gli accantonamenti che vi avevano fornito copertura per le variazioni relative al 2022.



4.- Con memoria in data 28 febbraio 2023 la difesa regionale evidenzia che la legge reg. Molise n. 2 del 2022 scaturisce dal procedimento di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio attivata, ex art. 73 del citato d.lgs. n. 118 del 2011, ai fini dell'esecuzione delle sentenze rese dalla Corte d'Appello di Campobasso n. 210 e n. 139 del 2019, attingendo le necessarie risorse dal capitolo di spesa relativo all'accantonamento al fondo rischi da contenzioso previsto nel bilancio di previsione 2021/2023 - esercizio 2021.

La Regione Molise afferma di aver provveduto alla registrazione dell'impegno di spesa nel 2021, comunque vincolando il pagamento all'avvenuta approvazione della legge regionale di riconoscimento della legittimità del debito da parte del Consiglio regionale.

Sostiene la Regione che a maggio 2022, all'esito del procedimento di riconoscimento, per scongiurare il rischio di attivazione di procedure esecutive che avrebbero aggravato l'esposizione debitoria regionale sono stati liquidati e pagati alle creditrici gli importi di cui alle citate sentenze della Corte d'Appello di Campobasso.

Inoltre, la riferibilità all'esercizio 2021 della copertura finanziaria della legge regionale impugnata non altererebbe i saldi complessivi, né le risultanze finali del conto: in merito all'operazione in specie, nessun rilievo, né dal ricorrente, né dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti in sede di parificazione del rendiconto 2021, sarebbe stato manifestato in ordine a una possibile compromissione degli equilibri finanziari. Nel contempo, tale operazione garantirebbe il rispetto complessivo dell'equilibrio gestionale del bilancio, soprattutto in termini di "cassa", e rispetterebbe i principi contabili dell'integrità, della veridicità, dell'attendibilità, della correttezza, della coerenza i quali, al contrario, non sarebbero rispettati ove gli impegni si dovessero assumere in una annualità per la quale non fossero rinvenibili le necessarie coperture finanziarie; le conseguenze deleterie sarebbero facilmente ipotizzabili e ciò non corrisponderebbe ai canoni di una corretta e sana gestione amministrativa dell'attività dell'ente.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato (registro ricorsi n. 36 del 2022) l'art. 2 della legge reg. Molise n. 2 del 2022 in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

La disposizione impugnata, infatti, individuando la copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2022 con la legge regionale in esame mediante una variazione delle poste contabili dell'esercizio 2021 ormai concluso, sarebbe in contrasto con i principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011, e, in particolare, con quello dell'annualità del bilancio di cui all'Allegato 1, paragrafo 1, e inoltre con quanto espresso nell'Allegato 4/2 allo stesso decreto legislativo, paragrafo 9.1, in ragione del quale «la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto».

La Regione, infatti, avendo provveduto al riconoscimento del debito fuori bilancio solo nell'esercizio 2022, avrebbe dovuto, secondo il ricorrente, imputare l'intera operazione al medesimo anno 2022 e non, come invece è avvenuto, al 2021, così determinando la lesione dei richiamati principi contabili.

Afferma il ricorrente che, quantunque il comma 4 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011 consenta il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio, derivanti, come nella specie, da sentenze esecutive, sia da parte della Giunta regionale, sia del Consiglio regionale, la Regione Molise ha deciso di attribuire tale competenza a quest'ultimo, che l'ha esercitata solo con la legge reg. Molise n. 2 del 2022, nonostante la procedura di riconoscimento del debito fosse iniziata l'anno precedente.

2.- La Regione Molise si è costituita in giudizio evidenziando che la legge impugnata scaturisce dalla procedura di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio attivata a seguito di sentenze della Corte d'Appello di Campobasso in forza delle quali vi era il rischio che i creditori potessero procedere con azioni esecutive che avrebbero accentuato le conseguenze negative in termini economici delle sentenze stesse; le necessarie risorse sono state individuate nel capitolo di spesa relativo all'accantonamento per fondo rischi legali previsto nel bilancio di previsione 2021-2023 - esercizio 2021.

L'iter procedimentale di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio è stato avviato già nel 2021 per garantirne la copertura finanziaria in quell'esercizio, mentre detta copertura non vi sarebbe ove tale spesa fosse imputata all'esercizio finanziario 2022.

D'altra parte, sostiene la Regione, la registrazione dell'impegno di spesa è stata effettuata solo dopo che l'obbligazione si è giuridicamente perfezionata, ossia in presenza di un provvedimento giurisdizionale definitivo.



Inoltre, la possibilità di imputare contabilmente alla competenza dell'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili e quella di registrare l'impegno di spesa prima del formale riconoscimento del debito emergerebbero dallo stesso principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011.

Secondo la Regione, inoltre, sarebbe applicabile alla fattispecie in esame il principio contabile generale di cui al paragrafo 18 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, ossia quello della prevalenza della sostanza sulla forma; difatti, la sostanza economica, finanziaria e patrimoniale delle operazioni pubbliche di gestione costituirebbe l'elemento prevalente per la contabilizzazione, valutazione ed esposizione nella rappresentazione dei fatti amministrativi nei documenti di bilancio.

La difesa regionale, con successiva memoria, nel ripercorrere le predette argomentazioni difensive, afferma di aver liquidato e corrisposto, nel maggio 2022, alle parti creditrici, gli importi di cui alle già ricordate sentenze esecutive, oggetto del riconoscimento del suddetto debito fuori bilancio.

3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 2 del 2022 - promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici in relazione al principio contabile generale dell'annualità del bilancio espresso nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, paragrafo 1, e al principio contabile applicato contenuto nell'Allegato 4/2 allo stesso decreto legislativo, paragrafo 9.1, secondo cui «la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto» - è fondata.

3.1.- Preliminarmente questa Corte richiama il proprio costante orientamento secondo cui i principi contabili statali contenuti nel citato d.lgs. n. 118 del 2011 costituiscono espressione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, e gli enti territoriali sono tenuti ad attenersi a essi (*ex multis*, sentenze n. 268 del 2022 e n. 184 del 2016).

L'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili, assumendo gradualmente una fisionomia più ampia e rigorosa, in particolare per quel che riguarda gli enti territoriali, per mezzo dei principi contabili espressi dal d.lgs. n. 118 del 2011 (sentenza n. 184 del 2016).

Si è infatti evidenziato come, per un verso, solo il rispetto di un linguaggio contabile comune impedisce a un sistema ispirato al pluralismo istituzionale di degenerare in un'ingestibile moltitudine di monadi contabili (sentenza n. 168 del 2022) e come, per altro verso, l'uniformità delle regole, per quanto connotate da un alto livello di tecnicità, sia «funzionale all'indispensabile finalità di garantire "l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci"» (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 168 del 2022).

Pertanto, le norme statali dettate in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici vincolano tutti gli enti territoriali poiché «funzionali a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea» (sentenze n. 44 del 2021 e n. 130 del 2020).

I principi contabili invocati dal ricorrente nel presente giudizio rappresentano, dunque, norme interposte rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. cosicché la previsione regionale impugnata si pone effettivamente in contrasto con il d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto vi è stata una illegittima applicazione da parte della Regione Molise dei predetti principi.

Infatti, «[l]a legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, contestualmente individuare nel bilancio "le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti" a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta» (sentenza n. 51 del 2023).

3.2.- La norma impugnata, invece, ha imputato un debito all'esercizio di bilancio 2021 anziché al 2022, nonostante il relativo riconoscimento sia avvenuto solo nel marzo 2022. La previsione regionale collide, quindi, con l'evocato parametro interposto rappresentato dal principio contabile generale dell'annualità del bilancio espresso nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, paragrafo 1, in ragione del quale il bilancio è predisposto con cadenza annuale secondo periodi di gestione coincidenti con l'anno solare.

La difforme previsione risultante dalla norma impugnata realizza pertanto il denunciato contrasto con quella interposta e, per l'effetto, con l'evocato parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. con violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.



4.- L'accoglimento della questione con riferimento al suddetto principio dell'annualità del bilancio permette di considerare assorbita la questione promossa in relazione alla seconda norma interposta evocata, ossia quella di cui all'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, paragrafo 9.1.

5.- L'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 2 della legge reg. Molise n. 2 del 2022 determina, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), quella dell'intera legge regionale (*ex multis*, sentenza n. 209 del 2022).

5.1.- L'art. 1 della legge reg. Molise n. 2 del 2022, che riconosce i debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive, è costituzionalmente illegittimo in quanto esiste una «stretta connessione funzionale» tra la norma che disciplina il riconoscimento del debito fuori bilancio e la relativa norma di copertura.

L'illegittimità costituzionale in via consequenziale va dichiarata anche con riguardo all'art. 3 - che disciplina l'entrata in vigore della legge reg. Molise n. 2 del 2022, e quindi ha ragion d'essere solo in quanto vi siano altre norme al suo interno - e alla Tabella A) allegata alla suddetta legge regionale, trattandosi quest'ultima di disposizione meramente descrittiva che si limita a evidenziare i debiti riconosciuti dall'art. 1 (*ex multis*, sentenze n. 200 del 2022, n. 217 del 2015 e n. 68 del 2014).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 2 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, concernente: "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42" e successive modificazioni);

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. 1 della legge reg. Molise n. 2 del 2022;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Molise n. 2 del 2022;

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale della Tabella A) allegata alla legge reg. Molise n. 2 del 2022.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 maggio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 82

Sentenza 21 febbraio - 2 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Abruzzo - Mototurismo regionale - Interventi di promozione e sostegno - Clausola di invarianza finanziaria - Violazione del principio di copertura finanziaria della spesa - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Abruzzo - Mototurismo regionale - Interventi in favore dei disabili, per la mobilità sostenibile e per la sicurezza - Individuazione delle risorse - Rinvio agli stanziamenti di spesa iscritti sul bilancio regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria della spesa e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 4, art. 6.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 4 (Interventi a favore del mototurismo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-19 maggio 2022, depositato in cancelleria il 19 maggio 2022, iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Alessia Frattale per la Regione Abruzzo;

deliberato nella camera di consiglio del 21 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 19 maggio 2022 (reg. ric. n. 32 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 4 (Interventi a favore del mototurismo), in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17, commi 1 e 3, e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).



2.- Il ricorrente rappresenta che la legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 reca una specifica disciplina per promuovere il turismo motociclistico e, a tal fine, ha previsto una serie di interventi senza quantificarne gli oneri e senza prevedere adeguata copertura finanziaria.

In particolare, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, comporterebbero nuove spese le disposizioni di cui agli artt. 1, 2, 3 e 5 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 che prevedono, rispettivamente, l'istituzione e la redazione di una «Rete degli itinerari mototuristici d'Abruzzo» e il relativo «Piano di gestione» (artt. 1 e 2); la realizzazione di interventi in materia di programmazione turistica regionale che comprenda la promozione della rete degli itinerari mototuristici; l'organizzazione di eventi, quali motoraduni e motoraid; la diversificazione delle offerte ricettive; il coordinamento degli itinerari mototuristici regionali abruzzesi con quelli nazionali e internazionali; la promozione degli itinerari mototuristici abruzzesi (art. 3); l'istituzione dell'accompagnatore mototuristico, iscritto in un apposito elenco regionale di valore puramente informativo che viene pubblicato sul sito internet istituzionale e sul portale turistico regionale (art. 5).

In relazione alle suddette attività il successivo art. 6, comma 1, oggetto di impugnazione, prevede la clausola di invarianza finanziaria, per cui l'amministrazione farà fronte ai relativi oneri con le risorse esistenti a legislazione vigente.

3.- Le censure del ricorrente si appuntano sul fatto che la clausola di invarianza finanziaria della spesa non è stata supportata dalla relazione tecnica e dagli allegati richiesti dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 per dimostrare la sufficienza delle risorse esistenti e, pertanto, si risolverebbe in una mera clausola di stile, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., che impone la quantificazione e la copertura della spesa, e con l'art. 117, terzo comma, Cost. che, tra i principi di coordinamento della finanza pubblica, annovera la necessità di redigere la relazione tecnica delle leggi di spesa.

4.- Con lo stesso ricorso è impugnato anche il comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 che prevede un apposito e nuovo capitolo di bilancio per il futuro compimento delle attività previste dall'art. 4 della medesima legge regionale, senza quantificare e coprire gli oneri conseguenti.

Il suddetto art. 4 prevede interventi a favore delle persone affette da disabilità e per la mobilità sostenibile e la guida con prudenza; in particolare, alla Regione è affidato il compito di promuovere e sostenere tali attività anche mediante la concessione di finanziamenti specifici per l'abbattimento delle barriere architettoniche e la fruibilità della rete mototuristica con speciali tipologie di moto dedicate, quali motocarrozzette o sidecar, nonché per la promozione del mototurismo con mezzi ecologici e per il suo svolgimento in sicurezza, attraverso una campagna di sensibilizzazione attuata con cartellonistica stradale.

5.- L'art. 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 stabilisce che gli interventi, previsti dal precedente art. 4 della stessa legge, saranno finanziati a decorrere dall'anno 2023, ma non quantifica la relativa spesa, rinviando alle singole leggi di bilancio annuali.

Secondo la difesa statale, tale modalità di copertura della spesa sarebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, che impone la quantificazione degli oneri e l'indicazione della copertura per ciascuno degli esercizi del bilancio pluriennale di previsione 2022-2024.

6.- Si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo eccependo la non fondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

In riferimento alle attività previste dagli artt. 1, 2 e 3 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022, la difesa regionale ha dedotto che esse possono essere svolte senza incremento alcuno della spesa, facendo ricorso alle risorse destinate alla programmazione e pianificazione turistica per la quale la legislazione vigente prevede appositi stanziamenti di risorse.

6.1.- In particolare, la Regione evidenzia che le attività di cui all'art. 1, comma 3, e all'art. 2, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 si traducono in una ricognizione e valutazione degli itinerari turistici, per consigliare quelli da effettuare in moto, e, per loro natura, rientrano nell'attività di pianificazione turistica realizzabile con le risorse umane, strumentali e finanziarie a ciò destinate sulla base della legislazione vigente.

6.2.- Parimenti senza oneri, facendo ricorso ad intese e ad altre forme di coordinamento, potrebbero attuarsi le attività di cui all'art. 3 della legge regionale impugnata per la realizzazione di una rete degli itinerari di mototurismo e per la promozione di eventi dedicati, comprese le attività di diversificazione dell'offerta delle strutture ricettive, anche tramite apposita segnaletica, e il coordinamento con itinerari di altre regioni e con quelli internazionali.

Secondo la difesa della resistente, sarà la Giunta regionale, in sede di programmazione turistica e nei limiti delle risorse disponibili, a promuovere gli interventi soprarichiamati, coordinandoli con quelli finanziati sulla base dei fondi europei o con altre azioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi previsti.



6.3.- Con riferimento all'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022, la Regione osserva che l'integrazione del repertorio regionale con il profilo professionale dell'accompagnatore mototuristico integra un'attività ordinaria che la legislazione di settore già demanda alle strutture amministrative competenti in materia di formazione professionale.

6.4.- In sintesi, dunque, la natura stessa delle attività previste dagli artt. 1, 2, 3 e 5 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 sarebbe idonea a suffragare la clausola di invarianza finanziaria, rendendo irrilevante la mancanza di apposita relazione tecnico-finanziaria per dimostrare l'assenza di oneri aggiuntivi.

7.- In merito all'art. 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022, la difesa regionale osserva che gli impegni di spesa derivanti dall'art. 4 della legge regionale impugnata integrano spese continuative di carattere facoltativo che non generano un obbligo immediato di copertura finanziaria della spesa, ma consentono di individuarla di volta in volta nell'ambito del bilancio dei singoli esercizi, giusto quanto stabilito dall'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), che si applica alle regioni quale norma speciale e prevalente rispetto agli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 indicati nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

Pertanto, troverebbe applicazione il richiamato art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 e la norma regionale impugnata non sarebbe in contrasto né con l'art. 19 della legge n. 196 del 2009 per la mancata quantificazione della spesa, essendo essa discrezionale, né con l'art. 17 della stessa legge n. 196 del 2009 per l'assenza della relazione tecnico-finanziaria e della copertura finanziaria, non essendo la spesa quantificabile.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 32 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 che prevedono, rispettivamente, la clausola di invarianza finanziaria della spesa per il compimento di attività volte a promuovere e sostenere il mototurismo regionale (indicate dai precedenti artt. 1, 2, 3 e 5) e l'istituzione di un apposito stanziamento di bilancio per finanziare, a decorrere dall'anno 2023, gli interventi (di cui al precedente art. 4), per l'attività mototuristica con mezzi ecologici e con mezzi idonei ai soggetti diversamente abili, nonché gli interventi necessari ad una campagna di sensibilizzazione al mototurismo in sicurezza, il tutto anche mediante la concessione di finanziamenti specifici.

2.- Con riferimento al comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022, le censure del ricorrente concernono la clausola di invarianza finanziaria della spesa che non è supportata dalla relazione tecnica e dagli allegati richiesti dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009, al fine di dimostrare la possibilità di adempiere alle funzioni attribuite dagli artt. 1, 2, 3 e 5 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 con le risorse finanziarie, umane e strumentali già previste a legislazione vigente.

3.- Quanto al comma 2 dell'art. 6 impugnato, il Presidente del Consiglio dei ministri censura la mancata quantificazione e copertura degli oneri derivanti dagli interventi di cui all'art. 4 della legge regionale impugnata - in particolare gli interventi per la diffusione del mototurismo con mezzi ecologici e con mezzi idonei al trasporto dei disabili e gli interventi per il mototurismo in sicurezza - rinviando, invece, per l'individuazione delle risorse, agli stanziamenti di spesa iscritti sul bilancio regionale.

L'illegittimità costituzionale di entrambe le disposizioni è dedotta in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 17, commi 1 e 3, della legge n. 196 del 2009, che prescrive la redazione di relazioni tecniche per dimostrare la copertura della spesa o la sua invarianza, e all'art. 19 della medesima legge n. 196 del 2009, che estende la quantificazione e la copertura delle spese pluriennali prevista per le leggi statali anche alle disposizioni delle leggi regionali.

4.- La questione relativa all'art. 6, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 è fondata.

4.1.- Il principio di copertura finanziaria della spesa e il correlato obbligo di quantificazione di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. impongono un preciso vincolo al legislatore che viene declinato nella redazione della relazione tecnica, disciplinata dall'art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009, in base al quale tutti gli atti normativi sono accompagnati, appunto, dalla suddetta relazione, «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 fisici previsti.

Il successivo comma 6-*bis* dello stesso art. 17 della legge n. 196 del 2009 si occupa della clausola di neutralità finanziaria, prevedendo che in tali casi «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».

L'art. 19 della medesima legge n. 196 del 2009 estende, poi, tali precetti a tutte le regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Pertanto, il legislatore regionale è tenuto alla redazione della relazione tecnica anche nel caso in cui la norma non necessiti di nuove coperture rispetto alle disponibilità già esistenti a bilancio, dovendo in questa ipotesi comunque indicare l'entità di tali risorse per rendere attendibile la loro idoneità e sufficienza rispetto agli adempimenti previsti.

5.- Questa Corte ha più volte precisato che la clausola di invarianza finanziaria non può tradursi in una mera clausola di stile e che, «[o]ve la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile» (sentenza n. 115 del 2012), consistente nell'esatta quantificazione delle risorse disponibili e della loro eventuale eccedenza utilizzabile per la nuova o maggiore spesa, i cui oneri devono essere specificamente quantificati per dimostrare l'attendibilità della copertura.

6.- Pertanto, la Regione avrebbe dovuto redigere apposita relazione tecnica sulla possibilità di realizzare il disposto legislativo attraverso le normali dotazioni degli uffici, e, quindi, non può essere accolta la prospettazione difensiva per cui l'illegittimità costituzionale sarebbe esclusa dal fatto che la promozione dell'attività mototuristica avrebbe un mero carattere di indirizzo non comportante spese aggiuntive.

Peraltro, tale affermazione non trova conferma nella stessa legge regionale oggetto di impugnazione e, in particolare, nel disposto dell'art. 3, comma 2, laddove si prevede che i suddetti interventi «sono coordinati con quelli finanziati sulla base di fondi europei».

La necessaria relazione tecnica avrebbe dovuto specificare quanto di pertinenza della normale dotazione degli uffici e quanto, invece, avrebbe dovuto essere imputato ai fondi europei.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 17 della legge n. 196 del 2009.

7.- Diversa questione è quella promossa dal ricorrente in ordine al comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 che, per le modalità di finanziamento delle attività del precedente art. 4, non provvede contestualmente alla copertura dei relativi oneri rinviando, invece, agli stanziamenti di spesa iscritti sul bilancio annuale regionale.

L'art. 4 è dedicato a interventi in favore dei disabili, nonché per la mobilità sostenibile e la guida con prudenza, e attribuisce alla Regione un compito di promozione e sostegno in tali campi, da realizzarsi anche mediante finanziamenti specifici sia per l'abbattimento delle barriere architettoniche e la fruibilità della rete mototuristica con speciali tipologie di moto dedicate, quali motocarrozzette o sidecar, sia per la promozione del mototurismo con mezzi ecologici e per il suo svolgimento in sicurezza, attraverso una campagna di sensibilizzazione attuata con cartellonistica stradale.

L'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge regionale impugnata è dedotta in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19 della legge n. 196 del 2009 che prescrive la quantificazione e la copertura delle spese pluriennali.

8.- La questione non è fondata.

9.- La Regione fa corretto riferimento all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 che, per le spese pluriennali continue, prevede che le leggi regionali quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime solo in caso di spese obbligatorie, rinviando, per quelle facoltative, alla legge di bilancio dei singoli esercizi.

Il rinvio alla successiva legge di bilancio non concerne soltanto il quantum della spesa, ma al legislatore regionale è rimesso anche l'an della realizzazione delle attività.



10.- Gli interventi previsti dall'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 non sono, infatti, di immediata applicazione e la norma attribuisce alla Regione un compito di promozione e sostegno di tali attività, demandando alla Giunta regionale di disciplinare la concessione dei finanziamenti specifici per favorirne il compimento.

A tal fine il comma 2 dell'art. 6 della legge regionale impugnata, nell'individuare un capitolo di bilancio su cui appostare le risorse per sostenere gli oneri dei suddetti interventi, richiama espressamente l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 e precisa che l'autorizzazione di spesa è consentita solo nei limiti degli stanziamenti annualmente iscritti sul bilancio regionale, con ciò rendendo evidente il carattere eventuale dell'attività, in relazione alle necessarie risorse disponibili.

11.- In applicazione dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, dunque, la legge regionale impugnata rinvia l'obbligo di copertura finanziaria a decorrere dal 2023 con l'adozione della legge di bilancio, quale momento in cui sono compiute le scelte allocative delle risorse.

In questo senso, il comma 3 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 dispone che: «[l]autorizzazione alla spesa di cui alla presente legge è consentita solo nei limiti degli stanziamenti di spesa annualmente iscritti sul bilancio regionale»; e ciò in attuazione del canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. di cui il ricordato art. 38 costituisce disposizione specificativa (in questi termini sentenza n. 226 del 2021).

L'omessa quantificazione degli oneri e il rinvio del finanziamento degli interventi al 2023 trova, dunque, fondamento nella natura non obbligatoria della spesa prevista dalla disposizione impugnata, «restando comunque fermo che qualunque sua attuazione dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura» (sentenza n. 48 del 2023; nello stesso senso, sentenza n. 57 del 2023).

Pertanto, va dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., dell'art. 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022, stante il carattere eventuale della spesa la cui quantificazione spetterà alle leggi di bilancio annuali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 4 (Interventi a favore del mototurismo);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022, promossa, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17, commi 1 e 3, e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 maggio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 83

Ordinanza 9 marzo - 2 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università e istituzioni di alta cultura - Università non statali legalmente riconosciute - Esonero dalla tassa di iscrizione e dai contributi universitari per gli studenti vincitori di borsa di studio o portatori di handicap - Contributi statali - Criteri di riparto - Incremento del numero degli esoneri rispetto all'a.a. 2000-2001 - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, del diritto allo studio nonché della libertà di istituire scuole private, di sceglierle e di ricevere un trattamento equipollente agli alunni delle scuole statali - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, art. 9, commi 2 e 12.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 33, comma 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, in combinato disposto con l'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, recante «Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere *a)*, secondo periodo, e *d)*, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera *f)*, e al comma 6», promosso dal Giudice di pace di La Spezia nel procedimento vertente tra Università degli studi Guglielmo Marconi e G.J. C., con ordinanza del 13 aprile 2022, iscritta al n. 106 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, 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 Franco Modugno;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2023.

Ritenuto che, con ordinanza del 13 aprile 2022 (reg. ord. n. 106 del 2022), il Giudice di pace di La Spezia ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 33, quarto comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, recante «Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere *a)*, secondo periodo, e *d)*, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera *f)*, e al comma 6», in combinato disposto con il comma 2 dello stesso articolo;

che l'ordinanza di rimessione è stata pronunciata nell'ambito del procedimento di opposizione al decreto ingiuntivo che lo studente G.J. C., titolare di borsa di studio, aveva ottenuto al fine di ricevere il rimborso dei costi universitari da parte dell'Università degli studi Guglielmo Marconi;



che il rimettente premette all'illustrazione delle questioni di legittimità costituzionale una lunga descrizione della «crescita esponenziale» delle università non statali, fra cui specifico rilievo assumono le università telematiche - quale è la parte opponente nel giudizio *a quo* - che erogano corsi a distanza, con l'impiego di tecnologie di comunicazione innovative, per cui starebbero «riscuotendo sempre più successo» e dimostrando come «la formazione a distanza e la didattica online stiano entrando sempre più a far parte della nostra cultura»;

che l'Università Guglielmo Marconi è stata istituita con d.m. 1° marzo 2004 e che essa, ai fini dell'accesso a contributi pubblici, rientrerebbe fra le università non statali legalmente riconosciute di cui alla legge 29 luglio 1991, n. 243 (Università non statali legalmente riconosciute);

che, ai sensi dell'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2012, gli enti universitari sono tenuti ad esonerare dal pagamento delle tasse e dei contributi universitari tutti gli studenti che risultino vincitori di borsa di studio o che abbiano un handicap quantificato in misura pari o superiore al sessantasei per cento: tutti gli enti universitari e, dunque, anche quelli non statali;

che l'art. 9, comma 12, del d.lgs. n. 68 del 2012, stabilisce che «[a] fine di garantire alle università non statali legalmente riconosciute una adeguata copertura degli oneri finanziari che ad esse derivano dall'applicazione del presente decreto, nel riparto dei contributi previsti dalla legge 29 luglio 1991, n. 243, il Ministero definisce specifici incentivi che tengano conto dell'impegno degli atenei nelle politiche per il diritto allo studio, con particolare riferimento all'incremento del numero degli esonerati totali, rispetto all'anno accademico 2000-2001, dalla tassa di iscrizione e dai contributi universitari degli studenti che presentino i requisiti di eleggibilità per il conseguimento della borsa di studio di cui all'articolo 8»;

che, però, ad avviso del giudice *a quo*, questo precluderebbe all'opponente - università non statale telematica istituita dopo il 2001 - l'accesso ai contributi definiti dallo stesso art. 9, comma 12, che indicherebbe, quale criterio per attribuire le risorse, l'incremento del numero degli esonerati totali rispetto all'anno accademico 2000-2001;

che mancherebbe, dunque, un'adeguata copertura degli oneri finanziari, «con una inevitabile ricaduta di effetti negativi e pregiudizievoli rispetto al diritto allo studio dei vincitori di borsa di studio e dei soggetti portatori di handicap»;

che sarebbe «proprio tale dato temporale, previsto per legge, che determina la disparità di trattamento censurato in questa sede»;

che il giudice rimettente precisa che l'Università Guglielmo Marconi avrebbe fatto richiesta di «erogazione degli incentivi», richiesta che sarebbe stata respinta, e che le università telematiche sarebbero altresì attualmente escluse «dal novero dei beneficiari sia delle somme stanziati a titolo di incentivi ex articolo 4, comma 2, del decreto-legge 25 settembre 2002 n. 212 che, inoltre, delle somme corrisposte a titolo di “quota base” e “quota premiale”»;

che le questioni sarebbero rilevanti, visto il danno che deriverebbe all'Ateneo dall'«applicazione dell'art. 9 comma 12 predetto nella sua portata incostituzionale»;

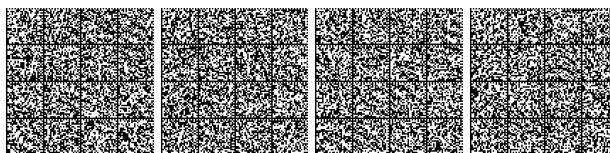
che dovrebbe, infatti, ravvisarsi «l'assoluta e grave rilevanza della questione di illegittimità costituzionale [...] non avendo l'ateneo nella propria disponibilità le risorse finanziarie specificate per legge da destinare allo scopo»;

che le censure sarebbero, inoltre, non manifestamente infondate, in riferimento, anzitutto, all'art. 2 Cost., poiché il diritto allo studio dei vincitori di borsa di studio o dei portatori di handicap, che rientra tra i diritti inviolabili, «per essere reale ed effettivo, non [potrebbe] essere demandato soltanto alle Università statali o a quell[e] non statali già istituite antecedentemente al 2001, perché così facendo si parcellizz[erebbe] e mortific[herebbe] la portata certamente generale ed assoluta del diritto allo studio dei soggetti portatori di handicap»;

che sussisterebbe, in secondo luogo, il contrasto con l'art. 3 Cost., sia sotto il profilo della disparità di trattamento tra università istituite prima e dopo il 2001, sia sotto il profilo dell'irragionevolezza della disciplina, a causa dell'«aberrante risultato applicativo» per cui l'Ateneo, per un verso, deve rimborsare gli aventi diritto - «tra i quali va certamente annoverato il Sig. [G.J. C.]» - e, per altro verso, non potrebbe usufruire di contributi economici a tale fine;

che sarebbe, infine, violato l'art. 33, quarto comma, Cost., per il pregiudizio alla libertà costituzionale dei privati di istituire scuole diverse da quelle statali, alla libertà degli utenti di scegliere una scuola diversa da quella statale e al dovere di assicurare alle scuole private e ai loro alunni un trattamento equipollente a quello degli alunni delle scuole statali;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo la non fondatezza delle questioni, le quali moverebbero dall'errato assunto per cui il riferimento, nelle disposizioni censurate, all'anno accademico 2000-2001 precluderebbe all'Università Guglielmo Marconi «ogni rimborso sulla base della impossibilità di calcolare il rapporto di crescita degli esonerati totali in mancanza del parametro iniziale di riferimento»;



che la difesa statale - ricordando che il fondamento del «diritto sociale di rango costituzionale» allo studio si rinverrebbe negli artt. 3, 33 e 34 Cost. - osserva che il d.lgs. n. 68 del 2012, in attuazione della delega prevista dall'art. 5 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), avrebbe riorganizzato la normativa di principio in materia di diritto allo studio, attribuendo allo Stato la competenza in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e demandando, invece, alle regioni a statuto ordinario la competenza in materia di diritto allo studio;

che, attualmente, per la determinazione dell'importo standard della borsa di studio da assicurare a tutti gli studenti aventi i requisiti di eleggibilità previsti dall'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2012, continuerebbero ad applicarsi le disposizioni relative ai requisiti di merito e di condizione economica indicate dal d.P.C.m. 9 aprile 2001 (Disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, a norma dell'art. 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390);

che il diritto di ottenere le borse di studio, peraltro, verrebbe assicurato anche per il tramite dell'art. 18 del d.lgs. n. 68 del 2012, secondo cui al fabbisogno finanziario necessario per garantire gli strumenti utili al successo formativo di tutti gli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, si provvede attraverso un fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio (FIS), il gettito derivante dalla tassa regionale per il diritto allo studio e le risorse proprie delle regioni, pari almeno al quaranta per cento dell'assegnazione del FIS;

che l'art. 9, in parte censurato, prevedrebbe che in ogni caso «gli studenti che presentino i requisiti di eleggibilità per il conseguimento della borsa di studio e gli studenti con disabilità, con riconoscimento di handicap ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o con un'invalidità pari o superiore al sessantasei per cento», nonché gli studenti stranieri beneficiari di borsa di studio annuale del Governo italiano, devono essere esonerati totalmente dalla contribuzione;

che lo stesso art. 9 stabilirebbe che anche le università non statali legalmente riconosciute devono riservare una quota del contributo statale, di cui alla legge n. 243 del 1991, per l'esonero totale in favore degli studenti in possesso di tali requisiti: nel riparto dei contributi di cui alla legge n. 243 del 1991 potrebbero, inoltre, definirsi specifici incentivi che tengano conto dell'impegno nelle politiche per il diritto allo studio;

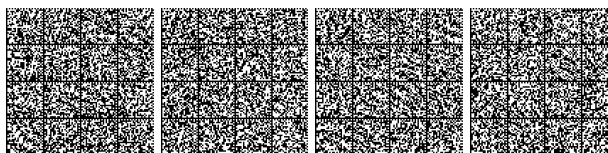
che - sempre secondo la difesa statale - il controllo pubblico sulle università non statali assicurerebbe adeguati standard di qualità nell'insegnamento e nella ricerca, non essendo, però, volto ad uniformare le università statali e quelle private;

che un elemento determinante di differenziazione risiederebbe proprio nella diversità dei metodi di finanziamento: lo Stato contribuirebbe, infatti, all'attività degli atenei non statali legalmente riconosciuti con le risorse previste dalla legge n. 243 del 1991, ma essi dovrebbero gestire le suddette attività prevalentemente con fondi propri, solo in minima parte sostenuti da risorse pubbliche;

che, infatti, secondo quanto stabilito nel decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 19 (Valorizzazione dell'efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione di risorse pubbliche sulla base di criteri definiti ex ante anche mediante la previsione di un sistema di accreditamento periodico delle università e la valorizzazione della figura dei ricercatori a tempo indeterminato non confermati al primo anno di attività, a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240), in particolare, per ottenere l'accreditamento, il soggetto che intenda istituire un ateneo non statale dovrebbe assicurare «la piena sostenibilità finanziaria, logistica, scientifica, del progetto formativo e di sviluppo della sede, indipendentemente da qualsiasi contribuzione statale anche a regime»;

che, a parere dell'Avvocatura generale, la scelta legislativa di indicare quale parametro temporale di riferimento - per l'erogazione di incentivi ulteriori agli atenei non statali - l'anno accademico 2000-2001 deriverebbe da ragioni di ordine perequativo: le università non statali istituite anteriormente al 2001, infatti, sarebbero sorte ben prima dell'introduzione delle norme sul diritto allo studio, dalle quali sarebbe scaturito l'obbligo di esonerare dalla contribuzione talune categorie di studenti, mentre gli atenei istituiti successivamente a tale anno accademico, diversamente, sarebbero stati ben consapevoli degli oneri che avrebbero dovuto assumere;

che, in tale prospettiva, non potrebbe, insomma, ignorarsi che l'evoluzione della normativa sul diritto allo studio comportava, per le università istituite prima del 2001, «un oggettivo problema di sostenibilità», di cui il legislatore si sarebbe fatto carico, come testimoniato anche dal fatto che l'art. 4, comma 2, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 212 (Misure urgenti per la scuola, l'università, la ricerca scientifica e tecnologica e l'alta formazione artistica e musicale), convertito, con modificazioni, nella legge 22 novembre 2002, n. 268, destinava, a decorrere dal 2002, l'importo annuo di 10 milioni di euro a valere sul contributo di cui alla legge n. 243 del 1991, a sostegno dell'applicazione della disciplina per il diritto allo studio a seguito della adozione del d.P.C.m. 9 aprile 2001, il quale aveva per la prima volta previsto, all'art. 8, comma 9, l'obbligo delle università non statali legalmente riconosciute di concedere gli esoneri totali agli studenti vincitori di borse di studio o portatori di handicap;



che, comunque sia, lo Stato non avrebbe nessun «obbligo di erogazione per le università non statali legalmente riconosciute ed accreditate dopo l'anno accademico preso a riferimento dalla norma», proprio perché esse dovrebbero essere pienamente consapevoli, prima di presentare l'istanza di accreditamento al MUR, di dover garantire finanziariamente il rispetto degli obblighi che la legge impone;

che, ciò non ostante, tali atenei ricevrebbero, tutti, un sostegno pubblico: le norme censurate stabilirebbero in modo chiaro, infatti, che, nel calcolare il contributo, si faccia riferimento «in particolare» all'incremento di esoneri rispetto all'anno accademico 2000-2001, e, difatti, gli atenei non statali legalmente riconosciuti istituiti nel corso degli anni 2000 sarebbero stati gradualmente inseriti nel finanziamento statale di cui alla legge n. 243 del 1991, sia con riferimento alla «quota base», sia con riferimento alla «quota premiale», basata sulla valutazione della qualità della ricerca;

che, in conclusione, la difesa statale chiede che le questioni siano dichiarate non fondate, poiché la disciplina avrebbe «una sua logica e una sua interna coerenza e completezza».

Considerato che il Giudice di pace di La Spezia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, del d.lgs. n. 68 del 2012, in combinato disposto con il comma 2 dello stesso articolo, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 33, quarto comma, Cost.;

che l'art. 9 prevede, al comma 2, che le università esonerano totalmente dalla tassa di iscrizione e dai contributi universitari gli studenti che presentino i requisiti di eleggibilità per il conseguimento della borsa di studio e gli studenti con disabilità, con riconoscimento di handicap ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), o con un'invalidità pari o superiore al sessantasei per cento, e stabilisce, al comma 12, che «[a] fine di garantire alle università non statali legalmente riconosciute una adeguata copertura degli oneri finanziari che ad esse derivano dall'applicazione del presente decreto, nel riparto dei contributi previsti dalla legge 29 luglio 1991, n. 243, il Ministero definisce specifici incentivi che tengano conto dell'impegno degli atenei nelle politiche per il diritto allo studio, con particolare riferimento all'incremento del numero degli esoneri totali, rispetto all'anno accademico 2000-2001, dalla tassa di iscrizione e dai contributi universitari degli studenti che presentino i requisiti di eleggibilità per il conseguimento della borsa di studio di cui all'articolo 8»;

che il giudice rimettente solleva le questioni in esame nell'ambito di un procedimento di opposizione a decreto ingiuntivo: uno studente, titolare di borsa di studio, ha ottenuto il titolo esecutivo per soddisfare il diritto al rimborso dei costi sostenuti per frequentare il corso universitario e l'università si è opposta;

che l'opponente è un'università non statale legalmente riconosciuta istituita nel 2004 e non avrebbe fondi sufficienti a rimborsare gli aventi diritto perché l'art. 9, comma 12, la escluderebbe dai contributi finanziari che lo Stato assegna a tali fini;

che, ad avviso del giudice *a quo*, le norme sui criteri per l'assegnazione delle suddette risorse finanziarie tratterebbero in modo ingiustificatamente deteriore le università non statali legalmente riconosciute istituite dopo l'anno 2001, poiché - non essendo possibile valutare l'incremento degli esoneri totali rispetto all'anno accademico 2000-2001, per la mancanza di uno dei termini di raffronto - sarebbero escluse dall'assegnazione dei fondi previsti dalla legge n. 243 del 1991;

che la disciplina sarebbe anche irragionevole, imponendo a tali atenei, per un verso, di rimborsare totalmente i costi degli studi universitari ai vincitori di borsa di studio o ai portatori di handicap di misura pari o superiore al 66 per cento, non offrendo, per altro verso, alcun sostegno economico a tale fine;

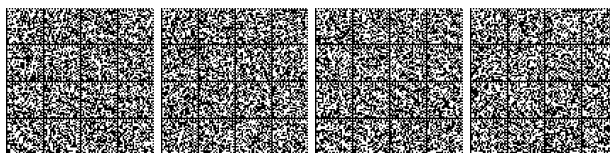
che, per le ragioni appena esposte, l'art. 9, comma 12, violerebbe anzitutto l'art. 3 Cost. per contrasto, sia col principio di eguaglianza, sia col principio di ragionevolezza;

che le norme censurate comporterebbero l'esclusione degli «studenti universitari di questi atenei ed, in specie, coloro che sono vincitori di borsa di studio o portatori di handicap, dai benefici previsti per legge», pregiudicandone il diritto allo studio e violando, così, l'art. 2 Cost.;

che le stesse norme contrasterebbero, inoltre, con l'art. 33, quarto comma, Cost., che afferma la libertà di istituire scuole private, la libertà degli utenti di scegliere una scuola diversa da quella statale e il principio secondo il quale alle scuole private e ai loro alunni deve assicurarsi un trattamento equipollente a quello degli alunni delle scuole statali;

che il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto nel presente giudizio, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo che le censure, nel merito, sono non fondate;

che non si può condividere l'assunto da cui muove il rimettente, secondo cui le questioni sarebbero rilevanti quanto è «rilevante» il danno che subirebbe la parte opponente per l'«applicazione dell'art. 9 comma 12 predetto nella sua portata incostituzionale», poiché sarebbe «assoluta e grave [la] rilevanza della questione di illegittimità costituzionale che ci occupa non avendo l'ateneo nella propria disponibilità le risorse finanziarie specificate per legge da destinare allo scopo»;



che questa Corte ritiene, al contrario, che le questioni siano palesemente prive del requisito della rilevanza con riguardo all'oggetto del giudizio *a quo*;

che in tale procedimento, infatti, va verificata l'esistenza del credito per cui è stato emesso il decreto ingiuntivo, e che, perciò, a nulla rileva, in questa sede, la disciplina dei criteri di assegnazione delle risorse previste dalla legge n. 243 del 1991 a beneficio degli atenei non statali legalmente riconosciuti, telematici e non telematici, non potendosi certo confondere il piano dei rapporti tra studente e università con quello dei rapporti tra le università e l'autorità pubblica;

che, a detta dello stesso rimettente, peraltro, lo studente si annovererebbe «certamente» tra gli aventi diritto al rimborso;

che, di conseguenza, al fine di accogliere o rigettare l'opposizione, il giudice *a quo* è chiamato a fare applicazione dell'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2012 e non dell'art. 9, comma 12, sul quale si appuntano le censure, onde l'inammissibilità per difetto di rilevanza delle questioni sollevate;

che, infatti, perché si proceda al sindacato di costituzionalità della legge, è anzitutto necessario che «il giudice debba effettivamente applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita nel procedimento pendente avanti a sé (sentenza n. 253 del 2019)» (così, sentenza n. 247 del 2021; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenza n. 177 del 2018);

che, peraltro, l'ordinanza non indica a quanto ammonterebbero le somme in tesi indebitamente negate, né quando l'università avrebbe accesso a tali fondi;

che, perciò, solo in termini eventuali ed ipotetici, la rimozione della norma censurata potrebbe riverberarsi sulle sorti del procedimento principale, circostanza che ulteriormente corrobora l'inammissibilità delle questioni (ordinanze n. 38 del 2012 e n. 337 del 2011);

che, per queste ragioni, le questioni devono dichiararsi manifestamente inammissibili.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, recante «Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere a), secondo periodo, e d), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera f), e al comma 6», in combinato disposto con il comma 2 dello stesso articolo, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 33, quarto comma, della Costituzione, dal Giudice di pace di La Spezia 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*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 maggio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 52

Ordinanza del 14 marzo 2023 della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Molise nel giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020 - Residui attivi provenienti dagli esercizi 2019 e precedenti - Residui attivi alla chiusura dell'esercizio finanziario 2020 - Risultato di amministrazione - Allegati - Omessa considerazione, nella rappresentazione delle grandezze contabili riguardanti l'accertamento dei residui, il risultato di amministrazione e gli allegati obbligatori, delle eccezioni accertate nella decisione della Corte dei conti di parificazione del Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020 (del. 80/2021/PARI).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 - Residui attivi e passivi risultanti dal rendiconto generale - Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 - Stato di previsione delle entrate e delle spese - Allegati all'assestamento e variazione al bilancio 2021-2023 - Omessa considerazione, nella rappresentazione delle grandezze contabili riguardanti i residui e il risultato di amministrazione, delle eccezioni accertate nella decisione della Corte dei conti di parificazione del Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020 (del. 80/2021/PARI).

– Legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020), artt. 4, comma 1; 6, comma 1; 9 e 1 (*recte*: 12); legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali), artt. 1, 3, 4 e 5.

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

Composta dai magistrati:

Lucilla Valente, Presidente;

Domenico Cerqua, primo referendario, estensore;

Ruben D'Addio, referendario;

Emanuele Petronio, referendario;

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021;

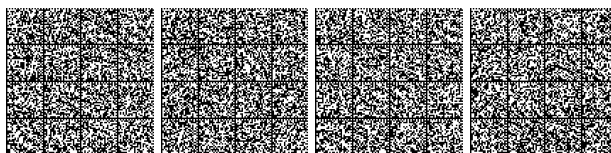
Visti gli articoli 81, 97, 100, 103, 117, 119 e 134 della Costituzione, nonché gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la legge regionale Molise 7 maggio 2002, n. 4, in materia di programmazione finanziaria e di contabilità regionale;



Vista la proposta di legge avente per oggetto l'approvazione del rendiconto generale per l'esercizio 2021 della Regione Molise, adottata dalla Giunta regionale con deliberazione 30 giugno 2022, n. 213, rettificata con deliberazione di Giunta regionale 18 luglio 2022, n. 240;

Viste le leggi regionali 29 dicembre 2021, n. 6 e n. 7;

Vista l'ordinanza n. 53/PRES/2022, del 2 dicembre 2022, con la quale il Presidente di questa Sezione ha fissato la data di trattazione del giudizio di parificazione;

Uditi, nella pubblica udienza del 12 dicembre 2022, il Presidente della Sezione regionale Lucilla Valente, i relatori Primo referendario Domenico Cerqua, referendario Ruben D'Addio e Referendario Emanuele Petronio, il Pubblico ministero nella persona del Procuratore regionale, Presidente Salvatore Nicoletta, e, per la Regione Molise, il Presidente della Giunta regionale, dott. Donato Toma;

Vista la decisione n. 192/2022/PARI di pari data con la quale il Collegio, dichiarata la mancata regolarità di alcune grandezze contabili, ha sospeso il giudizio e, per l'effetto, la decisione definitiva sulla parificazione del Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021, rinviando a separata ordinanza la proposizione delle questioni di legittimità riguardanti la legge di rendiconto 2020, la legge di approvazione del bilancio di previsione 2021-2023 e la legge di assestamento del medesimo bilancio di previsione 2021-2023.

IN FATTO

Premessa

1. L'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, dispone che «il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa [...]».

L'istituto della parifica rientra nelle competenze assegnate alla Corte dei conti, comprendenti – tra le altre – il «controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti» territoriali «ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'art. 97 della Costituzione» (art. 20, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243; il successivo comma 2 dell'art. 20 riserva alla «legge dello Stato» il compito di disciplinare le forme e le modalità di siffatto controllo).

In attuazione dei vincoli normativi, con deliberazione n. 213, del 30 giugno 2022, la Giunta regionale ha adottato la proposta di legge avente ad oggetto il rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2021.

Con successiva deliberazione di Giunta regionale n. 240, del 18 luglio 2022, la proposta è stata rettificata con la sostituzione degli allegati n. 8 - Stato Patrimoniale Passivo al 31 dicembre 2021, n. 17 - Prospetto dei costi per missione e n. 30 - Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, poi trasmessi al Collegio dei Revisori dei conti per l'acquisizione del relativo parere.

Al fine di consentire l'avvio del procedimento di parificazione la Regione Molise, dopo un'iniziale comunicazione irregolare datata 1° agosto 2022 (prot. Sezione n. 1723), con nota del Servizio Segreteria della Giunta regionale n. 138336, dell'11 agosto 2022, inoltrata a mezzo p.e.c., ha provveduto a un primo incompleto invio delle deliberazioni e degli allegati. Infine, il 26 agosto 2022, unitamente alla nota prot. 145757 (acquisita nella medesima data al n. 0001806 di prot. della Sezione), ha provveduto all'inoltro dell'integrale documentazione del progetto di rendiconto, inclusa la relazione del Collegio dei revisori dei conti, resa con verbale n. 34.

Gli accertamenti svolti hanno immediatamente evidenziato la non veridicità del saldo negativo iniziale riportato nella proposta di rendiconto (risultato di amministrazione al 1° gennaio 2021, come da conto del bilancio 2020, approvato con legge regionale n. 6/2021), su cui si sono sviluppate le scritture di competenza del 2021 (accertamenti ed impegni), rispetto al valore al 31 dicembre 2020 che avrebbe dovuto determinarsi nel rispetto degli accertamenti definitivi di cui alla decisione n. 80/2021/PARI, in cui è stata dettagliatamente evidenziata la reale condizione finanziaria dell'Ente a quella data, segnalando puntualmente i gravi errori contabili contenuti nella proposta di rendiconto, non a caso oggetto di parziale parificazione (*cf.* infra, da par. 2 a par. 2.2).

Il dato, gravemente sottostimato (come si evidenzierà) e corrispondente a un disavanzo di euro 494.258.381,92, è riportato - tra l'altro - a pagg. 7-8 della nota integrativa allegata alla proposta di rendiconto 2021 (all. 30).



La rilevata incongruenza si traduce, pertanto, in un vizio preliminare, in grado di arrecare pregiudizio immediato e definitivo all'attendibilità del risultato di amministrazione finale al 31 dicembre 2021, su cui si ribaltano i vizi del risultato di amministrazione 2020. Infatti, la legge (n. 6/2021) di approvazione del rendiconto 2020, presupposto dei conteggi del 2021, non ha tenuto conto di numerose «eccezioni di parificazione» di cui alla richiamata decisione, evidenziando uno scarto latente tra il saldo espresso dalle scritture dell'Ente e il risultato di amministrazione accertato alla data del 31 dicembre 2020.

Tale scarto si quantifica, complessivamente, in euro 94.861.449,11 in relazione alle eccezioni che saranno richiamate per ogni «riga» rilevante tra le componenti del risultato di amministrazione ai sensi dell'allegato n. 10, lettera a) del decreto legislativo n. 118/2011 (*cf. infra*, da par. 3 a par. 3.3).

Misura della sottostima del disavanzo al 31 dicembre 2020.

2. Schema di rendiconto 2020: errato calcolo del risultato di Amministrazione.

Come anticipato, la Sezione regionale della Corte dei conti, pronunciandosi sullo schema di Giunta sottoposto al suo esame, con la decisione n. 80/2021/PARI, passata in giudicato, ha parificato il Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2020 con una serie di rilevanti eccezioni.

2.1 Errato calcolo del saldo di riga a del prospetto dimostrativo del risultato di Amministrazione.

In primo luogo, l'importo della riga A del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 era stato sottostimato per almeno euro 21.192.134,61, quale sommatoria delle seguenti illegittimità, accertate con la decisione di parifica passata in giudicato:

a) conservazione e conteggio, tra i residui attivi al 31 dicembre 2020, di due risalenti, presunti crediti per euro 735.797,17 in accertata assenza delle ragioni del mantenimento;

b) mancata rappresentazione di impegni di spesa obbligatori, connessi a fiscalità da trasferire al SSR per gli anni d'imposta 2016-2018, per un totale di euro 13.612.916,00 (se computati, gli importi avrebbero diminuito il saldo di amministrazione, riducendo il fondo cassa – in caso di trasferimento dei fondi agli enti del SSR - ovvero confluendo tra i residui passivi);

c) mancata rilevazione contabile di spese obbligatorie, il cui stanziamento è imposto dalla legge regionale n. 11, del 28 settembre 2016, per il trasferimento all'Azienda sanitaria regionale (A.S.Re.M.) delle rate 2017-2018 (ciascuna di euro 3.421.710,72, per complessivi euro 6.843.421,44) di pagamento dell'ingente debito verso l'INPS sorto per l'illegittima sospensione (risalente al periodo 2002-2005) del versamento di contributi previdenziali (il debito è stato quantificato nel 2019 dall'Istituto Nazionale di previdenza in oltre 78 milioni di euro).

2.2 Errata determinazione degli accantonamenti.

Anche il valore della Riga B del risultato di amministrazione è stato sottostimato per molte decine di milioni di euro, quale sommatoria delle seguenti illegittimità, accertate con la decisione di parifica:

a) rideterminazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, dal cui calcolo erano stati indebitamente esclusi i residui attivi conservati in numerosi capitoli di cui al Titolo III, tipologie 100, 200 e 500.

Al riguardo, nella decisione di parificazione 2020 (del. 80/2021/PARI, par. 3.1.1.) la Sezione ha ampiamente chiarito che, malgrado le incertezze circa l'esatta quantificazione dei valori per i mancati riscontri di parte nonostante l'ampia istruttoria svolta, la quota aggiuntiva da accantonare poteva determinarsi muovendo da euro 64.450.682,99, corrispondente al calcolo del FCDE effettuato secondo i criteri indicati dall'allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (paragrafo n. 3.3 ed esempio n. 5 dell'appendice).

Tuttavia tale importo, per evitare possibili duplicazioni, avrebbe dovuto essere ridotto tenendo conto della scelta regionale di istituire (tra gli «Altri accantonamenti») uno specifico fondo «per residui attivi con anzianità superiore a dieci anni» di euro 7.605.010,48, pari al 45% del totale dei residui attivi ultradecennali (euro 16.900.023,29): per quanto ancora rileva, nella proposta di rendiconto la Regione, prevedendo tale peculiare fondo a fronte di residui attivi così vetusti, aveva evitato di procedere all'integrale cancellazione (nei casi di crediti palesemente insussistenti) e/o all'integrale accantonamento a FCDE dei crediti da assoggettare al calcolo (perché da anni quasi non movimentati, non vantati verso altre amministrazioni pubbliche né garantiti da fidejussioni), in tal modo eludendo l'impatto aggiuntivo sui conti che sarebbe derivato dalle dovute cancellazioni o dal computo, per i crediti risalenti e non movimentati nel tempo, di ulteriori quote di fondo tendenti al restante 55,00% del valore dei residui interessati;

b) ampia e grave sottostima del «Fondo contenzioso» (accantonato per un solo milione), del tutto svincolato dal cospicuo contenzioso esistente, alla cui ricognizione (con la valorizzazione delle connesse passività potenziali) la Regione non aveva mai proceduto, nonostante i costanti moniti della Sezione;

c) rideterminazione del «Fondo residui perenti» e delle quote vincolate.



Infatti, in contrasto con i principi contabili, la Regione aveva attuato un'operazione di eliminazione dei vincoli iscritti nei pregressi rendiconti in relazione a residui perenti di parte vincolata, prevedendo poi accantonamenti in misura (50,00%) inferiore a quella dovuta *ex lege* (70,00%). Con tale manovra contabile, in chiusura del rendiconto 2020 aveva ridotto di oltre la metà gli importi dei fondi in esame: nel rendiconto 2019 (in continuità con tutti i pregressi rendiconti) erano iscritti – tra accantonamento specifico e quota vincolata – complessivi euro 36.925.104,30, mentre nel 2020 il valore era stato inopinatamente ridotto a euro 16.213.768,04 (secondo i corretti criteri seguiti dalla Regione fino al 2019, il totale di tali poste accantonate e vincolate sarebbe stato di euro 31.732.356,11).

3. Modifica schema di rendiconto e approvazione legge regionale 29 dicembre 2021, n. 6.

Gli scarti su cui si sono appuntati i rilievi della decisione di parifica 2020 non sono stati corretti dagli atti contabili amministrativi e legislativi successivamente approvati. Difatti, a seguito del giudizio di parificazione la Giunta regionale, con deliberazione 30 novembre 2021, n. 404, ha proposto al Consiglio regionale alcune «misure correttive», confluite nella legge regionale 29 dicembre 2021, n. 6 («Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020»), non sufficienti a ricondurre a legittimità il rendiconto per l'esercizio 2020.

Considerata la rilevanza per i profili di contrasto con i principi costituzionali, di seguito saranno riassunte almeno le più gravi illegittimità giuscontabili contenute nella legge di approvazione del rendiconto 2020, dettagliatamente esaminate nella deliberazione n. 192/2022/PARI (paragrafi da 3.2 a 3.2.3).

3.1 Riguardo alle criticità riferite ai residui attivi inseriti nella riga A del prospetto dimostrativo del saldo di amministrazione e agli impegni di spesa non contabilizzati (*supra*, par. 2.1), la legge regionale ha recepito le seguenti modifiche, proposte dalla Giunta all'originario schema di rendiconto:

a) sebbene i residui attivi indicati dalla Sezione come connotati da più che dubbia esigibilità (in totale, euro 735.797,17) non siano stati direttamente stralciati, il loro peso sul saldo finale è stato totalmente sterilizzato mediante un accantonamento (non più – come nello schema originario di rendiconto – al 45,00%, bensì) integrale nel ricordato fondo «per residui attivi con anzianità superiore a dieci anni», assicurando almeno sul piano sostanziale il superamento della criticità rilevata con la parifica.

Tuttavia, nel rendiconto definitivamente approvato, salvo che per il valore di euro 735.797,17 corrispondente ai menzionati residui, il citato accantonamento per i crediti più remoti (si ripete, nell'originario progetto di rendiconto pari a euro 7.605.010,48) è stato interamente azzerato, nel quadro di una manovra contabile con effetti elusivi delle conclusioni della Sezione, a breve evocata (*infra*, par. 3.2, *sub a*);

b) in relazione agli importi connessi alla fiscalità da trasferire al SSR per gli anni d'imposta 2016-2018, per complessivi euro 13.612.916,00, la Regione non ha ritenuto di peggiorare il risultato di amministrazione «nella misura in cui in legge di assestamento 2021-2023 si identifichino, con carattere di priorità, le necessarie modalità di copertura», di fatto rinviando la contabilizzazione agli esercizi successivi;

c) anche gli impegni di spesa dovuti *ex lege* a titolo di trasferimenti 2017-2018 in favore di A.S.Re.M. (per euro 6.843.421,44) non sono stati contabilizzati nel disavanzo al 31 dicembre 2020, rimandando agli stanziamenti per gli esercizi 2022-2023 in assenza del comprovato assenso dell'Azienda sanitaria al pagamento rateizzato (la scelta dilatoria è stata codificata nell'art. 7 della legge n. 7/2021).

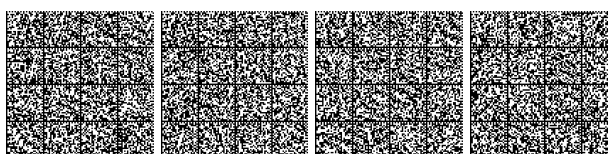
3.2 È stata ampiamente disattesa, negli atti approvati successivamente al giudizio di parifica (deliberazione di G.R. n. 404/2021 e conseguente legge regionale n. 6/2021), anche l'esigenza di intervenire sulle componenti della parte accantonata del prospetto «Allegato a) - Risultato di amministrazione» di cui la Corte aveva segnalato l'esigenza di riconduzione nell'alveo della legalità.

Con limitato riferimento agli accantonamenti già citati (*supra*, par. 2.2), nel rendiconto approvato sono state confermate numerose, rilevanti violazioni:

a) il fondo crediti di dubbia esigibilità è stato incrementato di soli euro 8.806.116,75 rispetto al valore riportato nel progetto di rendiconto originario.

Tuttavia, gli effetti della restrizione della distanza tra il valore del fondo inserito negli atti contabili e i dati reali, inscrivendosi all'interno di un complesso di contestuali variazioni contabili preordinate a determinare una variazione pressoché irrilevante dei saldi presentati, a suo tempo, alla Corte ai fini del giudizio di parificazione, sono risultati solo apparenti.

Infatti, in primo luogo, nella base di calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità la Regione ha continuato a non includere residui attivi per importi cospicui, che la normativa imponeva di considerare. Valga, per tutti, il caso del residuo da 32 milioni di euro («Recupero somme relative ad interventi finanziari tramite FINMOLISE - incarico fiduciario») conservato dal lontano esercizio 2012, su cui si tornerà nell'espone i motivi della remissione delle questioni di costituzionalità.



Oltre a risultare *ab imis* inficiato dall'ampia sottostima della base di calcolo, il parziale incremento dell'importo del FCDE è stato in massima parte bilanciato dalla contestuale, quasi totale falcidia del citato fondo «per residui attivi con anzianità superiore a dieci anni» (ridotto da euro 7.605.010,48 a soli euro 735.797,17), operata nel quadro dello stravolgimento del trattamento giuscontabile dei residui ultradecennali, che – si ripete – nello schema di rendiconto sottoposto a parifica erano pari nel complesso a euro 16.900.023,29. Sul punto, giova premettere che il prolungato mancato smaltimento di tali risalenti, presunti crediti avrebbe imposto, conformemente alla legge, un accantonamento quasi integrale a FCDE (cioè per importi corrispondenti a circa il 100,00%), cui la Regione era sfuggita inserendo nel progetto di rendiconto il citato fondo specifico, quantificato nel solo 45,00% dell'importo totale.

Come anticipato, le operazioni contabili meglio descritte nella deliberazione n. 192/2022/PARI e recepite nella legge di approvazione del rendiconto n. 6/2021 hanno, da un lato, quasi azzerato il fondo speciale proposto nel progetto di rendiconto, dall'altro totalmente sottratto oltre otto milioni di euro di presunti crediti di remota iscrizione e di accertata incapacità di smaltimento al calcolo della corrispondente quota di fondo crediti, in violazione di elementari obblighi legali di accantonamento.

Dunque, la Regione Molise, in sede di approvazione del rendiconto 2020 in contrasto con gli accertamenti contenuti nella decisione di parifica della Corte dei conti, ha illegittimamente pretermesso i principi contabili preordinati alla corretta e adeguata quantificazione del fondo crediti, la cui finalità di tutela degli equilibri – in particolare futuri – dell'ente territoriale condiziona la stessa veridicità del risultato di amministrazione, preservandolo da potenziali squilibri (anche di cassa, allorché siano utilizzate quote del risultato di amministrazione fondate su residui attivi che si rivelino poi non esigibili). Pertanto, sul punto la Sezione di controllo, nel giudizio di parifica del rendiconto 2021, ha proceduto alla quantificazione degli scostamenti, costantemente ostacolata dalle carenti allegazioni regionali nel corso dell'ampio contraddittorio istruttorio nonché dall'estrema parcellizzazione e sovrapposizione delle successive elaborazioni dell'Ente. Gli esiti dell'ulteriore analisi sono compendati nella decisione cui accede la presente ordinanza (192/2022/PARI, par. 3.2.2, lettera *d*). In estrema sintesi, applicando criteri di massimo favore per l'Ente e muovendo dal valore del FCDE calcolato – nel rispetto di cogenti parametri normativi – sulle sole tipologie di entrata oggetto dell'iscrizione di residui di quantomeno incerta esigibilità (pari a euro 64.450.682,99), assoggettato poi alle riduzioni utili a evitare duplicazioni, è emersa una sottostima del fondo accantonato nel rendiconto 2020 pari ad almeno euro 52.193.712,31, valore sostanzialmente confermato dalla stessa Regione quantificando tale posta in sede di adozione dello schema di rendiconto per il 2021.

b) Riguardo alla quantificazione del fondo contenzioso (per il quale nello schema di rendiconto 2020 risultava accantonato – *cf. supra*, par. 2.2, *sub b*) – un solo milione di euro) la Regione non ha effettuato alcuna correzione, né ha operato alcuna ricognizione dei giudizi in corso, nonostante i costanti solleciti della Sezione (e pur dichiarando di essere pienamente «consapevoli delle criticità evidenziate dall'Organismo di controllo»), perpetuando la grave sottostima della posta.

Anche sul punto nella decisione 192/2022/PARI (par. 3.2.2), cui accede la presente ordinanza, la Sezione, dopo aver segnalato che, a ulteriore conferma della fondatezza dei rilievi della Corte, in sede di predisposizione del rendiconto 2021 la Regione ha fatto lievitare l'importo da accantonare a euro 18.902.148,79, ha accertato espressamente che, in una prospettiva di calcolo favorevole all'Ente e pur escludendo le quote riferite ai giudizi introdotti nel 2021, il fondo contenzioso 2020 è stato notevolmente sottostimato, almeno per euro 13.536.232,73.

c) Ugualmente, in relazione al fondo residui perenti e alle quote vincolate la legge di rendiconto 2020 ha recepito – in totale assenza di giustificazioni – l'indebita riduzione degli importi complessivi da euro 36.925.104,30 a euro 16.213.768,04, a fronte del totale di euro 31.732.356,11 che sarebbe derivato dall'applicazione delle corrette regole di computo, peraltro puntualmente recepite dalla Regione fino all'esercizio 2019 (per un differenziale pretermesso di euro 15.518.588,07).

3.3. In definitiva, le più rilevanti criticità che avevano giustificato la parziale parificazione del rendiconto 2020, mai contestate dalla Regione, non sono state superate nel corso del procedimento di approvazione della legge n. 6/2021, confluendo nella grave sottostima del disavanzo al 31 dicembre 2020, riassunto nel valore del saldo di «totale parte disponibile» - rigo E dell'«Allegato a) - Risultato di amministrazione».

A conferma del disinteresse per gli accertamenti della Corte, le presunte «misure correttive» adottate con la deliberazione di G.R. 30 novembre 2021, n. 404, di aggiornamento dello schema di rendiconto 2020 poi approvato, hanno infatti determinato la variazione del disavanzo da euro 492.939.940,12 a euro 494.258.381,92, in aumento di soli euro 1.318.441,80 rispetto alla proposta originaria.



Al contrario, il rendiconto avrebbe dovuto, per superare le lacune accertate da questa Sezione, registrare un disavanzo di gran lunga più elevato che, nonostante la ribadita, estrema difficoltà di esatta determinazione delle singole poste per l'assenza di informazioni e delle dovute ricognizioni dei dati da parte degli uffici regionali, corrisponde – senza pretesa di esaustività – quantomeno a:

mancati impegni per fiscalità da trasferire al SSR (complessivi euro 13.612.916,00) e per trasferimenti dovuti ad A.S.Re.M. (euro 6.843.421,44);

mancati accantonamenti a titolo di FCDE per almeno euro 52.193.712,31;

sottostima del fondo contenzioso 2020 per almeno euro 13.536.232,73;

mancata allegazione dei presupposti della riduzione di euro 15.518.588,07 delle quote vincolate, in collegamento con l'accantonamento per residui perenti. Complessivamente, dunque, la sottostima risulta quantomeno pari – escludendo i mancati trasferimenti ad A.S.Re.M. – a euro 94.861.449,11.

Effetti della violazione dei principi giuridico-contabili. Oggetto delle questioni di legittimità costituzionale.

4. I dati contabili non veritieri, erroneamente assunti dal Legislatore regionale e condotti nell'alveo della norma primaria, hanno concorso alla lesione dei principi costituzionali in materia di equilibrio dei bilanci da parte della legge di rendiconto 2020 e – nella misura in cui risultano tuttora vigenti – delle leggi che hanno regolato la programmazione degli esercizi successivi.

Pertanto, questa Sezione dubita della legittimità costituzionale, per violazione dei principi di equilibrio e di sana e corretta gestione del bilancio presidiati dagli articoli 81, commi 1 e 3, 97, comma 1 e 119, comma 1, della Costituzione, rilevanti sia in via autonoma che in combinato disposto con gli articoli 117, comma 2, lettera e), 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione, delle seguenti leggi:

a) innanzitutto, della legge 29 dicembre 2021, n. 6 («Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020»), con riferimento agli articoli 4, comma 1 («Residui attivi 2019 e precedenti»), 6, comma 1 («Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 2020»), 9 («Risultato di amministrazione») e 12 («Elenco allegati»), in cui sono stati erroneamente accertati i residui e il risultato di amministrazione, nonché approvati gli allegati obbligatori recanti la deviata quantificazione delle grandezze contabili.

Infatti, il disavanzo non contabilizzato, già significativo in valori assoluti, ha determinato un impatto particolarmente sensibile sul bilancio della Regione Molise, tenuto conto del volume di entrate e spese gestite. Di conseguenza, risulta particolarmente evidente che «il discostamento da quanto certificato dalla Corte dei conti sia idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali», integrando «i presupposti per un'eventuale impugnativa della legge regionale davanti a questa Corte (...) in via incidentale da parte della medesima sezione regionale di controllo o delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di parifica del successivo rendiconto generale, qualora si ritenga che il discostamento da quanto certificato dalla Corte dei conti sia idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali» (Corte costituzionale, sentenza 22 luglio 2022, n. 184);

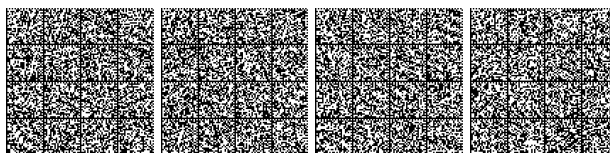
b) inoltre, della legge 29 dicembre 2021, n. 7 («Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali»), con riferimento agli articoli 1 («Residui attivi e passivi risultanti dal rendiconto generale»), 3 («Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020»), 4 («Stato di previsione delle entrate e delle spese») e 5 («Allegati all'assestamento e variazione al bilancio 2021-2023»).

Infatti, le vigenti regole in materia di risanamento del disavanzo regionale comportavano l'obbligo di «applicare» (cioè di iscrivere alla voce «Disavanzo di amministrazione» prima di ogni spesa) quote di ripiano ampiamente maggiori di quelle invece applicate a partire dall'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023 come assestato.

La mancata, corretta determinazione del disavanzo ha, in altri termini, illegittimamente consentito alla Regione di beneficiare di cospicui spazi di spesa aggiuntiva autorizzata nel bilancio di previsione e oggetto della gestione dell'esercizio 2021 (la cui proposta di rendiconto è sottoposta al giudizio di parificazione nel corso del quale è depositata la presente ordinanza).

5. Le questioni di costituzionalità sono state tempestivamente delineate da questo Giudice, sia nell'udienza di parifica che nella precedente adunanza pubblica del 2 dicembre 2022, e ritualmente sottoposte al contraddittorio delle parti ai sensi dell'art. 101 del codice di procedura civile.

I rappresentanti della Regione Molise, pur osservando di non ritenere sussistenti profili di costituzionalità, non hanno mosso argomentazioni nel merito delle questioni giuridiche evidenziate. In particolare, secondo il Presidente della Giunta regionale, intervenuto nell'adunanza del 2 dicembre 2022, l'Ente non ha accolto le prescrizioni della Corte per l'esistenza di imprecise ragioni alla base della condotta contabile seguita o per l'impossibilità di procedere in tale senso.



Il Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Molise, con memoria del 12 dicembre 2022, ha, fra l'altro, chiesto alla scrivente Sezione di «sollevare questione di costituzionalità, per contrasto con gli artt. 81, comma 1, 97, comma 1, e 119, comma 1, della Costituzione:

della legge regionale n. 6/2021 «Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020», in ragione del discostamento delle risultanze ivi rappresentate rispetto all'esito dell'attività di parifica svolta dalla Sezione sul Rendiconto Generale dell'esercizio 2020;

[per le illegittimità che ne conseguono] della legge regionale n. 3/2021 «Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023» e della legge regionale n. 7/2021 «Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali» (pag. 39).

Il Collegio in sede di parifica, con decisione n. 192/PARI/2022, premessa la dichiarazione di mancata regolarità del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione allegato allo schema di rendiconto della gestione alla data del 31 dicembre 2021 nella parte in cui alcune poste, nei termini e con gli effetti sul saldo finale indicati in motivazione, presentavano autonome criticità, ha sospeso il giudizio e, per l'effetto, la decisione definitiva sulla parificazione del Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021 «considerati gli ulteriori effetti sugli equilibri di bilancio in ragione dell'incidenza immediata e diretta, sulla determinazione del risultato di amministrazione, dell'erronea quantificazione del disavanzo al 31 dicembre 2020».

CONSIDERATO IN DIRITTO

Sulla legittimazione della remittente Sezione regionale di controllo in sede di parifica.

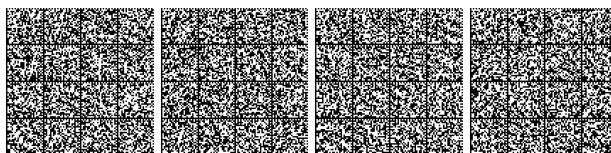
6. La legittimazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale è riconosciuta tutte le volte in cui è accertato lo svolgimento di una funzione nella sostanza giurisdizionale. In tali casi, analogamente a qualsiasi altro giudice (ordinario o speciale), il Giudice contabile è chiamato, terzo e imparziale, a «raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (Corte costituzionale, sentenza n. 226/1976), enunciandone con metodo sillogistico i precipitati che, per le parti, costituiranno la regola del caso concreto.

Il giudizio di parificazione, in particolare, si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, prevede la partecipazione del Procuratore contabile in contraddittorio con i rappresentanti dell'amministrazione e si conclude con una pronuncia adottata in esito a pubblica udienza.

Per questi motivi, la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, formata in riferimento al giudizio di parifica del rendiconto dello Stato e delle regioni ad autonomia speciale (sentenze n. 165/1963, n. 121/1966, n. 142/1968, n. 244/1995 e n. 213/2008), da tempo riconosce «alla Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, la legittimazione a promuovere, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali» (sentenza n. 213/2008).

Più recentemente, tali conclusioni sono state confermate riconoscendo anche alle Sezioni regionali di controllo la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parifica dei rendiconti regionali: «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 costituzionale 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 del 2015)» (Corte costituzionale, sentenza 27 aprile 2017, n. 89).

A sua volta, esaminando la questione della legittimazione con espresso riferimento alle più recenti fonti normative, la citata decisione 181/2015 osserva che «Fino all'entrata in vigore dell'art. 1 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in



favore delle zone terremotate nel maggio 2012) [...], la parificazione del bilancio era prevista solo per lo Stato e per le autonomie speciali. Per effetto della richiamata disposizione, la stessa è oggi estesa alle regioni a statuto ordinario [...]. In definitiva, non v'è dubbio che la novella del 2012 abbia esteso alle regioni a statuto ordinario l'istituto della parifica del rendiconto e la conseguente disciplina di carattere processuale e sostanziale. Dal che discende automaticamente l'ammissibilità delle questioni in esame sotto il profilo della legittimazione dell'organo rimettente a sollevarle» (Corte costituzionale, sentenza 23 luglio 2015, n. 181).

Approfondendo l'indagine, la giurisprudenza costituzionale (sentenza 9 novembre 2018, n. 196) ha sottolineato che, «nell'esercizio di una tale ben definita funzione giurisdizionale, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte «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. 244 del 1995)» (sentenza n. 181 del 2015)» e che il riconoscimento di tale legittimazione soddisfa altresì la fondamentale «esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, affermata da questa Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, con particolare riguardo alla specificità dei compiti assegnati alla Corte dei conti nel quadro della finanza pubblica (sentenza n. 18 del 2019)», la cui rilevanza «è tale da riflettersi, anche ai limitati fini del caso di cui qui si discute, sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni».

Non a caso, proprio con riferimento alle questioni connesse al controllo della spesa pubblica la Corte costituzionale aveva da tempo auspicato (sentenza 14 luglio 1989, n. 406) che quando l'accesso al suo sindacato risulti poco agevole – come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri – occorra assicurarne maggiore effettività. E l'esercizio delle competenze della Corte dei conti costituisce la sede più adatta alla devoluzione al sindacato costituzionale delle violazioni del diritto del bilancio, in ragione del ruolo assegnato dalla Costituzione al giudice contabile, finalizzato alla verifica della gestione *secundum legem* delle risorse. In particolare, il giudizio di parificazione, allo stato della legislazione vigente, costituisce l'unica possibilità offerta dall'ordinamento per sottoporre a scrutinio di costituzionalità in via incidentale, in riferimento ai principi costituzionali in materia di finanza pubblica, le disposizioni legislative statali e regionali in contrasto con la corretta articolazione del bilancio e idonee ad alterarne gli equilibri complessivi.

In conclusione, ritiene questa Sezione di controllo per il Molise di essere legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale per violazione degli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione, anche in relazione agli articoli 100, 103 e 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, considerato il loro legame teleologico-funzionale con i primi per i profili nel prosieguo evidenziati.

Sulla rilevanza delle questioni di costituzionalità nel giudizio di parificazione.

7. La rilevanza delle sollevate questioni di costituzionalità è strettamente connessa all'attuale conformazione del giudizio di parifica, che trova fondamento nella natura e nella finalità del bilancio pubblico, interessate nel corso del tempo da una profonda evoluzione.

In origine inteso come mero strumento descrittivo di fenomeni di erogazione finanziaria, poi divenuto strumento di realizzazione di «nuove funzioni di governo [...] e più in generale di politica economica e finanziaria», la cui disciplina «persegue, tra le altre, la finalità di meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche» (sentenza 14 giugno 1995, n. 244), nel quadro della nuova cornice costituzionale seguita alla riforma introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, al bilancio è stata finalmente riconosciuta la natura di «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» (ex multis, Corte costituzionale, sentenza n. 184/2022, *cit.*).

Nel nuovo sistema, il diritto del bilancio svolge un ruolo di fondamentale presidio procedurale, funzionale a rendere responsabili, nonché fondate su basi cognitive complete e controllabili, le scelte di priorità in materia di politica di bilancio (entrate e spese) da parte del legislatore anche regionale, da assumere curando di preservare (o ristabilire) l'equilibrio tenendo conto degli effetti delle decisioni di allocazione delle risorse.

Coerentemente, l'istituto della parificazione di competenza della Corte dei conti ha acquistato un ruolo rinnovato e decisivo, nitidamente chiarito della giurisprudenza costituzionale.

In particolare, tale giudizio assicura non solo la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) ma anche, e soprattutto, la verifica, a consuntivo, degli equilibri sulla base del bilancio preventivo e di tutte le disposizioni sopravvenute che ne hanno modificato la struttura, sintetizzati dal risultato di amministrazione, la cui



esatta determinazione costituisce, pertanto, l'oggetto principale del procedimento. In tal modo, il giudizio di parificazione risulta naturalmente strumentale al ruolo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, attribuito dal legislatore alla Corte dei conti.

Sul piano dei contenuti, l'art. 39, primo comma, del R.D. n. 1214 del 1934 chiarisce che, nell'ambito della «decisione», la Corte dei conti deve effettuare un esame di conformità articolato in due fasi:

la prima attiene al riscontro della corretta ricostruzione del fatto («La Corte [...] confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio») e soddisfa l'esigenza di accertare la regolare e veritiera rappresentazione, nel rendiconto, della reale situazione contabile sia dal punto di vista finanziario che economico/patrimoniale;

la seconda attività consiste in una «verificazione» («La Corte verifica il rendiconto generale»), occorrendo procedere all'accertamento della conformità al «diritto» della rappresentazione e del calcolo come sopra effettuato e riscontrato. In questa fase acquisiscono rilevanza ulteriori interessi finanziari, adespoti, orientati al pieno funzionamento e alla continuità delle istituzioni repubblicane tramite il bilancio, veicolati dal Pubblico ministero contabile.

7.1 Nell'ottica descritta, la legge di rendiconto dell'esercizio precedente (nella specie, relativa all'esercizio 2020) rientra nei parametri di cui questo giudice deve fare doverosa applicazione nel giudizio di parificazione per il 2021 per due motivi:

(a) la legge di rendiconto è fonte dell'obbligo di procedere con le variazioni di bilancio, come espressamente indicato, tra l'altro, dagli articoli 50 e (per i casi di emersione del disavanzo) 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118/2011;

(b) i «risultati» del rendiconto 2021 sono costruiti nella premessa logica e contabile del risultato di amministrazione 2020.

Infatti, quanto al primo profilo la legge 29 dicembre 2021, n. 7, ha adottato le variazioni di assestamento di bilancio necessarie per adeguarsi alla legge di approvazione del rendiconto dell'esercizio 2020 (n. 6/2021); rispetto al secondo profilo, il risultato di amministrazione 2021 può calcolarsi, come noto, anche muovendo dal risultato 2020, da incrementare o diminuire tenendo conto del saldo in aumento o in diminuzione dei residui e della cassa nel periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2021 (ai fini del saldo finale dovranno, poi, sottrarsi sia il FPV per spese rinviate a futuri esercizi che le quote accantonate e vincolate o destinate).

In buona sostanza, la legge di rendiconto è rilevante tanto in astratto (art. 39 del R.D. n. 1214 del 1934, riferibile sia ai documenti previsionali che di rendiconto) quanto in concreto, con riferimento alle variazioni adottate con legge n. 7/2021 e alla conseguente redazione degli allegati al progetto di conto del bilancio per l'esercizio 2021, sottoposti al giudizio di parificazione *a quo* per la verifica della correttezza dei saldi aggiornati.

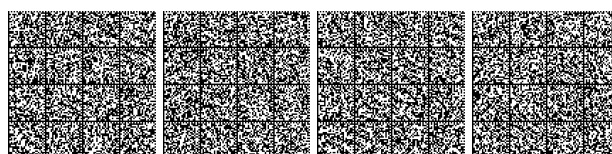
Tale rilevanza si traduce in una pregiudizialità delle questioni di legittimità sollevate con la presente ordinanza.

Infatti, considerato che l'essenza del giudizio di parificazione muove dall'esame degli esiti della gestione annuale sulla base del previo confronto fra gli stanziamenti di entrata e di spesa e i relativi presupposti di diritto, nei casi di riscontro di una condizione di disavanzo di amministrazione (oggetto di obbligatorio ripiano secondo scadenze temporali e quote di recupero rigorosamente vincolate dal dettato legislativo) ne risulta influenzata anche la gestione finanziaria dei successivi esercizi.

Ciò posto, nella fattispecie la Corte dei conti, Sezione regionale, ove procedesse alla parifica applicando le norme rivenienti dal quadro ordinamentale vigente, con particolare riferimento alla legge n. 6/2021 (recante l'approvazione del Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2020), che ha erroneamente quantificato il disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2020, e alla legge n. 7/2021, che ha definitivamente assestato gli stanziamenti di entrata e spesa regionale relativi all'esercizio 2021, finirebbe inammissibilmente per validare risultanze contabili (*in primis*, il risultato di amministrazione) derivanti dall'indebito allargamento degli spazi di spesa al di fuori dei vincoli di bilancio risultanti dalle disposizioni in materia economico-finanziaria.

In tal senso, per quanto particolarmente interessa in relazione al requisito della rilevanza, appare chiaro che l'esito del giudizio di compatibilità costituzionale delle disposizioni di legge regionali indubbiamente condiziona decisamente il giudizio di parificazione della Sezione sul Rendiconto della Regione Molise per l'esercizio 2021.

Infatti, qualora le norme sospettate di incostituzionalità dovessero essere espunte dall'ordinamento giuridico, la posta di disavanzo iscritta in spesa nel bilancio preventivo 2021-2023, esercizio 2021, come assestato si appaleserebbe illegittima per grave sotto-stima, con l'immediata conseguenza della compromissione del principale saldo finanziario, ovvero il risultato di amministrazione a fine esercizio. Prima ancora, a ben vedere, le conseguenze della rilevante sot-



tostima della rata annuale di rientro dal disavanzo, che trova il suo fondamento e antecedente logico-giuridico nella mancata emersione delle reali dimensioni del disavanzo regionale al 31 dicembre 2020, travolgerebbero l'intera programmazione di entrata e di spesa, nella misura in cui non ha tenuto conto degli incrementi di entrata e/o riduzioni di spesa altrimenti necessari a perseguire il pareggio in tutte le fasi del ciclo di bilancio, consentendo un considerevole, illegittimo incremento della capacità di spesa dell'amministrazione regionale, incidente in maniera determinante sui saldi finali della gestione oggetto del giudizio di parificazione.

D'altra parte, se l'oggetto del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali risiede, ormai pacificamente, anche nella verifica del perseguimento degli obiettivi intermedi di recupero previsti dai piani di rientro in essere, è evidente che la Sezione remittente risulti impossibilitata a compiere tale controllo laddove permanga incertezza sulla compatibilità costituzionale delle norme di legge regionali che quegli stessi obiettivi concorrono a determinare.

Sotto altro ma connesso profilo, le norme censurate si pongono altresì in contrasto con le risultanze del giudizio di parificazione 2020, al termine del quale la Corte dei conti, esercitando compiti costituzionalmente presidiati, aveva consegnato alla Regione Molise i dati illustrativi della reale situazione finanziaria, mai contestati, il cui recepimento avrebbe correttamente indirizzato la politica di bilancio, declinata nelle attività di programmazione delle entrate e delle spese fin dall'esercizio 2021.

In particolare, il disavanzo al 31 dicembre 2020 della Regione Molise, che nel rendiconto approvato con la legge regionale n. 6/2021 era pari a euro 494.258.381,92, presentava dimensioni ben più elevate, dovendo incrementarsi, come illustrato (*cf. supra*, paragrafi da 3-1 a 3.3), per decine di milioni di euro (secondo i calcoli di questa Sezione, di almeno euro 94.861.449,11).

Conseguentemente, il disavanzo 2020 non era diminuito rispetto a quanto accertato per il 2019 (pari a euro 533.485.728,21), derivandone l'obbligo di imputare al 2021, oltre ai valori programmati in via ordinaria, sia la quota 2019 non ripianata che – secondo la prospettazione oggetto del ricorso costituzionale accolto con la sentenza 268/2022 – quella corrispondente al maggior disavanzo derivante dalla gestione 2019, come aggiornati tenendo conto dei reali dati contabili al 31 dicembre 2020.

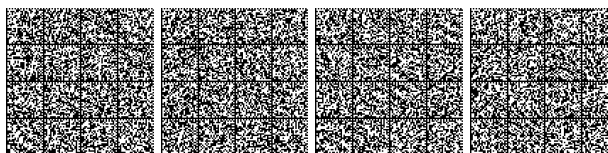
Infatti, si avrà occasione di ricordare che il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva già proposto ricorso per questione di legittimità costituzionale nei confronti della legge 3/2021, di approvazione del bilancio di previsione 2021-2023, contestando la mancata «applicazione» nell'esercizio 2021 di una quota di disavanzo – aggiuntiva rispetto a quella già prevista – riveniente dal saldo negativo 2019 (quota 2019 non ripianata e maggior disavanzo 2019, per complessivi euro 41.387.988,70). Intervenuto, nelle more, il giudizio di parificazione del rendiconto 2020, la Regione Molise avrebbe dovuto, contrariamente a quanto accaduto, da un lato approvare la legge di rendiconto tenendo conto dei dati contabili veritieri e corretti indicati dalla Sezione regionale di controllo, dall'altro (e conseguentemente) provvedere in sede di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio 2021 ad aggiornare la quota di disavanzo da applicare tenendo, appunto, conto delle condizioni finanziarie dell'Ente riferite alla chiusura dell'esercizio più recente (annualità 2020).

Sul piano dei saldi finanziari la Regione avrebbe dovuto considerare che il disavanzo 2020 risultava addirittura maggiore rispetto all'esercizio precedente e pari, secondo i calcoli della Sezione, a euro (494.258.381,92 + 94.861.449,11 =) 589.119.831,03. Quindi, tra le quote di ripiano 2021 – da computare, secondo la sentenza n. 268/2022, nei termini richiesti nel ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri – avrebbe dovuto includersi l'importo differenziale da maggior disavanzo derivante dalla gestione 2020 rispetto al 2019, pari a euro (589.119.831,03 - 533.485.728,21 =) 55.634.102,82 (*cf. infra*, par. 9.3.3, tabb. 1 e 2).

In conclusione, questa Sezione rileva che il giudizio di parificazione non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle questioni prospettate, che attengono a disposizioni di leggi regionali che, stravolgendo i saldi annuali, hanno consentito – si ripete – una rilevante espansione della capacità di spesa, in violazione del principio di equilibrio di bilancio, declinato anche *sub specie* dell'assenza di copertura (dunque, illegittimità) delle spese effettuate nel quadro del principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui agli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione.

Per questi motivi, la Sezione ritiene le questioni «rilevanti» ai sensi e per gli effetti degli articoli 23 e 24 della legge n. 87 del 1953.

Segue. Conferma della rilevanza delle questioni di costituzionalità riguardanti la legge regionale 29 dicembre 2021, n. 7, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 268/2022.



7.2 Con particolare riferimento al requisito della rilevanza delle questioni di costituzionalità riferite alla legge regionale n. 7/2021 (recante l'assestamento del bilancio di previsione 2021-2023), appare indispensabile soffermarsi sulla vigente cornice normativa regolante la programmazione di bilancio per l'esercizio 2021, ossia sul parametro di legittimità della gestione finanziaria ed economico-patrimoniale svolta dalla Regione Molise in tale esercizio e la cui rendicontazione è stata sottoposta al giudizio di parificazione.

La Sezione regionale di controllo, nella Camera di consiglio del 12 dicembre 2022, ha deliberato due distinti atti: la decisione parziale e «interlocutoria» con la quale, dopo aver censurato la mancata regolarità di alcune poste di bilancio per le quali sussistevano autonomi elementi di giudizio, ha sospeso «il presente giudizio – e, per l'effetto, la decisione definitiva – sulla parifica del Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021» sollevando «con separata ordinanza e per i profili ivi evidenziati», questione di legittimità costituzionale; la presente ordinanza di rimessione, di sottoposizione al vaglio della Corte costituzionale delle questioni di legittimità riguardanti la legge di rendiconto 2020, n. 6/2021, e la legge di approvazione del bilancio di previsione 2021-2023 come integrato e aggiornato dalla successiva legge di assestamento n. 7/2021 (decisione n. 192/2022/PARI, depositata il 23 dicembre 2022).

Si è quindi determinata, come accade nel procedimento seguito per la proposizione di questioni di costituzionalità dalle Sezioni Riunite e dalle Sezioni regionali di controllo nell'ambito del peculiare giudizio di parificazione della Corte dei conti (talvolta, anche nell'ambito di altri giudizi: *cf.* Corte costituzionale 16 dicembre 1993, n. 440), una separazione tra l'atto produttivo dell'effetto sospensivo (la decisione parziale–interlocutoria) e l'atto produttivo dell'effetto rimessivo (l'ordinanza con la quale è instaurato il giudizio incidentale di legittimità costituzionale).

È tuttavia accaduto che, nelle more del deposito dell'ordinanza, la sentenza della Corte costituzionale 23 dicembre 2022, n. 268 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* il 28 dicembre 2022), ha definito i giudizi di legittimità costituzionale proposti in relazione alla legge della Regione Molise 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019), con particolare riferimento alla Tabella 1 contenuta nell'Allegato 30 alla medesima legge, e alla legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3 (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023), con particolare riferimento alle Tabelle contenute nella Nota integrativa (Allegato 16), di cui all'art. 2, comma 1, lettera *p*), della medesima legge.

Orbene, la Corte costituzionale, riuniti i giudizi, per i motivi dettagliatamente esposti nella sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3 (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023). Ciò posto, la dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni della legge regionale 3/2021, i cui articoli il Collegio aveva individuato come ulteriore oggetto di sindacato, integra un evento sopravvenuto che incide sull'esatta delimitazione del «*devolutum*» dalla presente ordinanza al giudizio di costituzionalità.

La costante giurisprudenza, con particolare riferimento ai casi in cui le disposizioni censurate siano dichiarate incostituzionali successivamente all'instaurazione del giudizio di costituzionalità, dovendo considerarsi rimosse dall'ordinamento con efficacia *ex tunc*, evidenzia il connesso venir meno dell'oggetto del giudizio incidentale (o principale), con conseguente dichiarazione di manifesta inammissibilità delle relative questioni (*ex plur.* Corte costituzionale, ordinanze n. 105 del 2020, n. 220 del 2019, n. 206 e n. 186 del 2014, n. 321 e 177 del 2013, n. 222 e n. 76 del 2012).

Le coordinate interpretative rivenienti dalla richiamata giurisprudenza costituzionale appaiono pienamente accoglibili nel particolare caso in esame, in cui l'incostituzionalità è intervenuta dopo il momento della deliberazione collegiale e prima del deposito del testo dell'ordinanza, occorrendo applicare principi generali che integrano ineludibili vincoli alle decisioni giudiziali.

Infatti, anche in applicazione del principio *iura novit curia* il giudice è vincolato alla costante verifica di corrente vigenza delle fonti del diritto oggettivo, i cui precetti sono connotati da normatività e giuridicità e non comprendono, quindi, le prescrizioni di carattere normativo ma non giuridico (come le regole della morale o del costume) o aventi carattere giuridico ma non normativo in senso tecnico (atti di autonomia privata, provvedimenti amministrativi, ecc.). Pertanto, un'ordinanza che censurasse leggi ormai espunte dal mondo giuridico pretenderebbe di sollecitare il vaglio di costituzionalità su disposizioni non più in vigore, in assenza di ogni interesse giuridico al ricorso.

Inoltre, in ragione della natura stessa del «giudizio» inteso come procedimento preordinato alla risoluzione di questioni controverse, nonché di elementari esigenze di economia procedimentale e processuale, l'attivazione di un giudizio costituzionale colliderebbe con la fondamentale esigenza di non evocare l'intervento del Giudice delle leggi per sottoporre questioni di cui, già al momento del deposito dell'atto che determina la pendenza, sia nota l'inesistenza dell'oggetto.



7.2.1 La sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della legge regionale 4 maggio 2021, n. 3 (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023), non priva di rilevanza la questione di legittimità riguardante la legge regionale 29 dicembre 2021, n. 7 («Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali»), e succ. mod., considerato che, allo stato, anche le relative disposizioni dovrebbero trovare applicazione nel giudizio di parificazione.

Infatti, già sul piano della tecnica normativa la legge n. 7/2021 non si è limitata ad apportare modifiche al testo della legge n. 3/2021, avendo al contrario introdotto autonome disposizioni la cui caducazione non sembra potersi precisare come effetto direttamente collegato al venir meno di quest'ultima fonte del diritto.

Del resto, l'art. 50 («Assestamento del bilancio») del decreto legislativo 118/2011 prevede che entro il 31 luglio ogni regione approvi, con legge, l'assestamento delle previsioni di bilancio, «anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi, del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità, accertati in sede di rendiconto dall'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente», fermi restando i vincoli di cui all'art. 40. La legge di assestamento dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, assume i necessari provvedimenti di riequilibrio. Infine, è previsto che alla legge di assestamento sia allegata una nota integrativa nella quale sono indicate, tra l'altro, «le modalità di copertura dell'eventuale disavanzo di amministrazione». In altri termini, con l'assestamento generale di bilancio l'ente territoriale interessato è tenuto a effettuare la verifica complessiva di tutte le voci in entrata e uscita, al fine di consentire la verifica intermedia degli stanziamenti e il mantenimento degli equilibri. La sua funzione, dunque, consiste nel proiettare la gestione nel quadro degli andamenti attesi considerando anche il periodo mancante alla conclusione dell'esercizio, garantendo le eventuali disponibilità necessarie ad assicurare la corretta gestione finanziaria. Pertanto, tale fondamentale strumento di flessibilità consente di modulare l'impiego delle risorse utilizzabili tenendo conto dei possibili spazi di spesa e procedendo con le conseguenti, opportune modifiche degli stanziamenti, connotati – come ben noto – da una fondamentale funzione autorizzatoria.

In concreto, nel caso delle Regioni, la legge di assestamento di un esercizio conserva la sua autonomia, pur collegandosi alla legge di approvazione del relativo bilancio di previsione, cui sono apportate eventuali variazioni necessarie a governare la gestione finanziaria tenendo conto degli esiti di quella dell'esercizio pregresso, anche imponendo – se approvata dopo l'esatta determinazione dell'entità del disavanzo confluito nel risultato di amministrazione, appunto, dell'esercizio precedente – un comportamento correttivo (*sub specie* di tempistica e importi oggetto di ripiano) da innestare negli atti di programmazione relativi innanzitutto all'annualità in corso.

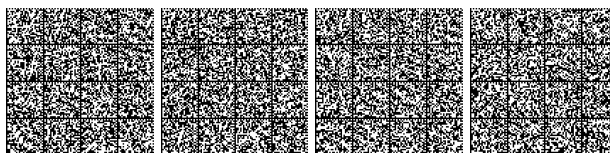
Nella fattispecie in esame la legge n. 7/2021 della Regione Molise ha recepito, in estremo ritardo rispetto al termine previsto dal legislatore (come accaduto, del resto, per tutti gli atti legislativi concernenti il ciclo di bilancio dell'Ente), la proposta di legge approvata con deliberazione della Giunta regionale n. 407, del 30 novembre 2021 («Assestamento del Bilancio di Previsione 2021-2023 e modifiche a leggi regionali»). E, poiché il contenuto della proposta è risultato fondarsi su una rappresentazione non veritiera della situazione al 31 dicembre 2020, ha concorso – con la legge di approvazione del bilancio n. 3/2021, nel frattempo dichiarata incostituzionale – ad autorizzare indebite operazioni di spesa, violando nel contempo gli obblighi di determinazione delle corrette quote di ripiano del disavanzo esistente.

La circostanza conferma, una volta ancora, che la ritenuta illegittimità costituzionale della legge di assestamento acquista rilevanza nel giudizio di parificazione del rendiconto 2021, dovendo altrimenti questa Corte validare dati contabili (risultato di gestione, risultato di amministrazione, singole poste aggregate) conseguenti a un'attività svolta in contrasto con i parametri costituzionali che presidiano i canoni di sana gestione finanziaria, ridondanti in termini di squilibrio sui conti a consuntivo.

8. Non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità.

Superato il vaglio di ammissibilità e rilevanza delle questioni di costituzionalità, riguardo alla non manifesta infondatezza della valutazione di incostituzionalità delle norme indubiate, imposto dall'art. 23, primo e terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), risultano evidenti, ad avviso di questa Sezione, le ragioni del contrasto con i parametri di seguito evidenziati.

In particolare, a carico degli articoli 4, comma 1, 6, comma 1, 9 e 12 della legge 29 dicembre 2021, n. 6, e degli articoli 1, 3, 4 e 5 della legge 29 dicembre 2021, n. 7, si ravvisa la violazione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, in contrasto con gli articoli 81, commi 1 e 3, 97, comma 1, e 119, comma 1, rilevanti sia in via autonoma che in combinato disposto con l'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione (*cf. infra*, par. 9).



Sotto un diverso ma concorrente profilo, le leggi 29 dicembre 2021, n. 6 (articoli 4, comma 1, 6, comma 1, 9 e 12), e 29 dicembre 2021, n. 7 (articoli 1, 3, 4 e 5), sono oggetto di censura per violazione dei principi di equilibrio e di sana e corretta gestione del bilancio, presidiati dagli articoli 81, commi 1 e 3, 97, comma 1 e 119, comma 1, della Costituzione, anche in combinato disposto con gli articoli 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione (*cf. infra*, par. 10).

A) Violazione degli articoli 81, commi 1 e 3, 97, comma 1, e 119, comma 1, rilevanti sia in via autonoma che in combinato disposto con l'art. 117, comma 2, lettera E), della Costituzione.

A.1) Legge regionale 29 dicembre 2021, n. 6 («rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020»), articoli 4, comma 1, 6, comma 1, 9 e 12.

9. Le questioni di legittimità costituzionale investono, in primo luogo, la legge regionale 29 dicembre 2021, n. 6 («Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020»).

Il ciclo di bilancio degli enti che adottano la contabilità finanziaria affiancata dalla contabilità economico-patrimoniale si conclude con l'approvazione del rendiconto della gestione, nel quale è data rappresentazione contabile dei risultati conseguiti nel corso dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce.

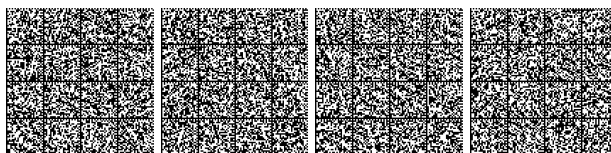
In particolare, il legislatore ha imposto agli enti territoriali di determinare il contenuto del conto del bilancio, relativo alla gestione finanziaria (che concorre, unitamente ai prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri, al conto economico e allo stato patrimoniale, alla composizione del rendiconto della gestione), nel rigoroso rispetto del principio di veridicità, rappresentando attraverso i dati contabili le «reali condizioni delle operazioni di gestione di natura economica, patrimoniale e finanziaria di esercizio» (par. 5 dell'allegato 1 - Principi generali o postulati al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118). E giova ricordare che dal legislatore il principio di veridicità («da considerarsi un obiettivo a cui tendono i postulati e i principi contabili generali»: par. 5, *cit.*) è declinato richiamando gli ulteriori postulati dell'attendibilità, della correttezza e della comprensibilità.

Sono stati ampiamente richiamati, sia pur per sintesi, i profili di illegittimità del rendiconto della gestione per l'esercizio 2020 conseguenti alla mancata veridicità del suo contenuto. Quindi, non può consentirsi la perdurante vigenza della relativa legge di approvazione regionale: non rappresentando correttamente lo stato degli equilibri dell'Ente, costituisce sicuro strumento di violazione dell'obbligo di rispettare i canoni di sana gestione finanziaria e appare inesorabilmente in contrasto con i principi costituzionali. Infatti, il quadro ordinamentale conseguente alla riforma introdotta dalla legge 20 aprile 2012, n. 1 («Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»), è caratterizzato da una trama normativa che codifica sul piano costituzionale i principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico per Stato, Regioni e Pubblica amministrazione (articoli 97, 81, 119 della Costituzione), da cui derivano stringenti vincoli anche per il legislatore regionale, di portata più ampia rispetto a quelli nascenti dalla precedente formulazione dell'art. 81 della Costituzione.

In tale contesto e sul piano generale, la vigente disciplina sul controllo dei bilanci pubblici risponde all'esigenza di renderli funzionali al rispetto dei limiti nazionali ed europei, nonché di ricondurli al vaglio unitario di una magistratura specializzata (la Corte dei conti) posta a presidio della sana gestione finanziaria e – ove necessario – del trasparente ripristino degli equilibri di bilancio, «elementi questi ultimi che la nuova formulazione dell'art. 97 primo comma, della Costituzione collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa» (Corte costituzionale, sentenza 14 febbraio 2019, n. 18).

Nell'ambito della nuova cornice costituzionale il legislatore ha approvato una complessa serie di norme attuative, tra le quali è bene ricordare la «legge organica» integrata dal decreto legislativo n. 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), e successive modifiche e integrazioni, oltre alle leggi di stabilità e di bilancio succedutesi a partire dal 2012.

Esse, nel loro complesso, configurano disposizioni interposte ascrivibili, tra l'altro, sotto il profilo teleologico, alla disciplina degli equilibri di cui agli articoli 81 e 119 della Costituzione e ai principi di buon andamento finanziario e programmazione di cui all'art. 97 della Costituzione Confermando l'indispensabile ancoraggio ai delineati vincoli ordinamentali con specifico riferimento ai contenuti delle leggi di rendiconto delle regioni, da tempo la Corte costituzionale evidenzia in modo inequivoco l'indispensabile esigenza che «gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria siano espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori.



In definitiva, la legge di approvazione del rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal decreto legislativo n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali:

- a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione;
- b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto;
- c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri.

Infatti, il primo risultato chiarisce la situazione economico-finanziaria al termine dell'esercizio in modo comparabile a quella dell'anno precedente e a quella che sarà determinata per l'esercizio successivo. Il secondo enuclea - dal contesto complessivo di cui al precedente punto a) - le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica. Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli Europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate.

Tali elementi, indipendentemente dalla tecnicità degli allegati al bilancio, costituiscono appunto la necessaria attuazione degli evocati precetti costituzionali di natura finanziaria» (Corte costituzionale, sentenza 5 marzo 2018, n. 49).

La decisiva rilevanza della corretta determinazione dei saldi emerge richiamando la stretta connessione sussistente tra rendicontazione e bilancio di previsione: l'accertata esistenza, in sede di rendiconto della gestione aggiornata alla chiusura di un determinato esercizio annuale, di residue risorse non impiegate ovvero di un disavanzo da recuperare, concorrendo a definire i margini di spesa autorizzabile in sede di previsioni per i futuri esercizi, condiziona e vincola in concreto le decisioni di bilancio.

Ne consegue la centralità dell'obiettivo di verificare la correttezza e la «sincerità» dei saldi (*in primis*, del risultato di amministrazione) nonché, a monte, la necessità che le scritture contabili rispondano a requisiti di chiarezza, veridicità e trasparenza.

In altri termini, occorre innanzitutto assicurare l'esigenza di conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al «diritto del bilancio» mediante il controllo di legittimità-regolarità (la «validazione») del risultato di amministrazione e delle altre risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di tutela della stabilità finanziaria.

A sua volta, la rappresentazione contabile di un risultato di amministrazione «insincero» pregiudica anche gli esercizi futuri, quindi, in caso di disavanzi, le politiche di risanamento pluriennali e il conseguimento dell'equilibrio. Infatti, sul piano finanziario l'attività di rendicontazione (relativa alle risorse utilizzate e a quelle disponibili in chiusura di un esercizio) si salda con l'attività di programmazione, in ragione del fondamentale principio di continuità tra gli esercizi, che integra un «collegamento genetico» tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale (Corte costituzionale, sentenza n. 49/2018, *cit.*).

Pertanto, nella fattispecie, la mancata rappresentazione del corretto risultato di amministrazione 2020, con sottostima del disavanzo accertato in chiusura dell'esercizio dovuta all'illegittima determinazione degli elementi – che inscindibilmente ne compongono la struttura – aggregati per il suo calcolo, integra il contrasto con la Costituzione sia della legge di rendiconto 2020 che della legge (di approvazione del bilancio di previsione, nonché) di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023.

L'illegittimità delle disposizioni della legge regionale 29 dicembre 2021, n. 6, di approvazione del «Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020», consegue in via immediata e diretta all'accertamento che «[l']efficacia di diritto sostanziale che il rendiconto riveste in riferimento ai risultati dai quali scaturisce la gestione finanziaria successiva e l'invalidità delle partite destinate, attraverso la necessaria aggregazione, a determinarne le risultanze, pregiudicano irrimediabilmente l'armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell'equilibrio del bilancio» nell'esercizio 2020 e negli esercizi successivi (Corte costituzionale, sentenza 20 dicembre 2017, n. 274).

Con tale atto normativo la Regione Molise ha attribuito forza di legge al contenuto della proposta di rendiconto adottata con deliberazione di Giunta regionale n. 256, del 4 agosto 2021, come rettificata dalla successiva deliberazione di Giunta regionale n. 404, del 30 novembre 2021.

Tuttavia, come ampiamente acclarato, i dati relativi a fondamentali poste da aggregare ai fini della determinazione del disavanzo di amministrazione, estesamente sottostimati nella deliberazione n. 256/2021, non sono stati corretti neanche nella versione aggiornata dalla deliberazione n. 404/2021 definitivamente approvata dal Consiglio regionale, nonostante le analitiche indicazioni contenute nella decisione di parificazione n. 80/2021/ PARI, mai contestate né oggetto di ricorso.



Ne è derivata l'inattendibilità delle rilevazioni regionali, dovuta a cospicue quote latenti di disavanzo che la Sezione ha – finanche prudentemente – quantificato quantomeno in euro 94.861.449,11, sommando le poste sinteticamente riassunte nel precedente par. 3.3. Conseguentemente, la legge regionale 29 dicembre 2021, n. 6 risulta in aperto contrasto con gli articoli 81, 97, comma 1, e 119, comma 1 della Costituzione, nella misura in cui è mancata la rappresentazione veritiera e corretta delle condizioni del bilancio al 31 dicembre 2020, derivandone l'inattendibilità dei documenti predisposti al fine di rappresentare il reale stato degli equilibri tra le entrate e le spese della Regione Molise.

È risultata, dunque, violata la condizione e premessa indispensabile di ogni possibile azione tendente ad «assicura[re] l'equilibrio dei bilanci» (art. 97 della Costituzione), ossia il «rispetto dell'equilibrio dei [...] bilanci» della Regione (art. 119 della Costituzione), non in grado di correttamente e consapevolmente «assicura[re] l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio» (art. 81 della Costituzione), con collegata incidenza negativa sull'obiettivo di osservare in concreto i vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Infatti, l'errata rappresentazione delle condizioni finanziarie dell'Ente ha travolto in radice la possibilità di adottare, consapevolmente, condotte realmente funzionali al ripiano degli squilibri emersi, mediante il ripristino del corretto rapporto di equilibrio tra le risorse disponibili e il loro impiego al fine di soddisfare i bisogni della comunità rappresentata.

9.1 Le disposizioni indubiate della legge 29 dicembre 2021, n. 6, in quanto viziate nei termini e per i motivi finora esposti, sono individuate nelle seguenti:

- art. 4, comma 1 («Residui attivi 2019 e precedenti»);
- art., 6, comma 1 («Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 2020»);
- art. 9 («Risultato di amministrazione»);
- art. 12 («Elenco allegati»).

9.1.1 Gli articoli 4 e 6 della legge 29 dicembre 2021, n. 6, dispongono quanto segue: «Art. 4 (*Residui attivi 2019 e precedenti*). — 1. I residui attivi alla chiusura dell'esercizio 2020, provenienti dagli esercizi 2019 e precedenti risultavano stabiliti in:

- Residui attivi al 01.01.2020 - euro 699.142.014,20;
- Riscossi nell'esercizio 2020 - euro 340.207.285,90;
- Cancellati per insussistenza - euro 16.686.238,65;
- Da riscuotere alla fine dell'anno 2020 - euro 342.248.489,65;

[...].

Art. 6 (*Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 2020*). — 1. I residui attivi alla chiusura dell'esercizio finanziario 2020 risultano complessivamente stabiliti dal Conto del Bilancio nelle seguenti somme:

Residui attivi formatisi sulla competenza

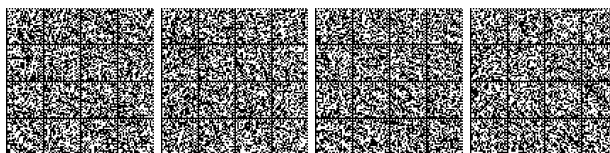
- Dell'esercizio 2020 - euro 192.457.681,56
- Residui attivi esercizio 2019 e precedenti - euro 342.248.489,65
- Residui attivi AL 31.12.2020 - euro 534.706.171,21»

Le richiamate previsioni normative sono censurate perché nel relativo valore (indicato in euro 342.248.489,65 per i residui rivenienti dalle annualità antecedenti al 2020 e in euro 192.457.681,56 per quelli di competenza, per complessivi euro 534.706.171,21) sono confluiti importi corrispondenti a poste la cui veridicità è stata smentita nella decisione n. 80/2021/PARI.

I rilievi sono stati riferiti, in particolare, alla conservazione di residui attivi ultradecennali in assenza di dimostrata sussistenza delle ragioni del mantenimento.

Nel dettaglio, tali poste ammontavano a complessivi euro 16.900.023,29 e in gran parte risultavano non movimentate da anni. Le gravissime incertezze in ordine alla loro originaria e/o attuale esigibilità avevano indotto la Regione, nel progetto di rendiconto 2020 sottoposto alla parifica della Corte, a prevedere un accantonamento «per residui attivi con anzianità superiore a dieci anni» di euro 7.605.010,48 (pari al 45,00% del loro totale).

Questa Sezione, nella decisione di parifica, aveva sottolineato l'incongruità del relativo trattamento contabile, nella misura in cui taluni residui attivi erano risultati palesemente insussistenti, mentre per altri presunti crediti, particolarmente risalenti e dei quali restava incerta la sussistenza, era stata censurata la conservazione di un fondo «per residui attivi con anzianità superiore a dieci anni» che mirava a contenerne surrettiziamente la sterilizzazione al 45,00%, anziché in misura quasi pari al 100,00% (che avrebbe almeno assicurato effetti assimilabili al loro stralcio), segnalando quantomeno la necessità, in alternativa alla cancellazione, del loro conteggio tra le poste da assoggettare all'accanto-



namento a fondo crediti di dubbia esigibilità. Infine, per ulteriore residuo da euro 32.000.000,00 («Recupero somme relative ad interventi finanziari tramite FINMOLISE - incarico fiduciario»), risalente al 2012, era mancata ogni allegazione circa la sussistenza dei presupposti per il mantenimento, in contestuale assenza di accantonamenti a fondo rischi finalizzato a escluderne o attenuarne gli effetti sul saldo di amministrazione 2020. Come ricordato, con la legge regionale n. 6/2021, sono stati integralmente sterilizzati solo due residui di accertata insussistenza, mentre i restanti segnalati residui sono stati in misura rilevante conservati in assenza di comprovata attestazione della persistente esigibilità né di alcuna neutralizzazione mediante il calcolo di quote di FCDE (si rinvia ancora, per dettagli sul punto, al par. 3.1.1 della decisione n. 80/2021/PARI e al par. 3.2.2 della decisione n. 192/2022/PARI).

È opportuno ricordare che, nonostante ai sensi dell'art. 11, comma 6, del decreto legislativo n. 118/2011 la Relazione sulla gestione allegata al rendiconto deve, in particolare, «illustra[re]: [...] e) le ragioni della persistenza dei residui con anzianità superiore ai cinque anni e di maggiore consistenza», sul punto il documento è risultato del tutto carente.

Riguardo ai riflessi delle violazioni esposte sulla legittimità della legge in esame, è sufficiente richiamare l'insegnamento della risalente giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui «il principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini dell'avanzo d'amministrazione, è, nel nostro ordinamento, principio risalente, in ragione della sua stretta ineranza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria» e «la definizione dei residui attivi [...] come «somme accertate e non riscosse» ha un implicito valore deontologico cogente, nel senso che il legislatore ha voluto che del conto consuntivo possano entrare a far parte solo somme accertate e non presunte» (sentenza 13 giugno 2013, n. 138).

Per completezza, si osserva che i profili di illegittimità che interessano gli articoli 4 e 6 della legge di approvazione del rendiconto sono complementari a quelli emersi in relazione ai successivi articoli 9 e 12 (oggetto di esame nel seguente paragrafo), concorrendo le richiamate disposizioni, nel loro complesso, a rappresentare in modo non veritiero, sul piano sia formale che sostanziale, lo stato degli equilibri di bilancio rappresentati nella legge regionale. Infatti, ai fini in esame, i profili di illegittimità attengono sia all'incerta computabilità delle poste evidenziate tra i residui attivi quantificati (nel loro valore complessivo) negli articoli 4 e 6, sia alla comunque mancata sterilizzazione delle somme, da effettuare – se ritenute ancora esigibili – nel rispetto delle regole in materia di calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità.

9.1.2 L'art. 9 della legge regionale 29 dicembre 2021, n. 6, dispone quanto segue: «Art. 9 (*Risultato di amministrazione*). — 1. Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 è pari a euro 59.825.099,30 (Allegato 2 - Prospetto Dimostrativo del Risultato di Amministrazione – Lettera A).

2. Il risultato di amministrazione è così composto:

Parte accantonata pari a euro 371.504.074,87;

Parte vincolata pari a euro 182.579.406,35;

Parte destinata agli investimenti euro 0,00.

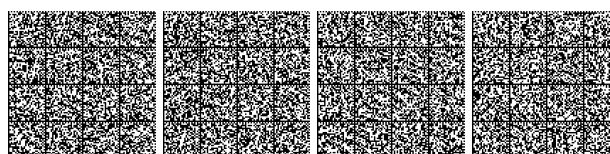
3. Totale parte disponibile pari a euro – 494.258.381,92 (Allegato 2 – Prospetto Dimostrativo del Risultato di Amministrazione - Lettera E).».

La perdurante vigenza dell'articolo riportato, in assenza della sollevata questione di costituzionalità, imporrebbe alla Sezione di controllo di fondare la propria decisione di parifica degli esiti della gestione al 31 dicembre 2021 su un risultato di amministrazione per l'esercizio 2020 non veritiero, destinato inesorabilmente a pregiudicare gli equilibri economico-finanziari della Regione.

Infatti, gli avanzi o disavanzi di ciascun ente si accertano – per quel che riguarda la gestione annuale – attraverso il risultato di amministrazione, che costituisce l'epilogo del rendiconto finanziario e rende conto dello stato degli equilibri complessivi.

Ora, la verifica a consuntivo 2020 di una sottostima del disavanzo – la cui esistenza, giova ricordare, segnala sempre una condizione di instabilità che impone urgenti misure legali di risanamento – implica il riscontro di un'alterazione del risultato di amministrazione che non solo connota le condizioni finanziarie in conclusione di tale esercizio, ma comporta anche un allargamento degli spazi di spesa autorizzata nei successivi esercizi (in conseguenza dell'applicazione di minori quote annuali di ripiano) oltre i limiti consentiti dalle entrate disponibili e dai vincoli comunitari e nazionali.

Come dettagliatamente riportato nella premessa in fatto (nonché nel par. 3.2.3 della decisione n. 192/2022/PARI), il rendiconto di esercizio 2020 avrebbe dovuto registrare un disavanzo di gran lunga più elevato di quello oggetto di rappresentazione contabile. Infatti, nonostante la sostanziale impossibilità di quantificare l'esatto ammontare di alcuni



valori aggregati nell'importo di sintesi rappresentato dal risultato di amministrazione, dovuta alla costante carenza di informazioni contabili non colmata nonostante la pur dettagliata istruttoria svolta, la Sezione è comunque riuscita a quantificare, peraltro in via prudenziale (in applicazione del favor per l'Ente oggetto della decisione), un maggior disavanzo non contabilizzato corrispondente, quantomeno:

- a) mancati impegni per fiscalità da trasferire al SSR (euro 13.612.916,00 complessivi);
- a) mancati accantonamenti a titolo di FCDE per almeno euro 52.193.712,31, salvi maggiori importi per insustistenze di residui attivi;
- alla sottostima del fondo contenzioso 2020 di almeno euro 13.536.232,73;
- alla mancata dimostrazione del fondamento della sottrazione di euro 15.518.588,07 per quote vincolate collegate agli accantonamenti per residui perenti.

In definitiva, il disavanzo 2020 (ritenuto pari, dalla Regione, a euro 494.258.381,92) è risultato affetto da sottostima per importi dalla Sezione determinati in oltre novanta milioni di euro, o comunque di entità idonea a incidere in misura particolarmente significativa sui fragili equilibri dell'Ente e ad imporre obblighi di ripiano negli esercizi 2021 e successivi ben superiori a quelli contenuti nelle manovre di bilancio approvate.

Conseguentemente, la sottostima del risultato di amministrazione ha determinato la lesione dei parametri costituzionali, con particolare riferimento agli articoli 97, primo comma, 119, primo comma, e 81, primo comma, il cui rispetto è assicurato anche dalle regole giuscontabili emanate nell'esercizio delle competenze statali in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici» presidiate dall'art. 117, comma due, lettera e), della Costituzione, a sua volta – per quanto osservato – oggetto di violazione.

Si aggiunge che l'irregolare determinazione del saldo negativo di amministrazione al 31 dicembre 2020, se riguardata sotto il particolare profilo dell'incidenza sulla corretta copertura delle spese stanziare nei successivi esercizi, risulta altresì lesiva del parametro finanziario di cui all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

9.1.3 L'art. 12 della legge regionale 29 dicembre 2021, n. 6, dispone quanto segue: «Art. 12 (*Elenco allegati*). —

1. Sono approvati i seguenti allegati:

- a) Allegato 1 - Conto del Bilancio riepilogo generale delle Entrate e delle Spese;
- b) Allegato 2 - Prospetto Dimostrativo del Risultato di Amministrazione;
- c) Allegato 3 - Modello allegato a1 Risultato di amministrazione quote accantonate;
- d) Allegato 4 - Modello allegato a2 Elenco delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione;
- e) Allegato 5 - Modello allegato a3 Elenco analitico delle risorse destinate agli investimenti nel risultato di amministrazione;
- f) Allegato 6 - Conto Economico;
- g) Allegato 7 - Stato Patrimoniale Attivo al 31 dicembre 2020;
- h) Allegato 8 - Stato Patrimoniale Passivo al 31 dicembre 2020;
- i) Allegato 9 - Prospetto Quadro Generale Riassuntivo;
- j) Allegato 10 - Prospetto Equilibri di Bilancio;
- k) Allegato 11 - Composizione del Fondo Pluriennale Vincolato;
- l) Allegato 12 - Composizione del Fondo Crediti di dubbia esigibilità;
- m) Allegato 13 - Prospetto degli accertamenti per titoli, tipologie e categorie;
- n) Allegato 14 - Prospetto degli impegni per missioni, programmi e macroaggregati;
- o) Allegato 15 - Prospetto degli accertamenti assunti nell'esercizio in corso e negli esercizi precedenti imputati agli esercizi successivi;
- p) Allegato 16 - Prospetto degli impegni assunti nell'esercizio in corso e negli esercizi precedenti imputati agli esercizi successivi;
- q) Allegato 17 - Prospetto dei costi per missione;
- r) Allegato 18 - Prospetto della ripartizione per missioni e programmi della politica regionale unitaria;
- s) Allegato 19 - Conto del Bilancio Gestione delle Entrate;
- t) Allegato 20 - Conto del Bilancio Gestione delle Spese;
- u) Allegato 21 - Riepilogo Spese per Missioni;
- v) Allegato 22 - Riepilogo Spese per Macroaggregati;



- w) Allegato 23 - Prospetto delle Spese per missioni, programmi e macroaggregati - rimborso prestiti;
- x) Allegato 24 - Prospetto delle Spese per missioni, programmi e macroaggregati - Spese per servizi per conto terzi e partite di giro;
- y) Allegato 25 - Prospetto SIOPE Entrata;
- z) Allegato 26 - Prospetto SIOPE Spesa;
- aa) Allegato 27 - Elenco dei residui attivi provenienti dagli esercizi anteriori a quello di competenza;
- bb) Allegato 28 - Elenco dei residui passivi provenienti dagli esercizi anteriori a quello di competenza;
- cc) Allegato 29 - Elenco dei crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio;
- dd) Allegato 30 - Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione;
- ee) Allegato 31 - Attestazione tempi di pagamento.».

Al fine di soddisfare compiutamente le finalità di rendicontazione degli esiti della gestione finanziaria ed economico-patrimoniale dell'ente territoriale, l'art. 11, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo n. 118/2011 rinvia all'allegato 10 al decreto per lo schema «del rendiconto della gestione, che comprende il conto del bilancio, i relativi riepiloghi, i prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri, lo stato patrimoniale e il conto economico» oggetto di obbligatoria redazione. Il medesimo art. 11 elenca poi, al comma 4, allegati obbligatori ulteriori (prospetto dati SIOPE, relazione sulla gestione, relazione del collegio dei revisori, ecc.).

La Regione Molise, con il riportato art. 12, ha approvato i contenuti del rendiconto della gestione come riprodotti nei documenti allegati (sebbene questi ultimi non seguano rigorosamente l'ordine indicato dal legislatore).

Ciò posto, è evidente che tali documenti, concorrendo a illustrare le condizioni contabili dell'Ente al 31 dicembre 2020, formano un complesso inscindibile in cui i contenuti di ciascun allegato richiamano e/o dettagliano e/o commentano i dati contenuti negli altri. Pertanto, le risultanze esposte nell'allegato 2 (prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione) hanno costituito, a un tempo, l'esito e il fondamento delle elaborazioni contenute negli altri allegati.

Conseguentemente, la caducazione del prospetto dimostrativo – che riporta un saldo di amministrazione non veritiero perché sensibilmente inferiore a quello reale – in conseguenza della violazione dei parametri costituzionali in questa sede espressamente richiamati (articoli 81, 97 e 119, in relazione all'art. 117), investe inevitabilmente tutti gli altri documenti, nella misura in cui il loro contenuto è riferito a risultanze giuridico-contabili contrarie alle reali evidenze finanziarie.

In definitiva, l'illegittima applicazione dei principi contabili e il conseguente pregiudizio arrecato alla correttezza e all'attendibilità dei valori contabili assunti a riferimento per la costruzione delle varie partizioni del rendiconto 2020 (a sua volta, lesiva degli equilibri degli esercizi successivi in ragione del principio di continuità tra gli esercizi finanziari), comportano l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 12 della legge regionale n. 6 del 2021.

9.1.4 Per mere esigenze di completezza appare utile precisare che, in esito all'esame delle disposizioni della legge n. 6/2021, questa Corte non ritiene indispensabile sollevare questione di costituzionalità in relazione ai relativi articoli 1 (di approvazione delle risultanze meramente riepilogative esposte nell'allegato 1 - «Conto del Bilancio riepilogo generale delle Entrate e delle Spese» - alla legge), 2 («Entrate di competenza»), 3 («Spese di competenza»), 5 («Residui passivi 2019 e precedenti»), 7 («Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 2020»), 8 («Situazione di cassa»), 10 («Operazioni di raccordo» tra le scritture contabili della ragioneria e la tesoreria regionali), 11 («Gestione Economica Patrimoniale») e 13 («Entrata in vigore»).

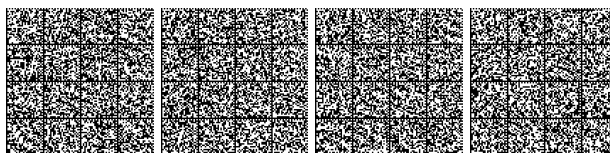
Infatti, in disparte l'assenza di rilevanza, ai fini che interessano, degli articoli 10 e 13, le richiamate disposizioni si sono limitate a «fotografare», rispettivamente:

gli articoli 2 e 3, l'andamento di entrate e spese di competenza, esponendo il mero valore numerico di accertamenti e riscossioni e di impegni e pagamenti intervenuti nel 2020;

gli articoli 5 e 7, il mero dato dei residui passivi al 1° gennaio 2020 conservati al 31 dicembre 2020 al netto dei pagamenti intervenuti (art. 5) e dei residui passivi complessivi, comprendenti quelli di competenza (art. 7);

l'art. 10, l'importo del fondo cassa al 31 dicembre 2020, riveniente dal fondo cassa al 1° gennaio al netto di riscossioni e pagamenti dell'esercizio;

l'art. 1, i dati contenuti nella mera esposizione del riepilogo generale di entrate e spese di cui ai prospetti sintetici contenuti nell'allegato 1 alla legge, specificamente approvato (unitamente agli altri trenta allegati) dal successivo art. 12 della medesima legge regionale, oggetto del presente ricorso e la cui illegittimità costituzionale travolgerebbe la portata dispositiva dell'art. 1;



L'art. 11, il valore numerico del risultato della gestione economico-patrimoniale, le cui irregolarità, evidenziate nella decisione di parziale parifica n. 80/2021/PARI, non appaiono integrare il requisito della rilevanza richiesto ai fini della proposizione della questione di costituzionalità.

Si tratta, in definitiva, di disposizioni su cui non appare riverberarsi in via immediata e diretta l'effetto delle rilevate violazioni dei principi contabili, pur concorrendo con gli articoli censurati ad articolare, nel loro complesso, i contenuti del «Rendiconto generale» per l'esercizio 2020 della Regione Molise.

A.2) Legge regionale 29 dicembre 2021, n. 7 («Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali»), articoli 1, 3, 4 e 5 in generale, delimitazione dei motivi di non manifesta infondatezza delle questioni.

9.2 L'approvazione di un rendiconto contenente dati contabili in contrasto con quelli che avrebbero rappresentato in modo veritiero la situazione finanziaria ed economico-patrimoniale della Regione al 31 dicembre 2020 ha impedito di perseguire una gestione ancorata alla corretta attività di programmazione di bilancio nel successivo esercizio 2021, i cui risultati sono stati sottoposti al giudizio di parificazione della Sezione regionale della Corte dei conti.

Pertanto, preso atto dell'intervenuta dichiarazione di incostituzionalità della legge regionale 4 maggio 2021, n. 3, residua la necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale della legge regionale 29 dicembre 2021, n. 7 («Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali»), che ha concorso a delineare la portata delle autorizzazioni di spesa dell'esercizio 2021.

9.2.1 Misura e termini di risanamento del disavanzo accertato in chiusura dell'esercizio 2019 (limitatamente a quote non recuperate e aggiuntive).

Allo scopo di evidenziare i profili di incostituzionalità della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio 2021 (n. 7/2021) appare indispensabile ripercorrere, in estrema sintesi, le criticità riguardanti l'evoluzione della situazione contabile della Regione Molise tra il 31 dicembre 2019 e il 31 dicembre 2020.

Infatti, il principio di continuità dei bilanci implica che i dati, nel quadro della naturale successione temporale delle singole annualità oggetto di esame, devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti e in tutti i documenti contabili (par. 11 dell'all. 1 al decreto legislativo n. 118/2011), di guisa che dalle condizioni finanziarie al termine di un esercizio occorre prendere le mosse nel disegnare i contenuti dei bilanci di previsione riferiti ai seguenti esercizi, la cui programmazione risulta in tal senso condizionata in modo decisivo, atteso che le risultanze dell'annualità precedente, esaminate sotto altro angolo visuale, concretano le risorse disponibili all'inizio del successivo orizzonte temporale.

Si tratta di connotati fondamentali del diritto del bilancio pubblico, che la giurisprudenza della Corte costituzionale non a caso da tempo lumeggia con la massima chiarezza: «il richiamato principio di continuità del bilancio è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 della Costituzione, in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (ex plurimis, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi» (Corte costituzionale, sentenza 5 marzo 2018, n. 49).

Orbene, declinando i richiamati principi all'evoluzione 2019-2020 dei saldi contabili della Regione Molise, giova ricordare che l'Ente è astretto da un programma legale di ripiano di un risalente disavanzo, articolato in specifici obiettivi annuali. All'interno di tale contesto, in chiusura dell'esercizio 2019 è stato registrato un disavanzo di euro 533.485.728,21, attestante non solo il mancato recupero delle quote di disavanzo applicate al medesimo esercizio 2019 del bilancio di previsione 2019-2021, pari a euro 19.647.433,60, ma anche un peggioramento rispetto al saldo negativo accertato con il rendiconto 2018 (euro 511.745.173,11) pari a euro 21.740.555,10.

Quindi, il complessivo scostamento rispetto all'obiettivo di recupero 2019 è risultato pari a euro (21.740.555,10 + 19.647.433,60 =) 41.387.988,70.

Ricorrendo la fattispecie descritta, le norme codificate nel principio contabile applicato di cui all'Allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011 (paragrafo 9.2.26) imponevano precisi obblighi giuridico-contabili di risanamento, distinti in ragione del tempo di approvazione del rendiconto per il 2019.

Infatti, in caso di tempestiva approvazione della legge di rendiconto 2019, nelle annualità successive (in aggiunta alle quote di recupero previste dai piani di risanamento a suo tempo approvati) il dovuto cronoprogramma di ripiano sarebbe risultato il seguente:

applicazione al previsionale 2020 delle sole quote di disavanzo imputate all'esercizio 2019 del bilancio di previsione 2019-2021 e non recuperate (si ripete, euro 19.647.433,60);



ripiano, negli esercizi considerati dal bilancio di previsione, ossia nel triennio 2020- 2022, dell'ulteriore disavanzo emerso (si ripete, euro 21.740.555,10), con contestuale delibera consiliare avente per oggetto il piano di rientro dal disavanzo *ex art.* 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Tuttavia, il rendiconto 2019 è stato approvato con ritardo: il 30 dicembre 2020, quando era ormai quasi concluso l'esercizio 2020, il cui bilancio di previsione non aveva previsto l'applicazione, neanche parziale, delle citate quote di disavanzo (ossia, né la quota 2019 non ripianata né parte del nuovo disavanzo formatosi).

La Regione Molise ha, pertanto, ritenuto di invocare il contenuto del par. 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011 («Il disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto [...] è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione»), programmando il ripiano non a decorrere dal 2020, ma dal 2021.

Infatti, la nota integrativa allegata al bilancio di previsione 2021-2023, approvato con la legge regionale 3/2021, recava (pag. 17) una tabella nella quale era previsto il seguente programma di rientro:

a) nel 2021, in aggiunta alle quote di ripiano già programmate (di euro 19.822.650,66), era indicato il ripiano della quota 2019 non recuperata (euro 19.647.433,60);

b) il recupero del maggior disavanzo – euro 21.740.555,10 – era programmato nel biennio 2022-2023 (in misura, rispettivamente, pari a euro 11.740.555,10 ed euro 10.000.000,00). Promuovendo questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3, il Presidente del Consiglio dei ministri ha contestato il citato cronoprogramma, prospettando una diversa interpretazione del par. 9.2.28 e ritenendo che «ai sensi dei su richiamati principi applicati, considerata la tardiva approvazione del rendiconto 2019, che non ha consentito l'applicazione del disavanzo 2019 all'esercizio 2020, entrambe le suddette quote di disavanzo (mancato ripiano 2019 [euro 19.647.433,60] e ulteriore disavanzo 2019 [euro 21.740.555,10]) devono essere applicate all'esercizio 2021, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro in corso di gestione con riferimento a tale esercizio».

Come ricordato, con la sentenza 23 dicembre 2022, n. 268, è stata condivisa la prospettazione governativa e dichiarata l'incostituzionalità della richiamata legge di approvazione del bilancio di previsione 2021-2023, annualità 2021.

9.2.2 Incidenza dei risultati dell'esercizio 2020 sulla quantificazione delle quote da applicare nell'esercizio 2021.

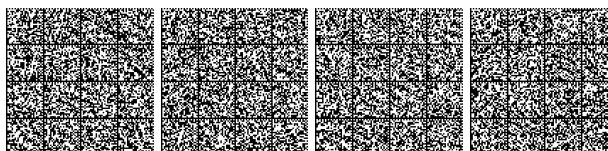
Ai fini della definizione del giudizio di parificazione del rendiconto 2021, tenuto conto che la legge di approvazione del bilancio di previsione 2021-2023 nelle more è stata dichiarata incostituzionale, la Sezione è chiamata ad accertare se gli stanziamenti previsionali dell'esercizio 2021, come confluiti nella legge di assestamento, abbiano perpetuato le illegittimità già rilevate nel ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (n. 36/2021 Reg. ric., nella *Gazzetta Ufficiale* n. 35/2021) e confermate dalla Corte costituzionale, continuando a permettere un indebito ampliamento degli spazi di spesa dovuti alla sottostima delle quote di disavanzo da applicare.

Infatti, come ben noto, la contabilità finanziaria per sua stessa natura implica che, nel succedersi dei diversi esercizi, il saldo di amministrazione accertato in chiusura dell'annualità precedente (che, se negativo, misura il grado di squilibrio tra il complesso delle risorse disponibili a quella data e il totale degli impieghi) «confluisce» nel risultato di amministrazione accertato al termine del successivo esercizio, che registrerà un miglioramento o un peggioramento a seconda che il saldo nuove risorse-nuovi impieghi dell'esercizio risulti positivo o negativo.

Pertanto, con riferimento alla fattispecie in esame:

1 - ove l'entità del disavanzo non ripianato accertato al 31 dicembre 2019, sia per quote 2019 non recuperate che per nuovo disavanzo (per il citato totale di euro 41.387.988,70) fosse stato, in tutto o in parte, nel frattempo «assorbito» dalla gestione dell'esercizio 2020, la Regione Molise sarebbe stata legittimata dai principi dettati dall'ordinamento a tenerne conto apportando le conseguenti variazioni alla legge regionale n. 3/2021 (di approvazione del previsionale 2021-2023), considerato che il dovere di riferire al solo esercizio 2021 gli obblighi di rientro rivenienti dal 2019 – segnalato nel citato ricorso per illegittimità costituzionale – avrebbe potuto essere rimodulato, «alleggerendo» l'ammontare delle quote applicate grazie ai valori recuperati nel 2020;

2 – nell'opposta ipotesi di emersione, in chiusura dell'esercizio 2020, di ulteriori quote di disavanzo, la Regione Molise avrebbe dovuto aggiornare la quota di ripiano prevista per il 2021 dalla legge regionale n. 3/2021, dovendo imputare l'eventuale saldo negativo aggiuntivo già all'annualità 2021 mediante l'approvazione della legge di assestamento o specifica legge di variazione.



A quest'ultimo riguardo giova sottolineare che nella fattispecie in esame non avrebbero potuto trovare applicazione le regole giuscontabili invocate per l'assorbimento dei 41.387.988,70 euro di disavanzo 2019 (rinvio dell'onere di ripiano all'esercizio 2022 ai sensi del par. 9.2.28 dell'all. 4/2 al decreto legislativo n. 118/2011), poiché il presupposto su cui si fondano le relative disposizioni – tardiva approvazione del rendiconto – va interpretato rispettando il principio generale dell'ordinamento secondo cui nessuno può trarre vantaggio dal proprio comportamento illecito. E la Regione, tenuta a presentare per la parifica il progetto di rendiconto 2020 entro il termine (prorogato) del 30 giugno 2021, ha provveduto in tal senso solo il 10 agosto; poi, nonostante la deliberazione di parifica fosse intervenuta il 12 novembre, ha atteso fino al 29 dicembre per l'approvazione della legge di assestamento 7/2021.

A confermare l'obbligo di tempestivo aggiornamento era intervenuta, con decorrenza 1° gennaio 2021, la previsione del comma 3-*bis* del decreto legislativo n. 118/2011 (introdotta dall'art. 1, comma 787, lettera *a*), legge 30 dicembre 2020, n. 178), secondo cui nelle more della conclusione del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio precedente il Consiglio regionale avrebbe potuto approvare la legge di assestamento del bilancio anche sulla base delle risultanze del rendiconto approvato dalla Giunta, fermo l'obbligo di apportare le variazioni necessarie a seguito dell'approvazione definitiva del rendiconto dopo la decisione di parificazione. Dunque, gli obblighi di immediata variazione incombevano a fortiori sulla Regione Molise, che al 12 novembre non aveva ancora approvato la legge di assestamento.

Ciò posto e concludendo sul punto, evidentemente l'accertamento della ricorrenza dell'una o dell'altra ipotesi evidenziata nel presente paragrafo era rimesso alla corretta determinazione dei risultati finanziari della gestione 2020, da rappresentare nel relativo rendiconto approvato con legge 6/2021, della cui illegittimità si evidenzia, una volta ancora, la diretta incidenza sulla legittimità delle leggi di programmazione innanzitutto per l'esercizio successivo.

9.2.3 Segue. Radicale violazione dei principi giuscontabili in sede di approvazione della manovra di assestamento contenuta nella legge 29 dicembre 2021, n. 7.

La Regione, pur disponendo da tempo dei dati illustrativi della reale situazione finanziaria dell'Ente, con la legge di assestamento 29 dicembre 2021, n. 7, ha provveduto a effettuare variazioni di bilancio riferite – per quanto in questa sede rileva – all'esercizio 2021 fondate sull'assunto, totalmente errato, che la gestione dell'esercizio 2020 aveva assicurato un miglioramento particolarmente significativo rispetto al disavanzo 2019 (di euro -533.485.728,21).

Infatti, ritenendo erroneamente corretto il saldo al 31 dicembre 2020 riportato nella relativa legge di rendiconto n. 6/2021 (in questa sede censurata per gli illustrati profili di illegittimità connessi all'ampia sottostima del disavanzo), di euro -494.258.381,92, l'Ente ha – del tutto impropriamente – tratto la conseguenza che la gestione finanziaria dell'annualità 2020 ha consentito il raggiungimento di obiettivi palesemente inverosimili: al ripiano delle quote 2020, già oggetto dell'originario programma di recupero (euro 19.734.165,28), si sarebbe infatti sommato il recupero di ulteriori euro 19.493.181,01, assorbendo quasi integralmente la quota non ripianata nel 2019, di euro 19.647.433,60 (*cf. infra*, tab. 1, colonna *B*).

Conseguentemente, confidando nell'inverosimile *performance* assicurata dalla gestione 2020 e adottando le variazioni di assestamento al previsionale 2021 (approvate con la legge n. 7/2021), la Regione:

(a) ferma la necessità di recuperare le quote ordinarie già previste per il 2021, per euro 19.822.650,66,

(b) da un lato ha, apparentemente, aderito ai rilievi governativi, anticipando all'esercizio 2021 il ripiano dell'importo di euro 21.740.555,10, che la legge 3/2021 (tabella di pag. 17 dell'allegato 16 - nota integrativa, per questo motivo impugnata dal Governo) aveva programmato nel biennio 2022-2023;

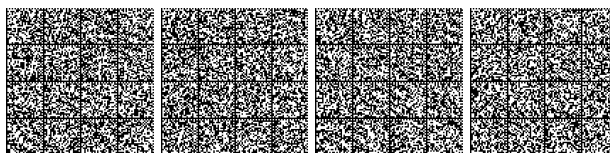
(c) dall'altro, ha ridimensionato l'importo della quota di mancato ripiano 2019 imputata al 2021 a soli euro (19.647.433,60 – 19.493.181,01 =) 154.252,59.

Tale manovra ha consentito di «assestare» il bilancio di previsione 2021-2023 aggiornando la quota di disavanzo applicata al 2021, quantificata in euro (19.822.650,66 + 21.740.555,10 + 154.252,59 =) 41.717.458,35 (*cf. infra*, tab. 2, colonna *B*).

Tuttavia, come già chiarito (*cf. supra*, par. 7.1), la situazione finanziaria al 31 dicembre 2020 si caratterizzava per l'emersione di un disavanzo di euro 589.119.831,03, complessivamente superiore agli euro 533.485.728,21 cristallizzati nei documenti di rendiconto dell'esercizio 2019 e non contabilizzato nella legge n. 6/2021 (in questa sede pertanto impugnata), in ragione sia del mancato recupero del maggior disavanzo 2019 e della quota 2020 che dell'emersione di un ulteriore saldo negativo.

In particolare, l'importo differenziale da maggior disavanzo derivante dalla gestione 2020 rispetto al 2019 risulta di euro (589.119.831,03 - 533.485.728,21 =) 55.634.102,82.

Per i profili in esame, nella tabella sono sintetizzati gli esiti della gestione 2020 sul percorso di ripiano, confrontati con l'errata rappresentazione esposta nella legge n. 6/2021:



Tab. 1 - Entità del disavanzo ripianato/nuovo disavanzo - esercizio 2020 (Importi in euro)

A)	B) Legge n. 6/2021	C) Accertamento C.d.c. in sede di parificia
Quota ordinaria 2020 ripianata	19.734.165,28	0,00
Quota 2019 (euro 19.647.433,60) ripianata	19.493.181,01	0,00
Nuovo disavanzo 2019 (euro 21.740.555,10) ripianato	0,00	0,00
Maggior disavanzo 2020	0,00	55.634.102,82
di cui:		
Quota ordinaria 2020	0,00	19.734.165,28
Disavanzo aggiuntivo 2020	0,00	35.899.937,54

I vizi di legittimità della legge di rendiconto 2020 si sono, quindi, riverberati sulle leggi di programmazione di bilancio dell'esercizio successivo, compresa la legge di assestamento 2021.

Infatti, si sono determinati gravi scostamenti rispetto alle corrette quote di ripiano da «applicare», che si dettano come segue:

a) innanzitutto, poiché la gestione 2020 non aveva segnato miglioramenti, non poteva essere diminuito l'ammontare delle quote di maggior disavanzo 2019 imputabili all'esercizio 2021 (dal ricorso governativo avverso la legge 3/2021 quantificate nell'intero valore di euro 41.387.988,70, dalla Regione inizialmente spalmato nel triennio 2021-2023: *cf.* par. 9.2.1).

Pertanto, coerentemente con l'interpretazione dei principi contabili riassunta nel ricorso governativo, i 41.387.988,70 di euro andavano applicati al bilancio di previsione 2021 come prima voce della spesa, in aggiunta alle quote ordinariamente previste (euro 19.822.650,66);

b) poiché, inoltre, per quanto ampiamente esposto nel giudizio di parificazione per l'esercizio 2020, la reale situazione contabile 2020 attestava un disavanzo anche superiore a quello del 2019 (di euro 533.485.728,21), dalla corretta rappresentazione della situazione contabile al 31 dicembre 2020 emergevano quote di disavanzo aggiuntivo da applicare immediatamente all'annualità 2021 del bilancio di previsione assestato 2021-2023, corrispondenti sia alla quota 2020 non ripianata che all'ulteriore disavanzo emerso in quest'ultimo esercizio.

La successiva tabella indica le singole quote di disavanzo da applicare nell'esercizio 2021, confrontate con quelle erroneamente esposte nella legge 7/2021 (assumendo l'obbligo di imputare al 2021 l'intero maggior disavanzo emerso nel 2019, secondo quanto stabilito dalla sentenza 268/2022):

Tab. 2 - Disavanzo da applicare nell'esercizio 2021 (Importi in euro)

A)	B) Legge n. 7/2021	C) Accertamento C.d.c. in sede di parifica
Quota ordinaria 2021	19.822.650,66	19.822.650,66
Quota 2019 non ripianata (€ 19.647.433,60)	154.252,59	19.647.433,60
Disavanzo aggiuntivo 2019 (€ 21.740.555,10)	21.740.555,10	21.740.555,10
Quota ordinaria 2020	0,00	19.734.165,28
Disavanzo aggiuntivo 2020	0,00	35.899.937,54
<i>Totale</i>	41.717.458,35	116.844.742,18

9.2.4. Segue. Autonoma rilevanza delle questioni di costituzionalità riguardanti la legge regionale 4 maggio 2021, n. 3 e la legge regionale 29 dicembre 2021, n. 7.

Tenuto conto dei profili di illegittimità delle disposizioni della legge di assestamento interessate dalle questioni di costituzionalità, ne appare evidente la totale autonomia rispetto alle censure sollevate nel ricorso contro la nota integrativa allegata alla legge di approvazione del bilancio di previsione 2021-2023 (n. 36, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale - Prima serie speciale - Corte costituzionale n. 35/2021*).



Quest'ultimo è stato proposto per avere la Regione, nell'assunto governativo, spalmato nel triennio 2021-2023 l'imputazione di quote di disavanzo emerse al termine dell'annualità 2019 che (per effetto dell'approvazione tardiva del relativo rendiconto) avrebbero dovuto essere interamente applicate all'esercizio 2021.

In questa sede, al contrario, sono censurate le disposizioni che dovevano correttamente recepire gli effetti del successivo segmento temporale di gestione, tenendo conto delle dimensioni aggiornate del disavanzo da rilevare in chiusura dell'esercizio 2020.

Il relativo saldo negativo, da accertare negli atti normativi regionali in modo veritiero e corretto, metteva capo a obblighi legali di recupero da includere già, provvisoriamente, nella legge di bilancio 4 maggio 2021, n. 3 (da approvare sulla base di dati di preconsuntivo, necessariamente emersi a oltre quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio precedente). Peraltro, è evidente che, a prescindere dai contenuti della legge di previsione, a fortiori se – nelle more – eliminata dall'ordinamento, la legge di assestamento integrava la sede normativa privilegiata in cui apportare variazioni ai documenti di bilancio per assicurarne la conformità a legge, considerato che la sua approvazione era stata rinviata e che il giudizio di parificazione aveva, nel frattempo, reso disponibili i dati contabili reali.

Di conseguenza, la falsa rappresentazione della situazione finanziaria regionale alla data del 31 dicembre 2020, sintetizzata dalla cospicua sottovalutazione del disavanzo, ha determinato l'illegittimità della legge 7/2021, in ragione della connessa sottostima delle quote di disavanzo da applicare nel 2021 e del conseguente, indebito ampliamento degli spazi di spesa.

In particolare, disposizioni della legge regionale 29 dicembre 2021, n. 7, oggetto di censura.

9.2.5 Non appare doveroso sollevare questioni di costituzionalità in relazione all'intero contenuto della legge regionale 29 dicembre 2021, n. 7, tenuto conto che alcuni articoli hanno ad oggetto – come esplicitato fin dalla rubrica della legge – modifiche di natura ordinamentale (articoli 6 e 8) ovvero (nel caso dell'art. 7) stanziamenti in massima parte riferiti agli esercizi 2022 e 2023 (non rilevanti nel giudizio di parificazione dell'esercizio 2021), in ogni caso travolti dalle illegittimità che attingevano la legge di approvazione del bilancio di previsione 2021, espunta dall'ordinamento, ovvero gli articoli della legge di assestamento (e relativi allegati) indubbiati nella presente ordinanza. Anche l'art. 2 non risulta rilevante, limitandosi a riportare il fondo cassa al 1° gennaio 2021.

Sono invece sospettati di incostituzionalità gli articoli 1 («Residui attivi e passivi risultanti dal rendiconto generale»), 3 («Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020»), 4 («Stato di previsione delle entrate e delle spese») e 5, come modificato dall'art. 5 della legge regionale n. 8/2022 («Allegati all'assestamento e variazione al bilancio 2021-2023»).

9.2.6 L'art. 1 della legge regionale 29 dicembre 2021, n. 7, dispone quanto segue:

«Art. 1 (*Residui attivi e passivi risultanti dal rendiconto generale*). — 1. I dati presunti dei residui attivi e passivi riportati rispettivamente nello stato di previsione delle entrate e delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2021 sono rideterminati in conformità ai corrispondenti dati definitivi risultanti dal rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020.»

La previsione, provvedendo ad aggiornare il valore dei residui attivi e passivi tenuto conto dei dati contenuti nel rendiconto 2020, si espone alla medesima censura sopra già formulata, riguardo ai residui attivi, in relazione agli articoli 4 e 6 della legge n. 6/2021, nella misura in cui nel totale sono confluiti importi la cui veridicità è stata ampiamente smentita dalla decisione n. 80/2021/PARI, con particolare riferimento alla conservazione sia di residui attivi ultradecennali che di un residuo attivo di euro 32.000.000,00 («Recupero somme relative ad interventi finanziari tramite FINMOLISE - incarico fiduciario») in assenza di dimostrata sussistenza delle ragioni del mantenimento.

In questa sede appare, quindi, sufficiente richiamare i rilievi e le osservazioni svolte nel precedente paragrafo 9.1.1, i cui contenuti sono espressamente estesi all'art. 1 della legge in esame.

9.2.7 Il testo dell'art. 3 della legge 29 dicembre 2021, n. 7, è il seguente:

«Art. 3 (*Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020*). — 1. Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 è determinato in euro 59.825.099,30 in conformità con quanto disposto dalla legge di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020. La quota accantonata nel risultato di amministrazione ammonta a euro 371.504.074,87, mentre la quota vincolata a euro 182.579.406,35. Per effetto degli accantonamenti e dei vincoli ascritti il disavanzo accertato al 31 dicembre 2020 è quantificato in euro - 494.258.381,92.»

Anche in questo caso, la Regione si è limitata ad aggiornare il valore di dati contabili che nella legge di bilancio erano stati solo provvisoriamente quantificati, con particolare riferimento ai contenuti del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione oggetto della legge di approvazione del rendiconto generale per il 2020. Non a caso, i dati in esame corrispondono a quelli inseriti nell'art. 9 della legge regionale 29 dicembre 2021, n. 6.



Conseguentemente, l'articolato si espone alle medesime censure sopra formulate con riferimento al citato art. 9. Si rinvia, pertanto, per economia argomentativa, ai rilievi e alle osservazioni contenuti nel precedente paragrafo 9.1.2, espressamente estesi all'art. 3 della legge di assestamento 2021, evidenziando che, in assenza della sollevata questione di costituzionalità, la Sezione di controllo sarebbe costretta a decidere il giudizio di parifica tenendo conto di una gestione finanziaria che, nel 2021, è stata condizionata dalla grave sottostima del risultato di amministrazione per l'esercizio 2020, la cui alterazione ha comportato, si ripete, l'illegittimo ampliamento degli spazi di spesa: in conseguenza dell'applicazione di quote annuali di ripiano inferiori a quelle dovute, gli stanziamenti autorizzati nei successivi esercizi – a partire appunto dal 2021 – si sono attestati ben al di sopra dei limiti consentiti dalle entrate disponibili e dai vincoli comunitari e nazionali.

In altri termini, l'art. 3 della legge 29 dicembre 2021, n. 7, si pone in diretto contrasto con gli articoli 97, primo comma, 119, primo comma, e 81, comma primo e comma terzo (considerato che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse»: Corte costituzionale, sentenza n. 274/2017), della Costituzione, come declinati nelle regole giuscontabili emanate esercitando le competenze statali in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici» presidiate dall'art. 117, comma secondo, lettera e), della Costituzione (in primo luogo, disposizioni del decreto legislativo n. 118/2011 come successivamente modificate e integrate).

9.2.8 L'art. 4 della legge di assestamento presenta il seguente contenuto:

«Art. 4 (*Stato di previsione delle entrate e delle spese*). — 1. Nello stato di previsione delle entrate e nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2021 sono introdotte le variazioni di cui all'allegato 1 per le entrate e per le spese. Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta aumentato di euro 25.122.403,55, quanto alla previsione di competenza, e diminuito di euro 4.478.965,94, quanto alla previsione di cassa per le entrate, ed aumentato di euro 22.086.343,04 quanto alla previsione di cassa per le spese.

2. Nello stato di previsione delle entrate e nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2022 sono introdotte le variazioni di cui all'allegato 1 per le entrate e per le spese. Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta diminuito di euro 1.736.050,52, quanto alla previsione di competenza.

3. Nello stato di previsione delle entrate e nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2023 sono introdotte le variazioni di cui all'allegato 1 per le entrate e per le spese. Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta diminuito di euro 1.736.050,52, quanto alla previsione di competenza.

4. Per effetto delle variazioni di cui al presente articolo sono rinnovate le autorizzazioni di spesa negli importi e per gli interventi di cui alle relative leggi regionali o statali.»

Con la normativa in esame la Regione ha, in sostanza, effettuato una serie di variazioni degli stanziamenti, sia di competenza che di cassa, per il triennio 2021-2023, analiticamente elencate nell'allegato 1 alla legge di assestamento, assicurando nel contempo il pareggio meramente formale (o numerico) tra le variazioni di entrata e di uscita di ciascun esercizio. Coerentemente, nel comma 4 del medesimo articolo è sottolineato (a ben vedere, con precisazione superflua) il collegamento esistente, sul piano delle autorizzazioni di spesa, tra gli stanziamenti e le leggi vigenti implicanti oneri in uscita.

Pertanto, la disposizione si è limitata a richiamare le variazioni ritenute indispensabili e riportate nel relativo allegato 1, confermando nel modo più evidente l'illegittimità della programmazione della spesa, che non ha tenuto conto della necessità di ripianare maggiori quote del disavanzo emerso al 31 dicembre 2020 rispetto a quelle applicate, beneficiando del surrettizio ampliamento dei relativi stanziamenti.

Ancora una volta, risulta palese il contrasto con l'esigenza di preservare gli equilibri di bilancio, presidiata dagli articoli 97, primo comma, 119, primo comma, 81, primo e terzo comma, anche in relazione all'art. 117, comma secondo, lett. e), della Costituzione, la cui violazione si è manifestata nei termini già esaminati.

9.2.9 Infine, l'art. 5, nel testo vigente dopo la modifica apportata dall'art. 5 della legge n. 8/2022, dispone quanto segue:

«Art. 5 (*Allegati all'assestamento e variazione al bilancio 2021-2023*). — 1. Sono approvati i seguenti allegati:

- a) Allegato 1 – Tabella 1 prospetto variazioni modello a1, a2, a3 ed a4 - prospetto delle variazioni alle entrate e alle spese di bilancio per ciascuno degli anni considerati nel bilancio triennale;
- b) Allegato 2 – Riepilogo generale entrate e spese per titoli;
- c) Allegato 3 - Quadro generale riassuntivo delle variazioni alle entrate (per titoli) e alle spese (per titoli);
- d) Allegato 4 - Prospetto dimostrativo aggiornato dell'equilibrio di bilancio per ciascuno degli anni considerati nel bilancio triennale;



- e) Allegato 5 - Prospetto aggiornato concernente la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità per ciascuno degli anni considerati nel bilancio triennale;
- f) Allegato 6 - Prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento;
- g) Allegato 7 - Nota integrativa all'assestamento e variazione generale del bilancio 2021-2023;
- h) Allegato 8 - Elenco dei capitoli che riguardano le spese obbligatorie;
- i) Allegato 9 – Modello 8.1 variazioni di bilancio per tesoriere.

2. È altresì allegato alla presente legge il parere del Collegio dei revisori dei conti reso in data 13 dicembre 2021.».

Similmente a quanto accaduto con la legge 29 dicembre 2021, n. 6, con il riportato art. 5 sono stati approvati i contenuti della manovra di assestamento come riprodotti nei documenti allegati.

Ciò posto, considerato che ciascuno degli stanziamenti di entrata e spesa del bilancio di previsione concorre, con tutti gli altri, alla determinazione dei valori delle singole poste contabili e, nel contempo, all'articolazione complessiva del medesimo bilancio, è evidente che le illegittimità che incidono sulla quantificazione di una grandezza contabile si riverberano in via immediata su tutte le altre, determinando la comune necessità di caducazione di un complesso inscindibile.

Anche nel caso in esame la quantificazione delle poste contenute negli allegati è collegata ai contenuti degli altri allegati, sovente richiamati.

Conseguentemente, la violazione dei parametri costituzionali determina l'illegittimità di tutti i documenti allegati all'art. 5, la cui redazione è stata effettuata con riferimento a risultanze giuridico-contabili contrarie alle reali evidenze finanziarie.

B) Violazione dei principi di equilibrio e di sana e corretta gestione del bilancio, presidiati dagli articoli 81, commi 1 e 3, 97, comma 1 e 119, comma 1, della Costituzione, anche in combinato disposto con gli articoli 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione.

10. È stato già richiamato l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), che ha esteso l'istituto del giudizio di parificazione del rendiconto generale, già previsto per Stato e alcune regioni a statuto speciale, alle regioni a statuto ordinario in attuazione dell'interesse, costituzionalmente rilevante, ad assicurare alla Corte dei conti le funzioni di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario, della sana gestione finanziaria degli enti territoriali più rilevanti e della corretta gestione delle risorse, nel quadro di una visione unitaria e coordinata della finanza pubblica.

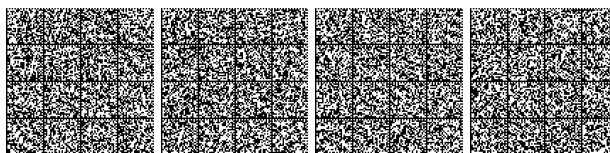
È stata, inoltre, evocata la rilevante distinzione, normativamente codificata negli articoli 39-41 del regio decreto n. 1214 del 1934, tra la deliberazione di parifica e la relazione allegata, redatta ai sensi del citato art. 41 del T.U., evidenziando che la deliberazione assume il carattere di «decisione», pronunciata nella forma contenziosa tipica della «sentenza», e ha per oggetto le risultanze dell'analisi riguardante i risultati della gestione e la loro rappresentazione giuscontabile, nel confronto con il quadro normativo di riferimento (oggi, in prevalenza, costituito dalle previsioni del decreto legislativo n. n. 118 del 2011). Ovviamente, è prospettabile un esito «dicotomico» di tale procedimento, «nel senso di ammettere od escludere dalla parifica le singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio (sull'esito dicotomico dei controlli di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali, sentenza n. 40 del 2014)» (Corte costituzionale, sentenza 89/2017, cit.).

Le forme e i contenuti del peculiare sindacato attribuito alla Corte hanno consentito di qualificare il giudizio di parificazione dei rendiconti come espressione di un'attività dai connotati nettamente giurisdizionalizzati, essendo funzionale all'applicazione obiettiva del diritto nelle forme della giurisdizione contenziosa e nell'interesse esclusivo della legalità costituzionale finanziaria.

Ciò posto e con particolare riferimento agli effetti della decisione di parifica, appare indispensabile soffermarsi sull'idoneità dei contenuti della pronuncia a vincolare l'autonomia regionale, entro i limiti segnati dal rapporto con il controllo di costituzionalità spettante alla Corte costituzionale.

Il giudizio di parificazione si sostanzia in un rito complesso consistente, tra l'altro, nell'accertamento di conformità della rappresentazione dei dati contabili ai parametri costituzionali e alle norme dell'ordinamento giuridico-contabile vigenti nell'esercizio analizzato.

Si tratta, all'evidenza, di un contenuto funzionale a perseguire la funzione centrale che l'ordinamento assegna alla parificazione: concorrere ad assicurare l'attuazione del principio di equilibrio di bilancio, presidiato dagli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione e declinato come equilibrio tendenziale, consistente «nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (Corte costituzionale, sentenza 25 ottobre 2013, n. 250; Id., sentenza 11 gennaio 2017, n. 6).



Il principio di equilibrio comporta anche la necessità di evitare la formazione di disavanzi e, ove si manifestino, l'obbligo di provvedere al ripiano, in tal modo garantendo la corretta gestione delle risorse pubbliche.

Coerentemente, le norme che regolano la rendicontazione, nel prescrivere le modalità di determinazione sia delle grandezze che esprimono i fatti di gestione sul piano contabile, sia dei vincoli e degli accantonamenti rilevanti sul risultato finale, concorrono alla definizione dei saldi contabili di un dato esercizio, i quali individuano, a loro volta, i margini di spesa autorizzabili nell'ambito della programmazione per i successivi esercizi, tenuto conto della rigorosa connessione sussistente tra rendicontazione e previsione, che si staglia sull'ineludibile esigenza di fondo di garantire, si ripete, l'equilibrio di bilancio nella continuità della gestione.

L'oggetto e la funzione dell'istituto della parificazione, sotto i profili in esame, sono da tempo nitidamente delineati dalla Corte costituzionale: «[i]l nucleo della sana gestione finanziaria consiste [...] nella corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione finanziaria.

Tale determinazione è strettamente correlata al principio di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi. Ne risulta così coinvolto in modo durevole l'equilibrio del bilancio: quest'ultimo, considerato nella sua prospettiva dinamica, la quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 266 del 2013; in senso conforme, sentenza n. 250 del 2013), esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione. Proprio la costanza e la continuità di tale ricerca ne spiegano l'operatività nell'arco di più esercizi finanziari; al contrario, prendere le mosse da infedeli rappresentazioni delle risultanze economiche e patrimoniali provoca un effetto «domino» nei sopravvenienti esercizi, pregiudicando irrimediabilmente ogni operazione di risanamento come quella rivendicata dalla Regione [...] attraverso le norme censurate e la legge sopravvenuta» (sentenza 27 aprile 2017, n. 89).

Si tratta di enunciazioni coerenti con la declinazione, più in generale, dei contenuti del principio costituzionale dell'equilibrio *ex* articoli 81 e 97 della Costituzione, che «non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata» (sentenza n. 18 del 2019), di cui costituisce fondamentale corollario il principio di continuità degli esercizi finanziari «essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale», e richiede che «si rimedi con modalità diacroniche agli eventuali squilibri» (sentenza 18 gennaio 2018, n. 5).

In altri termini, il principio dell'equilibrio di bilancio deve intendersi sia in senso statico (ogni misura di spesa deve essere disposta nel rispetto dell'obbligo della previa copertura) che in senso dinamico, proiettato su un arco temporale pluriennale: sotto il profilo in esame, esso impone il rigoroso accertamento del risultato di amministrazione, che esprime la misura delle eventuali risorse residue dall'esercizio finanziario precedente, la cui ricognizione (al pari del riscontro di condizioni di disavanzo) rileva ai fini delle decisioni di bilancio da assumere nei successivi esercizi.

In particolare, dal principio dell'equilibrio, come attuato dalle norme contenute soprattutto nella legge n. 243/2012 e nel decreto legislativo n. 118/2011, deriva la necessità di fronteggiare gli squilibri adottando misure di salvaguardia o correttive, consistenti in primo luogo in «appropriate variazioni del bilancio di previsione» (sentenza n. 250/2013), evitando comportamenti abdicativi o soprassessori. Sotto quest'ultimo profilo, «gli 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 della Costituzione. La manovra elusiva consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili» (Corte costituzionale, sentenza 16 dicembre 2016, n. 279, riguardante la stessa Regione Molise).

La violazione di tali fondamentali precetti determina una condizione di insanabile illegittimità della legge che recepisca l'erronea determinazione del saldo di amministrazione.

Infatti, «non può essere condiviso l'assunto [...] secondo cui un incongruo risultato di amministrazione possa costituire solida base di partenza per i successivi esercizi [...], l'assenza di un risultato univoco di amministrazione, l'incongruità degli elementi aggregati per il suo calcolo e l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari – che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale – coinvolgono la legge di approvazione del rendiconto [...] nella sua interezza, non essendo utilmente scindibili gli elementi che ne compongono la struttura.

L'efficacia di diritto sostanziale che il rendiconto riveste in riferimento ai risultati dai quali scaturisce la gestione finanziaria successiva e l'invalidità delle partite destinate, attraverso la necessaria aggregazione, a determinarne le risultanze, pregiudicano irrimediabilmente l'armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell'equilibrio del bilancio» (Corte cost., sentenza 20 dicembre 2017, n. 274).



In definitiva, nella prospettiva valorizzata dalla giurisprudenza costituzionale, il rendiconto costituisce uno dei principali strumenti di valutazione del rispetto dell'equilibrio: esso, infatti, deve fornire una «trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge» (Corte costituzionale, sentenza 274/17, cit.), che fungono da parametro anche per gli esercizi successivi.

Ne consegue che il rendiconto, e il relativo giudizio di parificazione, costituiscono il principale strumento per garantire la legalità finanziaria nell'ambito della continuità degli esercizi finanziari.

10.1. Considerato l'effetto di natura prescrittiva che si sostanzia nel divieto, per l'Ente, di discostarsi dagli esiti degli accertamenti recepiti nella decisione di parifica in virtù dell'effetto di giudicato conseguente alla pronuncia, la legge di approvazione del rendiconto che, del tutto immotivatamente, non tenga conto dell'effetto conformativo derivante dalla decisione che impegna l'amministrazione a porre rimedio alle irregolarità accertate si connota come costituzionalmente viziata.

È opportuno chiarire i contenuti del richiamo all'efficacia conformativa, ossia (sia pure indirettamente) «vincolante» della decisione di parifica, precisando che essa non può certo intendersi nel senso che la pronuncia della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti possa vincolare direttamente il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, espressione di una piena autonomia politica derivante dall'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione.

Piuttosto, deve constatarsi che con la decisione di parifica la Corte dei conti – intervenendo sul progetto di rendiconto approvato dalla Giunta regionale e sottoposto all'esame della Sezione – espone, in esito a un procedimento contenzioso caratterizzato da approfondito contraddittorio, i valori delle poste contabili che, ove la loro ricognizione sia ancorata al rispetto delle norme giuscontabili, consentono di assicurare la fedele rappresentazione delle risultanze finanziarie, economiche e patrimoniali di esercizio, rispettando il principio di veridicità.

L'efficacia certativa delle statuizioni contenute nella pronuncia, ove la stessa acquisti valore di giudicato per la mancata proposizione del ricorso previsto dall'art. 11 del codice di giustizia contabile o per il suo rigetto, concorre a delineare i contorni delle «reali condizioni delle operazioni di gestione di natura economica, patrimoniale e finanziaria di esercizio» («principio di veridicità» come enunciato nel par. 5 dell'all. 1 al decreto legislativo n. 118/2011) che la Regione deve necessariamente recepire adottando la legge di rendiconto, trattandosi di dati preesistenti alla sua attività di produzione normativa.

Entro questo perimetro interpretativo, deve appunto riconoscersi l'efficacia «conformativa» della decisione di parificazione.

Infatti, l'ovvia constatazione che la potestà legislativa regionale è libera nel fine non implica che tale libertà possa esplicarsi senza alcun vincolo, dovendo trovare applicazione – con riferimento al caso in esame – i principi generali, le norme e gli obblighi che conformano la fattispecie su cui la legge avente per oggetto il sistema di informazioni a una certa data denominato «rendiconto generale» è chiamata a intervenire. Nonostante tale peculiarità, che più in generale connota l'attività legislativa esercitata in materia finanziaria, resta comunque fermo che ci si trova al cospetto, «nel caso delle scelte di bilancio, di decisioni di natura politico-economica che, proprio in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente affidate alla determinazione dei governi e delle assemblee parlamentari», e che con tali decisioni «anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti novativi dell'ordinamento» (Corte costituzionale, sentenza 29 gennaio 2016, n. 10). E tali effetti sono costituiti dalle scelte allocative delle risorse disponibili, la cui corretta determinazione è appunto affidata alla rendicontazione (che concorre, in sostanza, a individuare i limiti della successiva programmazione, nella prospettiva della continuazione delle attività istituzionali per le quali è costituita l'amministrazione pubblica).

10.2. L'esistenza di vincoli quantomeno indiretti conseguenti alla decisione di parifica, consistenti nel dovere, per la Regione, di esercitare il potere legislativo nel rispetto delle grandezze contabili accertate dalla Corte dei conti, è confermata dalla giurisprudenza risalente.

Infatti, la Corte costituzionale, già nella sentenza 6 marzo 2014, n. 39, pur ribadendo che la potestà legislativa dei Consigli regionali, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, è esercitata in piena autonomia politica, introduceva un limite («salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale») che, nel contesto in cui era espresso, riconosceva la possibilità che la decisione di parifica determini effetti sulla legittimità costituzionale della legislazione successiva che se ne discosti.

Con la sentenza 22 luglio 2022, n. 184, la Corte costituzionale ha limpidamente confermato che dalla decisione di parifica possono conseguire effetti in termini di legittimità costituzionale della legislazione regionale successiva che non tenga in alcun conto – come accaduto nella fattispecie in esame – degli esiti «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».



In particolare, a evitare ogni possibile fraintendimento interpretativo, la sentenza 184/2022 ha chiarito innanzitutto che l'accertamento della regolarità e legittimità dei dati contabili oggetto della decisione di parifica determina «l'effetto 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, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio».

Con specifico riferimento ai lusinghiati effetti ulteriori, di natura «indiretta» (ancorché solo eventuali), della decisione di parifica, altrettanto inequivoca è la seguente precisazione: «Se l'ente territoriale dovesse ritenere di non adottare interventi correttivi, potranno, in ipotesi, determinarsi i presupposti per un'eventuale impugnativa della legge regionale davanti a questa Corte, in via principale, su ricorso del Governo, ovvero in via incidentale da parte della medesima sezione regionale di controllo o delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di parifica del successivo rendiconto generale, qualora si ritenga che il discostamento da quanto certificato dalla Corte dei conti sia idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali».

Dunque, la legge regionale con cui è approvato un rendiconto non conforme alla decisione di parifica definitiva – che illustra la situazione di bilancio al termine di un dato esercizio – non risulta costituzionalmente legittima. E tale illegittimità, «a cascata», vizia la legislazione relativa al ciclo di bilancio (legge previsionale, legge di assestamento, eventuali leggi di variazione, legge che approva il rendiconto) riguardante innanzitutto l'esercizio finanziario immediatamente successivo (nella fattispecie, l'esercizio 2021). In altri termini, la decisione di parifica consegna dei vincoli in capo al legislatore regionale, che conserva intatta la sua «libertà politica», cui tuttavia non può corrispondere un'assoluta «libertà giuridica», atteso che la decisione di parifica può condizionare – in termini di legittimità costituzionale – la legislazione finanziaria successiva.

11. Impossibilità di interpretazioni adeguatrici.

Occorre, infine, dare conto della radicale esclusione della possibilità di conferire ai testi legislativi regionali indubbiati un significato compatibile con gli evocati parametri costituzionali.

Sotto questo profilo, la formulazione delle previsioni contestate risulta incompatibile con qualsiasi interpretazione diversa da quella letterale (Corte costituzionale, sentenza n. 36/2016), tenuto anche conto della particolare natura degli enunciati normativi, chiamati a rappresentare, in massima parte mediante sintesi numerica, le condizioni finanziarie dell'Ente e gli spazi di spesa consentiti.

Non appare quindi predicabile la possibilità di offrire un'interpretazione diversa e conforme ai precetti di *rango* costituzionale richiamati nella presente ordinanza.

Alla stregua di quanto sopra, questo Giudice ritiene dimostrata l'assoluta violazione, da parte delle leggi 29 dicembre 2021, n. 6 (articoli 4, comma 1, 6, comma 1, 9 e 12) e 29 dicembre 2021, n. 7 (articoli 1, 3, 4 e 5), dei canoni di cui agli articoli 81, commi 1 e 3, 97, comma 1 e 119, comma 1, della Costituzione, rilevanti sia in via autonoma che in combinato disposto con gli articoli 117, comma 2, lettera e), 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise,

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, nonché 81, 97, 100, 103, 117 e 119 della Costituzione:

solleva questione di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 81, commi 1 e 3, 97, comma 1 e 119, comma 1, della Costituzione, rilevanti sia in via autonoma che in combinato disposto con gli articoli 117, comma 2, lettera e), 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione, delle seguenti disposizioni di legge:

A) articoli 4, comma 1, 6, comma 1, 9 e 1 della legge 29 dicembre 2021, n. 6 («Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020»);

B) articoli 1, 3, 4 e 5 della legge 29 dicembre 2021, n. 7 («Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali»);

sospende il giudizio di parificazione in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione;

rinvia, all'esito, l'esame in parte qua del rendiconto regionale;



ordina che, a cura della segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Giunta regionale del Molise e al Procuratore regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Molise, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale del Molise.

Così deciso in Campobasso, nella Camera di consiglio del 12 dicembre 2022 - 13 marzo 2023

Il Presidente: VALENTE

L'estensore: CERQUA

23C00078

N. 55

Ordinanza del 6 marzo 2023 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di F. F.

Reati e pene - Appropriazione indebita - Trattamento sanzionatorio - Previsione della reclusione da due a cinque anni (oltre la multa) anziché della reclusione da sei mesi a cinque anni (oltre la multa).

- Codice penale, art. 646, primo comma, come modificato dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici).

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il Giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di F. F. . nato ad il , ivi domiciliato in via , n. ;

libero, assente;

difeso d'ufficio dall'avv. Silvio Toccafondi del Foro di Firenze;

imputato:

del delitto p. e p. dagli artt. 646 e 61 n. 11 c.p. perché, al fine di procurarsi un ingiusto profitto, quale intermediario immobiliare, si appropriava della somma di euro 900,00 della quale aveva il possesso poiché consegnatagli da per la proposta di locazione di un immobile.

Con l'aggravante di aver commesso il .fatto con abuso di prestazione d'opera.

In in data anteriore e prossima all' .

sentite le parti:

premessi che:

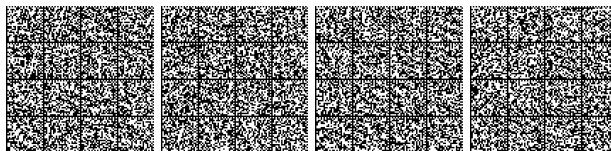
F F era rinviato a giudizio con decreto del Gup del 22 aprile 2021 per il reato di appropriazione indebita aggravata ex artt. 646 e 61, n. 11 c.p.;

all'udienza del 10 ottobre 2022 veniva sentito il teste , persona offesa;

all'udienza del 12 dicembre 2022 le parti illustravano le rispettive conclusioni. In particolare, il PM chiedeva la condanna dell'imputato alla pena di anni 2 e giorni 15 di reclusione ed euro 1.500 di multa; il difensore chiedeva l'assoluzione quanto meno ex art. 530, comma 2 c.p.p. o, in subordine, una subordine, una sentenza di non doversi procedere per particolare tenuità del fatto ex art. 131-bis c.p.;

all'udienza odierna. cui il processo era rinviato per eventuali repliche, le parti vi rinunciavano:

Rilevato che



A) Dall'istruttoria svolta è emerso che F F , esercente l'attività di agente immobiliare, riceveva da la somma di euro 1.400 in contanti in funzione della conclusione di un contratto di locazione di un'abitazione (presso cui la persona offesa, accompagnata dall'imputato, si era precedentemente recata prendendone visione), come risultante dalla proposta di locazione immobiliare in atti del ; tale somma, secondo quanto riportato dal , era composta da 700 euro (una mensilità) a titolo di deposito cauzionale e 700 euro (un'altra mensilità) a titolo di compenso per l'intermediazione che l'imputato si apprestava a concludere; nel citato documento si prevedeva peraltro che in caso di problemi l'intero importo di 1.400 euro sarebbe stato restituito.

Dopo la consegna del denaro, F riferiva al che entro dieci giorni avrebbero stipulato il contratto di locazione; allo scadere di detto termine l'imputato chiedeva una proroga di un mese per la stipula e poi ulteriori proroghe; successivamente, l'imputato comunicava che il proprietario aveva mutato avviso, decidendo di non concedere più in locazione l'immobile: il allora contattava l'imputato per tornare in possesso della somma versata, ottenendo la restituzione di una parte soltanto della stessa (più precisamente 250 euro erano resi il e 250 euro il). La persona offesa si decideva pertanto in data a sporgere querela, dopo peraltro che l'imputato gli aveva consegnato in data una cambiale (per importo residuo di 900 euro), il cui incasso però non andava a buon fine (allo sportello, al momento dell'incasso in data , il apprendeva che la cambiale era falsa).

Soltanto a procedimento avviato e in funzione della possibile remissione di querela l'imputato corrispondeva al ulteriori 200 euro; non seguiva viceversa la restituzione dell'ulteriore somma consegnata (benché tra l'altro all'udienza del 6 dicembre 2021 fosse concesso un rinvio del processo a tale scopo), per cui la persona offesa non rimetteva la querela.

B) Alla luce di quanto precede risulta certa la responsabilità dell'imputata per il fatto ascrittogli, potendo controvertersi solo in ordine all'entità dell'indebita appropriazione.

Il prevenuto riceveva dal la somma complessiva di euro 1.400, metà della quale a titolo di deposito cauzionale e la restante parte in relazione al compenso che egli avrebbe maturato per l'attività di intermediazione.

In ordine alla prima metà, corrisposta a titolo di deposito cauzionale a garanzia del proprietario dell'appartamento, è evidente come su tale somma fosse impresso un vincolo di destinazione idoneo, in caso di violazione, a determinare l'integrazione del delitto di appropriazione indebita e non un mero inadempimento civilistico (si vedano Cass. Sez. 2 - Sentenza n. 15566 dell'8 aprile 2021 Rv. 281103 - 01, Cass. Sez. 2 - , Sentenza n. 37820 del 26 novembre 2020 Rv. 280465 - 01; Cass. Sez. 2, Sentenza n. 54945 del 16 novembre 2017 Rv. 271528 - 01).

Più incerta risulta invece la sussistenza di un simile vincolo in ordine alla residua somma di euro 700 corrisposta dalla persona offesa in relazione al compenso che l'imputato avrebbe maturato. Se è vero che il diritto a tale remunerazione sarebbe maturato solo a seguito della conclusione del contratto di locazione, in mancanza di una disciplina scritta dettagliata di tale profilo, è dubbio se la somma fosse stata corrisposta a titolo di anticipo (nel qual caso si sarebbe confusa con il patrimonio dell'imputato e la mancata restituzione non potrebbe integrare il reato contestato) oppure, anche questa, a titolo di deposito cauzionale, a garanzia della provvigione spettante in caso di conclusione dell'affare all'agente immobiliare (nel qual caso potrebbe integrarsi, anche con riguardo a tale somma, il reato di appropriazione indebita).

In ogni caso l'imputato ha restituito solo 500 euro (senza peraltro imputare tale somma alla restituzione del deposito cauzionale costituito in favore del proprietario oppure alla restituzione della somma relativa al compenso professionale); dunque, già solo con riferimento alla mancata restituzione integrale della somma corrisposta come deposito cauzionale in favore del proprietario dell'immobile, è integrato il reato di appropriazione indebita.

L'ulteriore restituzione di 200 euro, anche questa non oggetto di specifica imputazione, non rileva ai fini della sussistenza o meno del reato, perché intervenuta dopo la consumazione dello stesso(1);

C) Il fatto non può ritenersi di particolare tenuità ai sensi dell'art. 131-bis c.p., neppure tenendo conto del comportamento successivo ai fatti, come ora consentito a seguito delle modifiche apportate alla citata norma dall'art. 1, comma 1, lett. c) del decreto legislativo n. 150/2022.

L'offesa non può infatti ritenersi di particolare tenuità, non potendo considerarsi tale quella conseguente all'appropriazione dell'importo di 200 euro(2), per di più ai danni di un privato cittadino (tra l'altro straniero e con tre figli, di cui uno autistico).

(1) In una prospettiva più severa, o forse più formale, si potrebbe sostenere che l'appropriazione indebita si sia consumata al momento della prima restituzione di 250 euro del , con riguardo all'importo residuo di 450 euro, posto che l'imputato aveva l'obbligo di restituire subito l'intero importo, che doveva essere tenuto a disposizione in considerazione del vincolo imposto, senza che possa rilevare ai fini dell'integrazione o meno del reato l'ulteriore restituzione di 250 euro avvenuta il ; le conclusioni comunque non muterebbero ai fini in esame.

(2) La Corte di Cassazione ha negato l'applicabilità della circostanza attenuante ex art. 62, n. 4 c.p. anche in relazione ad importi decisamente più bassi; si vedano, tra le altre, Cass. n. 6635 del 19 gennaio 2017, Cass. n. 6571 del 21 novembre 2019 e Cass. n. 3346 del 29 novembre 2019.



Ulteriore profilo di gravità attiene alla commissione del fatto nell'ambito dell'esercizio di un'attività professionale (intermediazione immobiliare), con riferimento peraltro alle somme di denaro corrisposte in relazione alla locazione di un immobile da adibire ad abitazione e dunque per soddisfare un bisogno fondamentale (non concluso il contratto in relazione al quale la somma di denaro era stata corrisposta, il aveva la necessità di prendere in locazione altra abitazione).

A fronte di tali elementi, il semplice fatto che — dopo la proposizione della querela da parte della persona offesa — l'imputato abbia restituito la somma di 200 euro non va a rendere di particolare tenuità l'offesa (diversamente si arriverebbe alla conclusione che — qualunque sia la gravità di un reato contro il patrimonio — la restituzione del maltolto o il risarcimento del danno varrebbero sempre a rendere di particolare tenuità l'offesa).

Del resto, nell'ambito della condotta susseguente al reato, occorre altresì considerare che prima di corrispondere i citati 200 euro l'imputato ha posto in essere plurime condotte dilatorie, arrivando a consegnare un titolo di credito non valido.

D) Parimenti non può ritenersi integrata la causa estintiva del reato costituita dalle condotte riparatorie *ex art. 162-ter c.p.*

Il reato in contestazione è procedibile a querela e, già poco dopo la presentazione della querela (e dunque prima dell'apertura del dibattimento), l'imputato ha corrisposto alla persona offesa la somma di 200 euro.

Pur imputando il citato importo alla restituzione del deposito cauzionale (in realtà non risulta un'imputazione specifica né da parte del F, né da parte del), ciò non pare sufficiente a riparare interamente il danno cagionato dal reato.

Anche a prescindere dagli interessi maturati sulla somma, va infatti considerato il danno morale certamente derivato dal reato in capo al : questi — fiducioso nella possibilità di locare l'immobile (di cui aveva urgente bisogno per esigenze familiari) — non solo non ha ottenuto la disponibilità dell'appartamento, ma ha anche perso parte della somma di denaro corrisposta al F in relazione alla citata operazione, dovendo poi inseguire quest'ultimo vanamente per un lungo periodo di tempo prima che l'imputato gli corrispondesse i 200 euro restanti. D'altro canto la somma di 200 euro non era l'unica che il F dovesse rendere al , che vantava il diritto alla restituzione altresì dei 700 euro versati in relazione al futuro compenso del mediatore: a maggior ragione bisogna dunque ritenere che la perdita di una parte del deposito cauzionale abbia causato al frustrazione e sconforto.

Nulla è stato viceversa corrisposto alla persona offesa a titolo di risarcimento del danno morale. Non si può quindi ritenere che il danno sia stato interamente riparato. Del resto, il compiuto risarcimento anche del danno morale (e in generale del danno non patrimoniale) pare essenziale per la tenuta del sistema e in particolare perché le norme incriminatrici dei reati perseguibili a querela mantengano la propria efficacia dissuasiva: è infatti evidente che - se non fosse necessario il risarcimento di detto danno per poter beneficiare della causa di estinzione del reato *ex art. 162-ter c.p.* — per molti di tali reati la comminatoria penale perderebbe ogni effetto deterrente: ove scoperto, l'autore di un reato contro il patrimonio perseguibile a querela potrebbe infatti limitarsi a restituire il provento del reato per andare esente da pena; nei casi di tentativo, come anche nei casi di reati lesivi solo della libertà morale (ad es. minacce, violenza privata, ecc.), il reo non dovrebbe compiere neppure tale gesto.

E) quanto alla determinazione del trattamento sanzionatorio, per poter addivenire ad una corretta decisione appare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 646, comma 1 c.p. nella parte in cui prevede la punizione «con la reclusione da due a cinque anni» oltre multa anziché «con la reclusione da sei mesi a cinque anni», oltre multa.

Ciò premesso.

OSSERVA

L Rilevanza della questione

1.1 Il delitto di appropriazione indebita in esame si è consumato nella primavera allorché era già in vigore la formulazione dell'art. 646 c.p. introdotta dall'art. 1 co. 1, lett. u), legge n. 3 del 9 gennaio 2019.

È dunque rilevante la questione della legittimità del trattamento sanzionatorio introdotto dalla citata novella, con particolare riguardo al minimo edittale della pena detentiva.

1.2 La questione pare tanto più rilevante nella misura in cui — se pur non può ritenersi applicabile la causa di non punibilità *ex art. 131-bis c.p.* — lo specifico fatto di reato ora in esame risulta comunque di gravità contenuta, in ragione dell'entità della somma di denaro oggetto dell'appropriazione.



1.3 In definitiva per l'imputato andrebbe individuata una pena base prossima al minimo edittale (la riparazione non integrale del danno pare rendere meritevole l'imputato del riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche, da bilanciarsi in termini di prevalenza rispetto alla circostanza aggravante *ex art. 61, n. 11 c.p.*).

È quindi rilevante la questione della legittimità della pena detentiva minima di anni due di reclusione; in particolare, si auspica un intervento manipolativo della Corte costituzionale che sostituisca detta pena edittale minima con quella di mesi sei di reclusione.

2. *Non manifesta infondatezza*

2.1 Si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 646, primo comma c.p., limitatamente alla previsione di anni due di reclusione come minimo edittale della pena detentiva.

Benché anche la comminatoria della pena pecuniaria presenti dei profili di possibile incongruenza, con la presente ordinanza si intende censurare minimo edittale della sola pena detentiva. In ragione dei diversi beni su cui le due pene incidono e dell'importo tutto sommato non spropositato della multa, si ritiene infatti di dover concentrare le censure sulla sola pena detentiva, suscettibile di limitare in misura irragionevole la libertà personale dell'individuo.

2.2 La stesura attuale della norma clic prevede e punisce il reato di appropriazione indebita è il risultato della modifica occorsa con l'art. 1, comma 1, lett. *u*) della legge n. 3 del 9 gennaio 2019. Con tale intervento il legislatore ha previsto per il reato di appropriazione indebita la pena della reclusione da due a cinque anni e della multa da euro 1.000 a euro 3.000. in luogo alla previgente cornice edittale (pena della reclusione fino a tre anni e della multa fino ad euro 1,032).

2.2.1 L'inasprimento sanzionatorio è stato inserito dal legislatore all'interno di un più ampio sistema di misure volte a contrastare i reati contro la Pubblica amministrazione, attraverso il quale, con la modifica dell'art. 649-*bis* c.p. è stata altresì prevista la procedibilità d'ufficio per talune ipotesi di appropriazione indebita.

2.2.2 Nell'ambito di un intervento tanto articolato non pare che il singolo profilo ora in esame sia stato oggetto di particolare approfondimento: l'art. 1 dell'originario disegno di legge C 1189 non prevedeva alcuna modifica dell'art. 646 c.p.; l'introduzione nel citato art. 1 della lettera *p-bis*) — poi diventata lettera *u*) —, con cui si è inasprito il trattamento sanzionatorio dell'appropriazione indebita, è avvenuta in sede di commissione referente con l'emendamento 1.120, avanzato nella seduta del 5 novembre 2018 e approvato nella seduta del 15 novembre 2018; nel corso dei successivi esami in assemblea, tanto alla Camera dei Deputati quanto in Senato e poi nuovamente in seconda lettura alla Camera, la disposizione in questione sarebbe poi rimasta immutata.

2.2.3 Una disamina — probabilmente non esaustiva — dei lavori preparatori non ha consentito a questo giudice di rinvenire l'esplicitazione dei motivi per cui la cornice edittale dell'appropriazione indebita — reato piuttosto frequente e dunque di rilevanza pratica certamente non marginale — era mutata in termini tanto significativi (il minimo edittale della pena detentiva era aumentato di ben 48 volte).

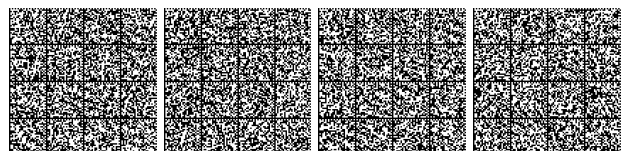
2.2.4 La ragione di un simile intervento è forse da rintracciare nella volontà del legislatore di colpire più severamente le attività prodromiche ai fenomeni corruttivi. Sebbene l'appropriazione indebita sia inserita tra i delitti contro il patrimonio e non contro la Pubblica amministrazione, dal dibattito parlamentare relativo alla modifica del regime di procedibilità emerge che ad avviso del legislatore tale reato sarebbe talora realizzato in funzione della successiva attività corruttiva, con la sostanziale creazione di provviste illecite cui poi attingere per pagare il prezzo della corruzione.

2.3 Tale disciplina normativa pare violare i precetti di cui agli artt. 3 e 27, comma. 3 Costituzione, sia per ciò che attiene al generale principio di uguaglianza, sia sotto il profilo della proporzionalità intrinseca del trattamento sanzionatorio. Ad avviso di questo giudice l'art. 646 c.p. impone l'infliczione di una pena irragionevole in relazione alla dosimetria sanzionatoria impiegata dal legislatore in altre fattispecie offensive del bene giuridico patrimoniale, e pare inoltre che un minimo edittale così significativamente elevato impedisca al giudice di applicare una pena adeguata a condotte delittuose che, per quanto conformi al tipo considerato, risultino essere caratterizzate da una lesività modesta.

Da questo punto di vista, si deve fin da ora rilevare che, mentre il legislatore nell'innalzare i limiti edittali ha preso in considerazione (verosimilmente) gli episodi di appropriazione indebita connessi a fenomeni corruttivi, in realtà nella previsione della norma incriminatrice ricadono anche molti altri fatti, ben più banali e di minore portata offensiva.

In ragione della formulazione lata e generica della norma incriminatrice — sotto il profilo sia della condotta («si appropriava»), sia dell'oggetto della stessa («il denaro o la cosa mobile altrui di cui abbia, a qualsiasi titolo, il possesso»), sia del dolo specifico richiesto («per procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto») — è infatti agevole immaginare dei fatti di lieve entità che ricadano nella fattispecie incriminatrice, che nulla abbiano in particolare a che fare con fenomeni corruttivi.

In effetti, i processi per appropriazione indebita che normalmente impegnano i giudici di merito e di legittimità riguardano fatti di appropriazione commessi dai conduttori ai danni dei proprietari dei beni dati in locazione (ad es. Cass. Sez. 2 n. 23176 del 9 aprile 2019 Rv. 276329 - 01. Cass. Sez. 2, n. 36113 del 27 giugno 2017 Rv. 271003 -



01. Cass. Sez. 2, n. 10991 del 6 dicembre 2012 Rv. 255155 - 01. Cass. Sez. n. 4958 del 22 dicembre 2011 Rv. 251807 - 01. Cass. Sez. 2, n. 36897 del 5 luglio 2011 Rv. 251143 - 01) o in *leasing* (ad es. Cass. Sez. 2, n. 25288 del 31 maggio 2016 Rv. 267114 - 01, Cass. Sez. 2, n. 5809 del 5 dicembre 2013 Rv. 258265 - 01, Cass. Sez. 2, n. 13347 del 7 gennaio 2011 Rv. 250026 - 01, Cass. Sez. 2, n. 38604 del 20 settembre 2007 Rv. 238163 - 01), o dai professionisti o lavoratori rispetto alle somme o ai beni loro consegnati a vario titolo (ad es. Cass. Sez. 4 - n. 23129 del 12 maggio 2022 Rv. 283280 - 01, Cass. Sez. 2, n. 44244 del 19 settembre 2018 Rv. 274079 - 01, Cass. Sez. 2, n. 23347 del 3 maggio 2016 Rv. 267086 - 01, Casa. Sez. 2, n. 25281 del 31 maggio 2016 Ud. Rv. 267013 - 01 Cass. Sez. 2, n. 44650 del 24 settembre 2015 Rv. 264899 - 01, Cass. Sez. 2, n. 5499 del 9 ottobre 2013 Rv. 258220 - 01).

La scelta del legislatore di aumentare il massimo edittale non pare irragionevole, avuto riguardo al disvalore dei fatti più gravi suscettibili di ricadere nella fattispecie incriminatrice (in particolare quelli collegati a fenomeni corrottivi); il citato innalzamento tra l'altro rende ora possibile l'applicazione di misure cautelari coercitive, prima non consentita se non nei (piuttosto rari) casi di arresto facoltativo in flagranza di reato.

La modifica appare invece manifestamente irragionevole con riguardo al notevole incremento del minimo edittale, avuto riguardo ai possibili (e assai numerosi nella pratica) casi di minore gravità, non adeguatamente presi in considerazione dal legislatore, forse proprio perché l'intervento riformatore si è inserito nel quadro del sistema di misure volte a contrastare i reati contro la Pubblica amministrazione.

2.4.1 Quanto al primo profilo di possibile illegittimità, occorre preliminarmente richiamare in breve quanto a più riprese affermato dalla Corte costituzionale nelle pronunce in cui è stata chiamata a valutare la legittimità della pena alla luce del franamento previsto dal legislatore per altre fattispecie. La valutazione della ragionevolezza delle scelte del legislatore in ordine alla dosimetria sanzionatoria trae origine dal principio di eguaglianza ex art. 3 Costituzione. Tale principio costituzionale impone di trattare in maniera eguale fattispecie aventi un analogo disvalore e di prevedere trattamenti sanzionatori diversi per fatti con un diverso disvalore. Ferma restando l'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore in materia penale, in ordine sia alla scelta dei fatti da «criminalizzare» che alle pene da comminare, la Corte sin dalla sentenza n. 218 del 1974 ha fatto ricorso allo strumento della dichiarazione di incostituzionalità, per contrarietà all'art. 3 Costituzione, al fine di elidere le scelte sanzionatorie che in maniera non ragionevole operavano una parificazione, in punto di pena, di condotte aventi un diverso disvalore. A partire dalla successiva sentenza numero 176 del 1976 la Consulta è inoltre intervenuta con una pronuncia di incostituzionalità, per violazione del principio di eguaglianza anche su trattamenti sanzionatori valutati come irragionevolmente più severi di quelli previsti per altro reato meno grave, all'uopo individuato dal rimettente quale *tertium comparationis*.

2.4.2 Lo stesso parametro di costituzionalità dell'art. 3 Costituzione, è stato poi impiegato nella sentenza n. 409 del 1989. In tal caso la Corte ritenne irragionevole la scelta del legislatore di sanzionare in maniera più grave il reato di rifiuto del servizio militare di leva per motivi di coscienza (art. 8, legge n. 772 del 1972), rispetto alla cornice edittale meno grave allora prevista per coloro che mancavano alla chiamata senza alcuna motivazione art. 151 c.p.m.p.). Tali reati, ad avviso dei giudici, erano stati posti a tutela di uno stesso interesse e la differenza in punto di pena, legata solamente all'esplicitazione dei motivi di coscienza alla base del rifiuto alla chiamata, era da ritenersi una scelta legislativa manifestamente irragionevole.

Il criterio della contrarietà al principio di eguaglianza per la sperequazione irragionevole del trattamento sanzionatorio tra fattispecie tra loro omogenee è stato poi più volte impiegato dalla Corte, da ultimo nella sentenza n. 244 del 2022.

2.4.3 Stante il consolidato orientamento della Corte sul punto, il minimo edittale previsto dal legislatore per il reato di appropriazione indebita (due anni di reclusione), pare irragionevolmente sproporzionato rispetto al «limite inferiore» della pena previsto per fattispecie di aggressione integrità patrimoniale equiparabili al reato di appropriazione indebita e di gravità simile (se non superiore).

2.5 Venendo al delitto di cui all'art. 646 c.p., il trattamento sanzionatorio per lo stesso previsto appare raffrontabile in primo luogo con quello dettato per il delitto di furto di cui all'art. 624 c.p.

I due reati condividono innanzitutto l'oggetto giuridico tutelato, il patrimonio. Entrambi sono inoltre riconducibili alla categoria dei delitti di danno, richiedendo il concretizzarsi di una effettiva offesa al bene giuridico oggetto di tutela. Condiviso è anche l'elemento soggettivo del dolo specifico, il fine di profitto (non pare al riguardo significativa la circostanza che per il delitto di appropriazione indebita — come per quello di truffa — sia richiesto un «ingiusto profitto», laddove per il furto è previsto semplicemente il fine di trarre «profitto», posto che nella quasi totalità dei casi di furto il «profitto» è anche «ingiusto»); per entrambi i reati la Corte di Cassazione ha precisato come detto profitto non debba necessariamente avere natura patrimoniale.



23.1 Le due fattispecie confrontate si distinguono perciò in ragione dei diversi presupposti della condotta, nonché per le conseguenti modalità di azione del soggetto attivo, circostanza quest'ultima che è rispecchiata anche dalla diversa collocazione all'interno del Titolo XIII del Libro II del codice penale, il furto nel Capo I «Dei delitti contro il patrimonio mediante violenza alle cose o alle persone», l'appropriazione nel Capo II «Dei delitti contro il patrimonio mediante frode».

Quanto al primo profilo, il furto presuppone la detenzione della cosa da parte di un terzo, da intendersi come la disponibilità materiale o la possibilità di instaurarla *ad libitum*, nonché l'assenza della disponibilità materiale (o quanto meno l'assenza di una disponibilità materiale autonoma) da parte dell'agente. Viceversa, l'appropriazione presuppone la preesistenza in capo all'agente del possesso della cosa è da intendersi non in senso civilistico), con volontà di tenerla per conto di altri, in ragione di un qualsiasi titolo lecito e derivativo, che comporti l'affidamento della stessa.

Conseguentemente, le diverse situazioni fattuali presupposte ai due reati comportano diverse modalità di aggressione al bene tutelato. In caso di furto si è in presenza della sottrazione della cosa oggetto dell'altrui detenzione, mediante una condotta capace di infrangere la relazione materiale presupposta o rendere impossibile l'instaurazione della stessa *ad libitum*, a cui segue l'impossessamento da parte del soggetto agente della cosa sottratta. Nel delitto *ex art. 646 c.p.* la condotta consiste invece nella «interversione del possesso» da parte di colui che già dispone materialmente della cosa *nomine alieno* e che muta il proprio *animus* disponendo della cosa come se fosse propria ed estraendo tale interversione mediante il compimento di atti di signoria.

2.5.2 Ebbene, stante quanto sopra esposto, il delitto di furto pare ampiamente idoneo a fungere da *tertium comparationis* ai fini che qui interessano, non essendo una fattispecie residuale, bensì presentando una pluralità di elementi che lo accomunano alla fattispecie oggetto della presente ordinanza⁽³⁾. In ragione di tale analogia, la previsione del minimo edittale di due anni di reclusione per l'appropriazione indebita risulta irragionevolmente sproporzionata rispetto alla dosimetria sanzionatoria impiegata dal legislatore per la fattispecie di cui all'art. 624 c.p., per la quale la pena minima è fissata in mesi sei di reclusione.

Come già rilevato, entrambe le condotte punite rappresentano una forma di aggressione al medesimo bene giuridico, il patrimonio. Questo è aggredito in maniera unilaterale dal soggetto attivo e la consumazione comporta in entrambe le ipotesi la perdita, totale o parziale, della cosa oggetto della condotta del reo. La scelta del legislatore di differenziare in maniera così marcata i limiti inferiori delle due cornici edittali, l'uno il quadruplo dell'altro (due anni — sei mesi), non appare adeguatamente giustificata dalla diversa modalità di aggressione richiesta nei due delitti.

2.5.3 in particolare, la caratteristica della condotta di appropriazione indebita, consistente nell'approfittamento della preesistente disponibilità autonoma del bene da parte del soggetto attivo, non pare giustificare lo iato sanzionatorio sopra evidenziato. quanto meno rispetto alle ipotesi meno gravi e meritevoli di un trattamento sanzionatorio prossimo al minimo edittale.

Mediante l'appropriazione indebita il reo lede il patrimonio della vittima approfittando della particolare posizione di disponibilità della cosa, a lui affidata a «qualsiasi titolo» e sulla base di un rapporto inevitabilmente fiduciario, in conseguenza del quale vi è una tendenziale esiguità di controllo da parte della vittima.

2.5.4 Viceversa il furto, presupponendo la non disponibilità autonoma del bene in capo al soggetto agente, richiede quale elemento aggiuntivo la sottrazione: si tratta certamente di un elemento portatore di un *quid pluris* in termini di disvalore del fatto, in relazione alla violazione da parte dell'agente della sfera della disponibilità materiale della vittima (si consideri che è il dato della compiuta sottrazione o meno della cosa che ad esempio costituisce il discrimine tra rapina impropria consumata e rapina impropria solo tentata, con le notevoli conseguenze che ne derivano in termini sanzionatori).

Inoltre, il furto normalmente si verifica in una situazione di clandestinità. La sottrazione e l'impossessamento comportano una violazione della intangibilità del patrimonio della vittima che tendenzialmente si verifica su cose non sottoposte alla sorveglianza diretta del proprietario o del detentore; anche in tale caso dunque la persona offesa può avere notizia del reato patito a distanza di tempo dalla consumazione.

2.5.5 Merita ancora porre attenzione alla qualità del soggetto agente, che assieme agli altri elementi essenziali contribuisce a determinare il disvalore del reato. Nelle ipotesi di appropriazione, presupposto necessario alla commissione del reato è che il reo abbia la pregressa detenzione *nomine alieno* della cosa. Tale disponibilità deve essere stata ottenuta mediante un qualsiasi titolo, purché penalmente lecito, derivativo, non originario e non traslativo della proprietà. Nonostante l'espressione letterale «chiunque» utilizzata dalla norma, la peculiarità del soggetto agente dell'appropriazione indebita, e la conseguente identificazione o identificabilità, rappresentano ulteriore elemento di riflessione in ordine alla ragionevolezza della scelta sanzionatoria.

(3) Tale caratteristica deve essere presente affinché la fattispecie individuata a quo possa essere presa a riferimento come *tertium comparationis*, Corte costituzionale, sentenza n. 68 del 2012.



A fronte della certezza sull'identità del soggetto agente nel reato di appropriazione indebita, il furto è invece qualificabile come reato comune, potendo essere commesso da qualsiasi persona. Tale elemento non può che essere considerato nella comparazione della gravità delle due fattispecie. In particolare, la maggiore facilità di commissione dell'appropriazione è senza dubbio bilanciata dall'agevole individuazione dell'identità del soggetto agente (ciò che rende anche più semplice il recupero del bene); tale dato viceversa non ricorre per il furto, che sconta l'indeterminatezza del reo, e di conseguenza una maggiore difficoltà di individuazione del responsabile ed un ostacolo all'esercizio dell'autodifesa da parte della vittima, non solo immediatamente, ma anche successivamente al fine di recuperare quanto perso in ragione del reato.

2.5.6 Anche ponendosi nella prospettiva del soggetto agente. l'appropriazione indebita risulta meno grave del furto.

Posto che il delitto *ex art. 646 c.p.* presuppone la preesistente disponibilità materiale del bene, la condotta di appropriazione denota una minore capacità a delinquere in capo al soggetto agente, che si «limita» a convertire il proprio possesso in proprietà, senza spingersi — come invece avviene nel furto — ad intromettersi unilateralmente nella sfera della disponibilità materiale della persona offesa.

2.5.7 In definitiva, fatti salvi taluni episodi particolari che forse giustificano per la loro gravità l'innalzamento del massimo edittale, nella normalità dei casi l'appropriazione indebita presenta un disvalore inferiore (o al più pari) al reato di furto, così rendendo priva di ogni ragionevolezza la previsione di un minimo edittale più elevato.

2.5.8 Si consideri infine che è vero che per il delitto di furto il legislatore ha previsto numerose circostanze speciali ad effetto speciale, la cui integrazione determina un severo inasprimento sanzionatorio. Tuttavia, come ha rilevato la stessa Corte costituzionale, il legislatore pur non affrontando una riforma integrale del codice Rocco — per adeguarsi al mutato sistema di valori fatto proprio dal Costituente si è «affidato prevalentemente al potere discrezionale del giudice, essenzialmente con la modificazione del quarto e del quinto comma dell'art. 69 cod. pen., nel senso di eliminare le limitazioni poste al giudizio di bilanciamento delle circostanze. Infatti, «con la nuova formulazione dell'art. 69 cod. pen., le aggravanti del furto possono essere neutralizzate anche dalle sole attenuanti generiche che, se del caso, il giudice può persino dichiarare prevalenti. La gravità di questo delitto è attualmente, perciò, soltanto nell'astratta comminazione della pena, ma non lo è più nella realtà dell'esperienza giuridica, come ben dimostra la casistica giudiziaria, ispirata ai nuovi principi costituzionali» (così Corte costituzionale sentenza n. 259 del 2021, che richiamava la sentenza n. 268 del 1986).

Nel caso dell'appropriazione indebita, viceversa l'inasprimento sanzionatorio si è esplicato non nella previsione di circostanze aggravanti, eventualmente ad effetto speciale, bensì attraverso un innalzamento del minimo (e del massimo) della cornice edittale base. Pertanto, mentre per il furto il significativo rigore della comminatoria legale può essere di fatto neutralizzato attraverso il giudizio di bilanciamento con le circostanze attenuanti — comprese le circostanze attenuanti generiche eventualmente riconoscibili in ragione della limitata gravità del singolo fatto concreto — con riguardo all'appropriazione indebita tale mitigazione non è possibile, se non nella misura limitata della normale incidenza delle circostanze attenuanti sui limiti edittali.

Conseguentemente, mentre per il furto pur pluriaggravato la pena, per effetto del riconoscimento ad esempio delle circostanze attenuanti generiche, può assestarsi sul minimo «finale di sei mesi (o essere anche inferiore in caso di giudizio di prevalenza delle attenuanti), per l'appropriazione indebita anche riconoscendo le circostanze attenuanti generiche (eventualmente prevalenti sulle possibili aggravanti) la pena minima non può essere inferiore ad anni uno e mesi quattro di reclusione (più del doppio della pena minima prevista per il furto).

2.6 È possibile un'ulteriore riflessione in ordine alla proporzionalità estrinseca della pena minima edittale prevista per l'approvazione indebita, considerando come ulteriore *tertium comparationis* il delitto di truffa di cui all'art. 640 c.p., e realizzando così una «triangolazione» utile ai fini della valutazione della ragionevolezza della scelta legislativa in punto di trattamento sanzionatorio.

La truffa, offensiva del patrimonio al pari del furto e dell'appropriazione indebita, è prevista — come quest'ultima — nel capo «Dei delitti contro il patrimonio mediante frode».

La forma non aggravata della truffa inoltre, nelle valutazioni del legislatore, pare avere un disvalore coincidente con il furto non aggravato, condividendo con questo la cornice edittale della pena detentiva (reclusione da sei mesi a tre anni).

2.6.1 Anche la truffa pare idonea a costituire un utile termine di raffronto per l'appropriazione indebita. Entrambi i delitti sono reati di danno e colpiscono il medesimo bene giuridico, La truffa non richiede il dolo specifico (bensì è caratterizzata dal dolo generico, ossia la coscienza e volontà di indurre taluno in errore, mediante artifici e raggiri, si



da determinarlo a compiere un atto di disposizione patrimoniale), in quanto l'altrui danno e l'ingiusto profitto sono già ricompresi nell'elemento oggettivo del reato e più precisamente sono individuati come conseguenza della condotta del reo e della persona indotta in errore (normalmente la stessa persona che subisce il danno, ma non necessariamente).

2.6.2 Come già precedentemente osservato, nell'appropriazione indebita il soggetto agente approfitta della preesistente disponibilità del bene, derivante dal precedente atto dispositivo della vittima e dalla fiducia che la stessa ha riposto nel soggetto attivo; nella truffa l'aggressione al patrimonio si verifica con la cooperazione dell'offeso, che compie un atto dispositivo per effetto dell'alterazione della realtà esterna o dei raggiri posti in essere dal reo.

In altri termini, il truffatore non si limita ad approfittare di una situazione preesistente, determinatasi lecitamente; al contrario, attraverso i propri artifici o raggiri fa sorgere nella vittima la fiducia necessaria ad indurla a compiere l'atto di disposizione patrimoniale.

2.6.3 Il disvalore individuato nella fattispecie appropriativa, il cui compimento va a minare la certezza nei rapporti di affidamento tra consociati, pare dunque nettamente inferiore rispetto al disvalore caratterizzante la truffa, o quanto meno non superiore.

Anche la fattispecie della truffa è infatti posta a presidio della certezza nei rapporti economici tra i soggetti, la quale viene minacciata dalla condotta di coloro che pongono in essere artifici o raggiri al fine di ottenere la disposizione patrimoniale del terzo.

2.6.4 Inoltre, come già sottolineato per il furto, anche la truffa può essere posta in essere da persone che travisano la propria identità o che spesso rimangono comunque ignote, potendo la stessa essere realizzata (e normalmente così è) in situazioni in cui il reo e la vittima non hanno un pregresso rapporto di conoscenza.

Tale elemento, non presente invece normalmente nelle ipotesi di appropriazione indebita le quali presuppongono una traslazione mediante un titolo lecito, deve essere indubbiamente considerato ai fini della valutazione della gravità delle due fattispecie e della conseguente comparazione dei trattamenti sanzionatori.

2.6.5 Il difetto di ragionevolezza nella scelta del legislatore emerge altresì avendo riguardo alla fattispecie aggravata di cui agli artt. 640, comma 2, n. 2-bis e 61, n. 5 c.p., per la quale il legislatore ha previsto come minimo edittale la pena di un anno di reclusione.

Alla gravità della truffa, di cui si è detto, si aggiunge in tal caso un ulteriore profilo di disvalore, ovvero l'aver approfittato della minorata difesa della persona offesa (in ragione di circostanze di tempo, di luogo o di persona), che rende più agevole il compimento del reato e la sottrazione alle conseguenze del medesimo.

A maggior ragione risulta dunque irragionevole il minimo edittale previsto per l'appropriazione indebita, pari ad anni due di reclusione, e cioè al quadruplo di quello previsto per la truffa base e al doppio di quello previsto per la truffa aggravata dalla minorata difesa della persona offesa.

2.6.6 È necessaria formulare un'ultima riflessione, originata dalla fattispecie in concreto oggetto del presente processo, che risulta proficua ai fini della valutazione delle scelte sanzionatorie del legislatore.

L'imputato mediante la stipula della proposta di locazione si è impegnato a mediare per la conclusione di un contratto di locazione di un immobile effettivamente esistente (visitato anche dalla persona offesa), salvo poi approfittare della fiducia naturalmente insita in tali rapporti negoziali e appropriarsi di parte del denaro ottenuto, di cui era in quel momento possessore *nomine alieno*.

Qualora l'imputato avesse pubblicizzato un annuncio di locazione per un immobile non effettivamente esistente o comunque non nella sua disponibilità, facendo credere di poterlo concedere in locazione e determinando con tali artifici e raggiri la vittima a compiere la dazione di denaro – qualora cioè l'imputato avesse determinato fraudolentemente la fiducia della vittima e così ottenuto il denaro oggetto di appropriazione – la sua condotta, da qualificarsi come truffa, lo avrebbe esposto ad un trattamento sanzionatorio in termini di comminatoria edittale decisamente meno severo rispetto a quello previsto per appropriazione indebita.

Risulta evidente l'irragionevolezza della scelta legislativa. A fronte di due condotte offensive del medesimo bene giuridico, quella *ictu oculi* meno grave è sanzionata con una pena edittale superiore (*rectius*: decisamente superiore).

2.6.7 Ad analoghe conclusioni si giunge considerando la capacità a delinquere del soggetto agente dell'appropriazione indebita e della truffa_

Il primo si limita ad approfittare di una situazione preesistente, per così dire cedendo alla tentazione di trattenere come propria la cosa altrui; il secondo invece fin dal principio opera fraudolentemente e con un proposito criminoso.

2.7 L'ultima censura pare doversi muovere per violazione degli artt. 3 e 27, comma 3 Costituzione.



Dal principio di ragionevolezza-uguaglianza e dal principio della finalità rieducativa della pena la Corte costituzionale ha enucleato il principio della necessaria proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato. Nelle ultime pronunce tale affermazione ha riguardato anche i profili di ragionevolezza intrinseca del trattamento sanzionatorio, a prescindere dal raffronto con altre fattispecie di reato simili.

2.7.1 All'appropriazione indebita possono essere ricondotti episodi caratterizzati da una significativa carica offensiva, si pensi alle appropriazioni di cifre ingenti commesse dagli amministratori di società di capitali.

Tale fenomenologia delle condotte appropriative ha (verosimilmente) ispirato l'intervento legislativo di riforma, che ha notevolmente innalzato i limiti edittali.

Con riguardo ai citati fenomeni in ambito societario, anche in ragione del peculiare rapporto esigente tra società e organo gestorio, il nuovo limite massimo della pena può ritenersi ragionevole.

La gravità di alcune delle condotte sussumibili nella fattispecie dell'appropriazione indebita non esclude che però che in altre ipotesi (concretamente le più comuni) nel medesimo titolo di reato possano essere sussunti fatti marcatamente dissimili, che in ragione delle modalità concrete della condotta, del diverso rapporto esistente tra soggetto agente e vittima e della consistenza dell'offesa patrimoniale appaiono di gravità decisamente contenuta. Tali casi impongono dunque una riflessione sulla proporzionalità della disciplina sanzionatoria dettata dal legislatore.

2.7.2 Come affermato nella sentenza della Corte n. 343 del 1993, «la palese sproporzione del sacrificio della libertà» provocata dalla previsione di una sanzione penale manifestamente eccessiva rispetto al disvalore dell'illecito «produce [...] una vanificazione del fine rieducativo della pena prescritto dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione». Al fine di evitare la frustrazione di tale finalità la Corte ha più volte ribadito la necessità che la pena, e dunque la cornice edittale delineata dal legislatore, sia proporzionata rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili ad uno specifico tipo di reato.

In tal senso, i tratti salienti del fatto oggetto del presente processo (che non è affatto eccezionale, ma anzi pare costituire un'ipotesi ordinaria di appropriazione indebita) evidenziano in modo emblematico l'eccessiva severità della pena prevista. Il fatto appropriativo è stato compiuto da un soggetto ben identificato e conosciuto dalla vittima, tale circostanza ha fatto sì che la stessa potesse successivamente recuperare — sia pure soltanto rivolgendosi alle autorità e presentando la querela — il denaro oggetto di appropriazione. La lesione patrimoniale cagionata dalla condona, seppur non irrisoria, è stata comunque contenuta.

2.7.3 In definitiva, la pena minima prevista dall'art. 646 c.p., come modificato dalla legge n. 3/2019, risulta irragionevolmente sproporzionata, non solo rispetto alle fattispecie delittuose simili precedentemente individuale, ma altresì rispetto alla gravità in sé del reato di appropriazione indebita, essendo manifesta l'incapacità della attuale cornice edittale dell'art. 646 c.p., di essere adeguata rispetto alle plurime ipotesi sussumibili in detta fattispecie e prevedere per ciascuna di esse una pena equa e capace di assolvere al necessario compito rieducativo, senza risultare eccessivamente afflittiva.

2.8 Al fine di garantire il rispetto degli artt. 3 e 27, comma 3 Costituzione pare dunque necessario un intervento della Corte costituzionale. Pur nel rispetto della discrezionalità del legislatore, ad avviso di questo giudice sembra necessario rideterminare il minimo edittale della pena detentiva prevista per il reato di appropriazione indebita, fissandolo in mesi sei di reclusione.

Tale limite minimo edittale è quello proprio di altre fattispecie di reato che afferiscono a fatti di aggressione patrimoniale dalle caratteristiche simili; nelle loro estrinsecazioni meno gravi il furto, la truffa e l'appropriazione indebita paiono inoltre equiparabili in punto di disvalore della condotta (o addirittura il furto e la truffa presentano un maggior disvalore), sì da far apparire congrua l'estensione all'appropriazione indebita del minimo edittale proprio delle citate fattispecie simili, potendo le stesse costituire dei «precisi punti di riferimento già nel sistema legislativo»(4).

Un simile intervento manipolativo ad avviso di chi scrive sarebbe rispettoso della scelta discrezionale del legislatore di inasprire il trattamento sanzionatorio precedentemente previsto per l'appropriazione indebita, ma altresì capace di eliminare il *ilvulnus* costituzionale sopra evidenziato e garantire una cornice edittale (reclusione da sei mesi a cinque anni) che consenta al giudice di poter adeguare la pena al caso concreto, nel rispetto della necessaria proporzionalità della stessa.

3. Possibilità di un'interpretazione conforme

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata alle citate disposizioni della Costituzione, chiaro e univoco essendo il dato letterale.

(4) Così la Corte costituzionale nella sentenza n. 222 del 2018.



P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Costituzione, 23 ss., legge n. 87/1953.

Ritenuta d'ufficio la questione rilevante e non manifestamente infondata.

Solleva questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 646, comma 1 c.p., come modificata dalla legge n. 3 del 9 gennaio 2019, nella parte in cui prevede la punizione «con la reclusione da due a cinque anni» (oltre multa) anziché «con la reclusione da sei mesi a cinque anni» (oltre multa).

Per violazione degli articoli 3 e 27, comma 3 Costituzione.

Sospende il giudizio in corso ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

Manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4, legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148, comma 5 c.p.p.

Firenze, 6 marzo 2023

Il Giudice: ATTINÀ

23C00079

N. 56

*Ordinanza del 20 marzo 2023 del Tribunale di sorveglianza di Trieste
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di P. M.*

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Detenzione domiciliare - Mancata previsione a favore dei condannati cosiddetti liberi sospesi, anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022, per espiare una pena detentiva inflitta non superiore a quattro anni, avuto riguardo a comprovate esigenze familiari, di studio, di formazione professionale, di lavoro o di salute del condannato.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 47-ter, comma 1-bis.

IL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA DEL DISTRETTO DI TRIESTE

In data 7 marzo 2023 il Tribunale di sorveglianza di Trieste riunito in Camera di consiglio nelle persone dei componenti del collegio:

1. dott. Giovanni Maria Pavarin - Presidente
2. dott.ssa Maria Carla Majolino - Giudice rel.
3. dott.ssa Anna Furlan - Esperto
4. dott.ssa Emilia Colella - Esperto

nel procedimento relativo a P. M. nato il _____ a _____ residente a via _____ n. _____, condannato alla pena detentiva di anni due mesi dieci di reclusione determinata con provvedimento di cumulo N. SIEP 77/2022 emesso dalla Procura del Tribunale Udine in data 25 febbraio 2022 per i delitti di cui all'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90 c. in _____ il _____ e di cui all'art. 367 codice penale c. in _____ il _____, entrambi aggravati da recidiva ex art. 99 comma 4 2° ipotesi, cod. penale, per decidere sulle istanze di affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare, semilibertà.



Esaminati gli atti, viste le conclusioni formulate in udienza dal Procuratore generale nella persona del Sost. Proc. dott. Carlo Maria Zampi, e dal difensore, nei termini di cui al relativo verbale, sciogliendo la riserva assunta in udienza, ha emesso la seguente

ORDINANZA

I. P. M. ha presentato istanza intesa ad ottenere in via graduata i benefici di cui agli articoli 47,47-ter, 48-50 legge n. 354/1975, per espiare la pena detentiva di anni due di reclusione, irrogata dal G.U.P. del Tribunale di Udine con sentenza di data 15 gennaio 2019, definitiva il 26 novembre 2021, la cui, esecuzione è stata sospesa ex art. 656, comma 5, codice procedura penale.

In data 11 febbraio 2022 è divenuta definitiva la sentenza del Tribunale di Udine di data 15 maggio 2019 che lo ha condannato alla pena detentiva di mesi dieci di reclusione.

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Udine in data 25 febbraio 2022 perciò ha determinato la pena detentiva complessiva in espiatione nella reclusione di anni due mesi dieci, disponendo la sospensione dell' esecuzione della pena ex art. 656, comma 5, codice di procedura penale.

La prima condanna riguarda la detenzione di stupefacente del tipo marijuana a scopo di cessione, accertata il . È stata esclusa la destinazione all' esclusivo consumo personale dello stupefacente in ragione del quantitativo rinvenuto ultroneo alle esigenze di una scorta, La dosimetria della pena è stata determinata riconoscendo le circostanze attenuanti generiche in equivalenza alla applicata recidiva reiterata specifica ed infraquinquennale.

La seconda condanna riguarda la simulazione di reato aggravata dalla recidiva reiterata infraquinquennale commessa il in costanza di affidamento in prova al servizio sociale, concesso con ordinanza del Tribunale di Sorveglianza di Trieste n. 2016/1178 in data 18 ottobre 2016.

Il Tribunale di Sorveglianza rileva che l'art. 58-*quater*, comma 7-*bis* ord. pen. non consente la concessione dello stesso tipo di misura alternativa, più di una volta, al condannato al quale sia stata applicata la recidiva prevista dall' art. 99, comma 4, del codice penale.

La pena in espiatione riguarda due condanne per delitti aggravati dalla recidiva reiterata, la simulazione di reato commesso in costanza di affidamento, la detenzione illecita di marijuana accertata in sede di esecuzione dell'ordinanza del Tribunale di Sorveglianza che ha revocato la misura alternativa.

Il condannato aveva ottenuto l'affidamento in prova al servizio sociale con ordinanza del Tribunale di Sorveglianza di Trieste in data 18 ottobre 2016, in relazione a due precedenti condanne per delitti di coltivazione illecita di stupefacenti commessi nel e nel , entrambi aggravati dalla recidiva ex art. 99, comma 4, parte 2°, codice penale

L'interpretazione adeguatrice della disposizione dell' art. 58-*quater*, comma 7-*bis* ord. pen. consente l' espiatione della pena con misure alternative di diversa tipologia Cass. Sez. 1, sentenza n. 5853 del 22 dicembre 2006; Cass, Sez. 1, sentenza n. 3470 del 22 novembre 2006, Corte Cass. sentenza n. 291 del 2010).

Tuttavia la durata della pena detentiva in espiatione, superiore a due anni, preclude al condannato l'accesso al beneficio disciplinato dall' art. 47-*ter*, comma 1-*bis* ord. pen., mentre il riconoscimento dell' invalidità civile nella misura del 75°10 per «Disturbo di personalità dipendente, subanchilosi di ginocchio *dx*», che comporta deambulazione autonoma difficoltosa per zoppia, non gli consente per l'età, inferiore ad anni 60, di accedere alla misura disciplinata dell' art. 47-*ter*, comma 1 lett. *d*) ord. pen..

Ugualmente, la condizione di paziente affetto da disturbo di personalità dipendente, seguito dal dal C.S.M. di di per un episodio depressivo reattivo, sviluppato in seguito ad una recente rottura relazionale, non integra il presupposto della particolare gravità delle condizioni di salute, disciplinato dalla fattispecie di cui all'art. 47-*ter*, comma 1, lett. *c*) ord. pen., né le complessive condizioni di salute del condannato assurgono alla condizione di grave infermità fisica e/o psichica che possa giustificare la concessione della detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, ord. pen.

Infatti gli elementi ricavabili dalla relazione di indagine socio familiare dell'U.E.P.E, di e dalla relazione della Direzione dei servizi sociosanitari - Servizio sociale dei Comuni dell' ambito territoriale « » non consentono di ravvisare la sussistenza dei presupposti di gravità delle condizioni di salute o della infermità fisica e psichica del condannato previsti dalle norme da ultimo richiamate.

P M è seguito da anni dai servizi sociali e sanitari del comune di residenza per la sua condizione di fragilità personale, suo nucleo di origine essendo già noto per problematiche economiche e inerenti ai ruoli genitoriali.



Dopo la scarcerazione egli ha mantenuto costanti contatti con gli assistenti sociali. Attualmente condivide un alloggio del Comune di _____ insieme ed altre persone in situazione di difficoltà abitativa per il quale paga un canone mensile di 50,00 euro ha beneficiato di un contributo economico comunale straordinario e dal luglio _____ ha fruito del reddito di cittadinanza per l'importo di 259,00 euro mensili. Egli ha preso parte ad un percorso individualizzato nell'ambito del programma specifico regionale n. 18 «formazione a favore di persone svantaggiate, a rischio esclusione, marginalità, discriminazione». In seguito ha partecipato ad un corso di ciclomeccanica dal titolo Ri(m)parare la bicicletta» e ad un corso di riuso creativo del mobile, entrambi gestiti da Cooperative del privato sociale.

Grazie alla certificazione rilasciata ai sensi della L 68/99 (collocamento al lavoro per le persone con disabilità) P _____ M _____ attualmente svolge attività lavorativa alle dipendenze del comune di _____ nell'ambito del progetto «Cantieri di Lavoro» con scadenza e possibilità di recupero dei rimanenti giorni previsti dal progetto.

In definitiva, le relazioni dell'U.E.P.E. di _____ e dei Servizi socio sanitari, restituiscono un quadro che consente di esprimere un giudizio prognostico favorevole sulla capacità del soggetto di interagire con l'educatore e con l'assistente sociale e di seguire con profitto i corsi di formazione professionale che gli hanno consentito di mettere a frutto le proprie abilità manuali e di reinserirsi nel proprio contesto sociale di appartenenza, pur permanendo la primigenia situazione di fragilità e una condizione di vulnerabilità anche a causa delle gravi condizioni di salute di un fratello attualmente ricoverato al centro oncologico di _____.

Tra le misure alternative alla detenzione disciplinate nel capo VI della parte I della legge n. 354/75, l'art. 50, comma 2, parte 2°, consente lo svolgimento della semilibertà anche prima della espiazione di almeno metà della pena nei casi in cui mancano i presupposti per l'accoglimento dell'affidamento in prova al servizio sociale. Tuttavia il Tribunale di Sorveglianza ha appurato che la praticabilità di questa misura è concretamente ostacolata dai tempi necessari per gli spostamenti con i mezzi pubblici (autobus cittadino e bus extraurbano), unici mezzi di trasporto ipotizzabili, dalla Casa Circondariale di _____ al Comune di _____, dove l'istante è inserito in un programma di lavoro, che, per altro, non lo vede impegnato tutti i giorni lavorativi.

Per completezza va detto che il SerD dell'Azienda Sanitaria Universitaria ha escluso una diagnosi di tossicodipendenza in quanto l'assunzione di rnaduana gli è stata prescritta a scopo terapeutico come terapia antidolore, con conseguente non praticabilità dell'affidamento terapeutico ex art. 94 decreto legislativo n. 309/90.

2. Illustrata la posizione giuridica e la condizione personale del condannato il Tribunale di Sorveglianza ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-bis, legge n. 354/75 e successive modifiche, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., limitatamente all'ipotesi in cui la norma non prevede in favore dei condannati cd. liberi sospesi anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2022, la detenzione domiciliare per espiazione una pena detentiva non superiore a quattro anni, indipendentemente dalle condizioni di cui all'art. 47 comma 1 della legge penitenziaria, quando non ricorrono i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale e sempre che la misura sia idonea ad evitare il pericolo che il condannato commetta altri reati, ma sussistano, in ogni caso, comprovate esigenze familiari, di studio, di formazione professionale, di lavoro, o di salute del condannato, come prevede l'art. 56 legge n. 689/81, sostituito dall'art. 71, comma 1, lett. c), decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, nei limiti delle condizioni soggettive disciplinate dall'art. 59 legge n. 689/81, come sostituito dall'art. 71, comma 1, lett. g) del decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150, e con le prescrizioni minime disciplinate all'art. 56-ter legge n. 689/81, introdotto dall'art. 71, comma 1, lett. d) del del 10 ottobre 2022 n. 150.

Il reingresso in carcere tout court o l'esecuzione della pena in regime di semilibertà, con conseguente allontanamento totale o parziale dalla comunità di residenza, dove il condannato fruisce di alloggio messo a disposizione del comune in quanto persona svantaggiata tutelata dalle politiche sociali della Regione Friuli Venezia Giulia, e nella quale si è reinserito dopo l'ultima scarcerazione senza incorrere in significativi rilievi (dalla relazione dei Carabinieri Comando Provinciale di emerge che è stato segnalato solo una volta il per ubriachezza e non risultano a suo carico procedimenti penali pendenti e iscrizioni nel registro delle notizie di reato dai certificati rilasciati dalla Procura di Udine), pur considerando i negativi precedenti ed insuccessi, sembra porsi in contrasto con la finalità rieducative della pena, tutelata dall'art. 27, comma 3, Cost.

L'impossibilità per i condannati definitivi cd. liberi sospesi anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 120/2022 di accedere al beneficio della detenzione domiciliare di cui all'art. 47-ter, comma 1-bis legge n. 354/75 quando sussistono «comprovate esigenze familiari, di studio, di formazione professionale, di lavoro, o di salute» per espiazione una pena detentiva non superiore a quattro anni sembra inoltre comportare una irragionevole disparità di trattamento, in violazione dell'art. 3 Cost., rispetto alle posizioni dei condannati non definitivi che abbiano la disponibilità di una abitazione, i quali possono essere ammessi alla detenzione domestica per la durata massima di quattro anni, ai sensi dell'art. 56 legge n. 689/81, sostituito dall'art. 71, cammei, lett. c), decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, con le prescrizioni disciplinate dall'art. 56-ter legge n. 689/81.



La preclusione ai condannati definitivi, limitatamente ai cd. liberi sospesi in epoca anteriore all'entrata in vigore della riforma *ex* decreto legislativo n. 150/2022, della più ampia accessibilità alla detenzione domestica, introdotta dalla cd. riforma Cartabia nella veste di sanzione penale sostituiva nei casi in cui il giudice di cognizione ritenga di contenere la sanzione nei limiti dei quattro anni, comporta una disparità di trattamento anche con riguardo alla disciplina delle condizioni soggettive per la sostituzione della pena detentiva, disciplinate dall'art. 59, comma 1, lett. a), legge n. 689/81, sostituito dall'art. 71, comma 1, lett. c), decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, che non preclude l'accesso alla pena sostitutiva a chi ha commesso un delitto non colposo durante l'esecuzione dell'affidamento in prova al servizio sociale.

3. La questione di illegittimità costituzionale è rilevante nel giudizio a *quo*.

Il Comune di _____ ha assegnato a P. _____ M. _____ un alloggio fintanto che non sarà in grado di rendersi economicamente autonomo, lo ha inserito in una programma regionale specifico di formazione a favore di persone svantaggiate, che gli consente di partecipare a corsi di formazione professionale e di lavorare nel comune di residenza. Inoltre dal egli è seguito dal C.S.M. ASU FC di _____ per «Disturbo di personalità dipendente» presso cui assume la terapia farmacologica.

Ricorrono pertanto comprovate esigenze di salute, di formazione professionale e di lavoro, per espiare la pena in esecuzione, superiore a due anni ed inferiore a quattro anni, in regime di detenzione domiciliare.

Pur gravato da precedenti condanne per reati contro il patrimonio, falso, guida in stato di ebbrezza, violazione della legge sugli stupefacenti, e nonostante la fallimentare fruizione della misura dell'affidamento in prova ai servizio sociale, vi è motivo per ritenere che le prescrizioni della detenzione domiciliare, flessibili ed adattabili alle esigenze di cura e alle diverse attività di formazione professionale e lavorative nel comune di residenza, siano idonee a prevenire il pericolo che il condannato commetta altri reati.

4. Il Tribunale di Sorveglianza non ravvisa una interpretativa adeguatrice conforme ai principi costituzionali delle norme che disciplinano le cause di preclusione dei benefici che consenta di accogliere l'istanza di affidamento in prova al servizio sociale.

La Corte Costituzionale nella sentenza n. 291 del 2010 ha dichiarato inammissibile le questioni di illegittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 7-*bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354, sollevate, in riferimento agli art. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, interpretando la norma censurata nel senso che l'esclusione dal beneficio operi in modo assoluto solo quando il reato espressivo della recidiva reiterata sia stato commesso dopo la sperimentazione della misura alternativa, avvenuta in sede di esecuzione di una pena, a sua volta irrogata con applicazione della medesima aggravante.

Nel caso in esame, i delitti aggravati da recidiva reiterata non sono stati commessi in epoca successiva ad una positiva sperimentazione dell'affidamento concesso per espiare altre condanne per delitti a loro volta aggravati da recidiva reiterata, ma in costanza dello stesso affidamento, pertanto revocato, di talché potrebbe argomentarsi che operi solo il divieto, di durata triennale, previsto dall'art. 58-*quater*, comma 3, legge n. 354/75.

Tuttavia la disposizione del comma 7-*bis* del citato articolo art. 58-*quater* è una norma di chiusura e come tale non esclude dalla più selettiva preclusione i titoli relativi a delitti aggravati da recidiva reiterata commessi in costanza di misura alternativa o accertati a ridosso della sua revoca.

Valgono infatti gli stessi argomenti spesi dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza di inammissibilità n. 291 del 2010 a fondamento delle ragioni che escludono un giudizio prognostico favorevole sull'effetto deterrente dell'ampio beneficio già concesso e sulle ragioni che consentono di sperimentare comunque un percorso rieducativo extramurario senza lesione del principio del finalismo rieducativo della pena.

Va detto, infine, che non appaiono di ostacolo alla fondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 47-*ter*, comma 1-*bis*, legge n. 354/75 sollevate in questa sede in riferimento agli artt. 3 e 27 comma 3 Cost. con riferimento al quantum di pena fino a quattro anni, limitatamente ai condannati definitivi cd. liberi sospesi anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2022, le considerazioni svolte dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 50 del 2070, che ha dichiarato non fondata le questioni di illegittimità costituzionale della citata disposizione nella parte in cui esclude la sua applicazione ai reati di cui all'art. 4-*bis* legge n. 354/75.

In particolare, le argomentazioni illustrate sulla possibilità di disporre con l'affidamento in prova al servizio sociale, prescrizioni stringenti, tanto da risolvere la misura in uno strumento di limitazione anche più marcato della libertà personale, e di valorizzare l'affidamento ai servizi sociali quale supporto per un percorso di riabilitazione più guidato e sostenuto, si stemperano a fronte della disciplina della detenzione domiciliare sostituiva prevista dell'art. 56 legge n. 689/81, sostituito dall'art. 71, comma 1, lett. c), decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, che valorizza il ruolo dell'ufficio dell'esecuzione penale esterna nella fase iniziale della predisposizione del programma di trattamento e nel percorso di risocializzazione del condannato e d'altra parte consente di adattare il regime prescrittivo sia alle esigenze del condannato che alle esigenze di prevenzione speciale.



P.Q.M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 23 ss, legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-bis, legge n. 354/75 e succ. mod., per violazione degli artt. 3 e 27 Cast., limitatamente all'ipotesi in cui non prevede a favore dei condannati cd. liberi sospesi, anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2022, la detenzione domiciliare per espiazione una pena detentiva inflitta non superiore a quattro anni, indipendentemente dalle condizioni di cui al comma 1, quando non ricorrono i presupposti per affidamento in prova al servizio sociale e sempre che la misura sia idonea ad evitare il pericolo che il condannato commetta altri reati, avuto riguardo a comprovate esigenze familiari, di studio, di formazione professionale, di lavoro, o di salute del condannato, così come previste dall'art. 56 legge n. 689/81, sostituito dall'art. 71, comma 1, lett. decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, alle condizioni previste dall'art. 59 L. 689/81 come sostituito dall'art. 71, comma 1, lett. g) del decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150, con le prescrizioni disciplinate all'art. 56-ter legge n. 689/81, introdotto dall'art. 71, comma 1, lett. d) del decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150.

Dispone immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale. Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti sia notificata alle parti in causa ed al Pubblico Ministero nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due camere del Parlamento.

Trieste, 7 marzo 2023

Il Presidente: PAVARIN

Il Giudice: MAJOLINO

23C00080

n. 57

Ordinanza del 23 marzo 2023 del Tribunale di Nola nel procedimento penale a carico di D. S.

Reati e pene - Danneggiamento - Reato di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede - Regime di procedibilità.

- 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), art. 2, comma 1, lettera n), in combinato disposto con l'art. 635, quinto comma, del codice penale, come novellato, in relazione all'art. 625, primo comma, numero 7), del medesimo codice.

TRIBUNALE DI NOLA

SEZIONE PENALE

Il Giudice monocratico, dott. Raffaele Muzzica, all'esito dell'udienza del 23 marzo 2023, ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale a carico di D S , nato a res.te a alla via Libero — non comparso, già assente difeso di fiducia dall'avv. Felice Iovino.

Imputato

a) Dei reati pp. e pp. dagli artt. 81 cpv., 660, 612 cpv. c.p. perché, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, commesse anche in tempi diversi, per petulanza e per il biasimevole motivo di voler manifestare il proprio disappunto per non aver ricevuto le informazioni richieste sul conto di M M , figlia di R d P , recava mole-



stie e disturbo alla predetta D P ed al convivente di quest'ultima, F M , mediante reiterate ed insistenti telefonate sull'utenza fissa dell'abitazione della coppia, nel corso delle quali rivolgeva ad entrambi ingiurie e minacce di morte del seguente tenore:

In , il

b) Del reato p. e p. dall'art. 635 co. 1 e 2 n. 1 c.p. per avere, reso in parte inservibile l'autovettura Lancia Dedra, targata , di proprietà di F M , bene esposto per consuetudine e necessità alla pubblica fede in quanto lasciata in sosta lungo la pubblica via, mandandone in frantumi il parabrezza nonché danneggiandone il fanalino posteriore sinistro e lo sportello posteriore destro;

In , il

Con recidiva reiterata, specifica ed infraquinquennale nei confronti di: M F , nato a il , residente a in via già presente, non comparso D P R, nata a il , ivi residente in via non comparsa per sollevare questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 co. 1 lett. n) d.lgs. 150/2022 e 635 co. 5 c.p. come novellato, nella parte in cui non prevedono la procedibilità a querela per il reato di danneggiamento di cui all'art. 635 co. 2 n. 1) avente ad oggetto cose esposte alla pubblica fede di cui all'art. 625 n. 7 c.p., per violazione degli artt. 3, 27 co. 3, 111 e 117 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU

1. Svolgimento del procedimento

Nel procedimento in epigrafe indicato il PM emetteva in data 24 febbraio 2022 decreto di citazione diretta a giudizio nei confronti dell'imputato, in ordine ai reati indicati in epigrafe, per l'udienza del 29 settembre 2022 da celebrarsi dinanzi al Tribunale in composizione monocratica di Nola. In quella sede il Giudice disponeva la rinnovazione della notifica nei confronti del D per l'udienza del 9 febbraio 2023 nella quale, stante la ricevuta notifica a mani proprie da parte dell'imputato, il Giudice disponeva procedersi in sua assenza.

In assenza di questioni o eccezioni preliminari, il Giudice dichiarava aperto il dibattimento e, con il consenso delle parti, venivano acquisiti tutti gli atti di indagine, pertanto utilizzabili ai fini della decisione. La persona offesa querelante, M F , dichiarava di rimettere la querela nei confronti dell'imputato. Pertanto il difensore dell'imputato sollecitava questo Giudice a sollevare la questione di legittimità tratteggiata in epigrafe. Il PM si riservava di interloquire alla successiva udienza ed il Giudice, pertanto, si riservava sulla decisione, dapprima all'udienza del 27 aprile 2023, poi anticipata con decreto comunicato alle parti, all'udienza del 23 marzo 2023.

In questa sede il Giudice, sentite le parti, sollevava la questione di legittimità oggetto della presente ordinanza, disponendo gli adempimenti di legge consequenziali.

2. La rilevanza della questione

In primo luogo, deve osservarsi che la questione di legittimità costituzionale sollevata è rilevante nel presente giudizio, per le ragioni che saranno di seguito esposte.

In data M F presentava apposita denuncia querela nei confronti dell'imputato D S soggetto a lui già noto.

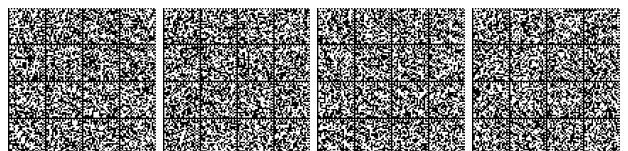
Il M , infatti, riferiva di aver ricevuto, nell'arco della giornata del , svariate telefonate, all'incirca una ventina, da D S , che chiedeva informazioni sul conto di tale M M , figlia della moglie del denunciante.

Il M riferiva che nel corso delle telefonate, da lui ascoltate in viva voce, il D profferiva minacce e impropri e, nello specifico, ebbe a pronunciare le seguenti frasi:

La mattina del inoltre, il M riferiva di aver ritrovato la propria autovettura Lancia Dedra 1.6. targata danneggiata. In particolare, la vettura presentava il parabrezza anteriore ed il fanalino posteriore sinistro lesionati, oltre ad una bordura nello sportello posteriore destro. Il M , pertanto, chiedeva ad un vicino di visionare le immagini di videosorveglianza, dalla cui visione riconosceva con evidenza il D intento a danneggiare l'autovettura. Inoltre il denunciante consegnava alle forze dell'ordine un cilindro di ferro di colore nero, rinvenuto in prossimità della sua autovettura, ed un pen-drive contenente il filmato di videosorveglianza, poi visionato dalla polizia giudiziaria in servizio presso il Commissariato di P.S. di Nola; gli operanti confermavano quanto riscontrato dal denunciante e riconoscevano il D — soggetto pregiudicato noto ai loro uffici — come l'autore del danneggiamento della vettura del M .

Orbene, così ricostruiti fatti, all'udienza del 9 febbraio 2023 M F rimetteva dinanzi a questo Giudice la querela sporta nei confronti dell'imputato, dichiarando di averlo perdonato.

In primo luogo, non emergono dagli atti elementi dai quali desumere, ai sensi dell'art. 129 co. 2 c.p.p., l'evidenza di un proscioglimento nel merito nei confronti dell'imputato; per converso, dagli atti acquisiti con il Consenso delle parti — il cui contenuto è stato sinteticamente esposto nel presente paragrafo — emergono plurimi elementi comprovanti la responsabilità del D .



In secondo luogo, non rileva la possibile individuazione, quale persona offesa del reato, anche di D P R , in tale veste indicata nell'atto introduttivo del giudizio, sebbene non querelante.

In tal senso, il chiaro disposto dell'art. 154 co. 2 c.p. stabilisce che se tra più persone offese da un reato taluna soltanto ha proposto querela, la remissione del querelante non pregiudica il diritto di querela delle altre: soltanto nell'ipotesi — non ricorrente nel Caso di specie di una querela presentata da più persone offese, la remissione deve provenire da tutte queste per sprigionare efficacia estintiva del reato.

Nel caso in esame, ferma restando la presentazione della querela da parte del solo M F , risulta comunque spirato l'eventuale termine di presentazione della querela da parte della seconda persona offesa D P R , ai sensi dell'art. 124 c.p., edotta dei fatti di causa al più tardi all'atto della presentazione della querela da parte del coniuge.

Inoltre, a nulla rileva che in atti non vi sia un'espressa accettazione dell'intervenuta remissione di querela da parte dell'imputato.

Questo Giudice, infatti, si conforma al consolidato orientamento di legittimità, secondo cui «Ai fini dell'efficacia della remissione di querela non è indispensabile l'accettazione, essendo sufficiente che, da parte del querelato, non vi sia un rifiuto espresso o tacito della remissione. Ne consegue che, in assenza di altri elementi, anche la contumacia dell'imputato può essere apprezzata quale indice dell'assenza della volontà di coltivare il processo». (Sez. 5, Sentenza n. 7072 del 12 gennaio 2011 Ud. (dep. 23/02/2011) Rv. 249412-01).

Tale orientamento, consolidatosi anteriormente alla riforma del processo penale di cui alla legge n. 67 del 28 aprile 2014 e perciò già applicabile all'imputato dichiarato contumace, appare *a fortiori* condivisibile rispetto all'ipotesi di accettazione in forma tacita della remissione della querela da parte dell'imputato dichiarato assente *ex art. 420-bis c.p.p.*, attesa la considerevole tutela apprestata dal legislatore alla consapevolezza e alla libera scelta dell'imputato mediante l'introduzione dell'istituto della assenza che, come è noto, presuppone la prova della conoscenza del processo da parte sua.

Nel presente processo l'imputato D S raggiunto a mani proprie dalla notifica dell'atto introduttivo del presente giudizio, rappresentato da un difensore di fiducia che nulla ha eccepito in ordine all'intervenuta remissione di querela ed anzi ha sollecitato il rilievo da parte di questo Giudice di una questione di legittimità che presuppone implicitamente l'accettazione della remissione, non ha fatto pervenire alcuna dichiarazione contraria di espresso rifiuto.

Tali fatti, ritiene questo Giudice, rappresentano indici inequivoci di un mancato rifiuto della remissione di querela da parte dell'imputato.

Infine, deve rilevarsi come nel presente processo la (perdurante) procedibilità ufficiosa del reato di danneggiamento aggravato dall'esposizione della *res* alla pubblica fede, contestato al capo B) dell'imputazione, assume carattere rilevante in quanto è idonea ad impedire la pronuncia di una immediata sentenza di non doversi procedere per estinzione dei reati ascritti all'imputato in ragione dell'intervenuta remissione di querela.

Con riferimento al contestato reato di cui all'art. 660 c.p., l'art. 3 co. 1 lett. b) n. 1 del d.lgs. 150 del 2022 ha espressamente introdotto la procedibilità a querela: ne consegue che, ai sensi dell'art. 2 co. 4 c.p., l'innovazione normativa, in quanto *lex mitior*, è applicabile al caso di specie, in tutti i suoi coronari applicativi, non da ultimo l'estinguibilità del reato mediante remissione.

Con riferimento al contestato reato di cui all'art. 612 cpv. c.p. — impregiudicata l'effettiva sussistenza. del connotato della «gravità» delle minacce nel caso di specie l'art. 2 co. 1 lett. f) del d.lgs. 150/2022 ha delimitato la procedibilità ufficiosa del reato alle sole ipotesi di cui all'art. 339 c.p. (non ricorrenti né contestate nel caso di specie) ovvero ai casi in cui «la minaccia è grave e ricorrono circostanze aggravanti ad effetto speciale diverse dalla recidiva, ovvero se la persona è incapace per età o per infermità». Nessuna di tali ipotesi ricorre nel caso di specie — al D è contestata la sola recidiva *ex art. 99 co. 4 c.p.* quale circostanza aggravante ad effetto speciale — e pertanto, in applicazione del disposto dell'art. 2 co. 4 c.p., anche il suddetto reato contestato all'imputato deve considerarsi procedibile a querela.

Ne consegue, dunque, che solo in ragione della perdurante procedibilità ufficiosa del reato di cui all'art. 635 co. 2 n. 1 c.p. l'immediata pronuncia di una sentenza di non doversi procedere è inibita a questo Giudice.

2.1. La residua fattispecie di cui all'art. 635 co. 1 e 2 n. 1 c.p.

Ritiene questo Giudice che il fatto, così come ricostruito, sia correttamente inquadrato nella fattispecie incriminatrice ipotizzata dall'Ufficio del pubblico ministero.

Quanto alla fattispecie oggettiva del delitto in questione, non vi è dubbio che l'imputato abbia reso in parte inseribile la vettura della persona offesa, arrecando una lesione non trascurabile al bene giuridico protetto dalla norma, alterando il connotato strutturale e funzionale della *res* («Il delitto di danneggiamento si differenzia da quello di detur-



pamento e imbrattamento di cose altrui non già in ragione del carattere irreversibile dagli effetti dell'azione dannosa ma per la diversa tipologia dell'alterazione, che, ove impedisca anche parzialmente l'uso delle cose, rendendo necessario un intervento ripristinatorio, connota il delitto di danneggiamento.» (Sez. 2, Sentenza n. 2768 del 2 dicembre 2008 Ud. (dep. 21/01/2009) Rv. 242708 - 01).

Le modalità del fatto, come descritte dalla persona offesa e confermate dalla visione delle immagini di videosorveglianza, non lasciano dubbio alcuno in ordine all'elemento soggettivo del reato in contestazione ed alla sua riconducibilità all'imputato («Il dolo del delitto di danneggiamento richiede la mera coscienza e volontà di danneggiare, senza essere qualificato dal fine specifico di nuocere.») (Sez. 6, Sentenza n. 35898 del 18 settembre 2012 Ud. (dep. 19/09/2012) Rv. 253350 - 01).

Pacificamente sussistente, inoltre, è la sussistenza della aggravante o *rectius* della nota modale della condotta prevista dal dettato normativo, in quanto il titolare della vettura non era in condizioni di assicurare sulla stessa, parcheggiata nottetempo sulla pubblica via, una persistente ed adeguata sorveglianza (*cf.*: «Ai fini della configurabilità dell'aggravante dell'esposizione alla pubblica fede è necessario che il titolare del diritto di proprietà sulla cosa oggetto dell'azione delittuosa non possa esercitare una vigilanza continua sul bene. (In applicazione del principio, la Corte ha riconosciuto l'aggravante in un caso di danneggiamento di un 'autovettura parcheggiata sulla pubblica via mentre il proprietario si trovava all'interno di un cortile antistante alla stessa). (Sez. 2, Sentenza n. 42023 del 19 giugno 2019 Ud. (dep. 14/10/2019) Rv. 277046 - 01).

Dagli atti utilizzabili ai fini della decisione, infine, non emerge la sussistenza di cause di giustificazione o di cause di non punibilità *lato sensu* intese. Segnatamente, appare impraticabile il riconoscimento della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto nei confronti dell'imputato, recidivo reiterato e specifico, gravato da precedenti per reati violenti commessi senza soluzione di continuità («La causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. non può essere applicata in caso di riconoscimento della recidiva reiterata specifica, elemento sintomatico della accentuata pericolosità sociale dell'imputato per l'elevato grado di colpevolezza che essa implica.») (Sez. 5, Sentenza n. 1489 del 19 ottobre 2020 Ud. (dep. 14/01/2021) Rv. 280250 - 01).

3. La non manifesta infondatezza della questione: le *rationes* del d.lgs. 150/2022

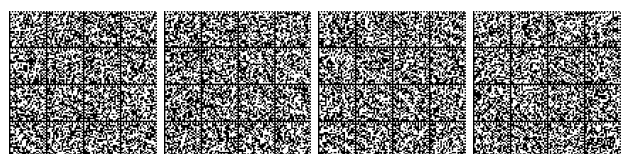
Tanto premesso in punto di rilevanza della questione, ritiene lo scrivente che la perdurante procedibilità ufficiosa del reato di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede sia contraria al principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), nonché al finalismo rieducativo della pena (art. 27, comma 3 Cost.) ed al principio di ragionevole durata del processo (art. 111. Cost e 6 CEDU, per il tramite dell'art. 117 Cost.).

L'art. 1 co. 15 della legge delega prevedeva, come specifico criterio direttivo per il legislatore delegato, l'estensione del regime di procedibilità a querela a specifici reati contro la persona o contro il patrimonio nell'ambito di quelli puniti con pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni.

Come è possibile desumere dalla lettura della Relazione illustrativa al d.lgs. 150/2022, «La legge delega ha individuato l'area di estensione della procedibilità a querela in rapporto a reati, di non particolare gravità, posti a tutela di beni individuali, personali e patrimoniali. Il bene giuridico tutelato, in via esclusiva o prevalente dalla norma incriminatrice, è pertanto il criterio guida per l'individuazione degli specifici reati cui estendere il regime di procedibilità a querela. Si è pertanto conservata la procedibilità a d'ufficio nelle ipotesi in cui viene in rilievo una dimensione sovra-individuale dell'offesa (beni pubblici o a titolarità diffusa) o vi è una particolare esigenza di tutela delle vittime, che potrebbero essere condizionate e non libere nella scelta processuale di presentare una querela.» (pag. 320 della Relazione illustrativa).

La dimensione individuale dell'offesa, inoltre, oltre ad inverarsi nella procedibilità a querela tramite la scelta rimessa alla persona offesa di intraprendere la via penalistica, si salda con importanti risvolti processuali, come parimenti sottolineato in sede di Relazione («Una delle linee di fondo della l. n. 134/2021 è infatti quella di incentivare tali condotte in vista della estinzione del reato prima della celebrazione del processo, a beneficio dell'imputato, della vittima e del sistema giudiziario. Estendere la procedibilità a querela a reati contro la persona e contro il patrimonio, di frequente contestazione, come ad esempio nel caso delle lesioni personali e del furto, rappresenta un forte incentivo alla riparazione dell'offesa nonché alla definizione anticipata del procedimento penale attraverso la remissione della querela o l'attivazione della causa estintiva di cui all'art. 162-*ter* c.p.») (pag. 321 della Relazione illustrativa).

Nei settori interessati dall'intervento legislativo delegato, dunque, la procedibilità ufficiosa funge inopinatamente da zavorra. «che in non pochi casi lega oggi irragionevolmente le mani tanto alle parti quanto al giudice, con enorme dispendio di energie e risorse che potrebbero essere utilmente impiegate per perseguire altri reati e per ridurre tempi complessivi medi di definizione dei procedimenti penali» (pag. 321 della Relazione illustrativa).



Nel perseguire tali e valide ragioni di politica criminale, con riferimento al reato di furto il legislatore delegato ha limitato la procedibilità d'ufficio — prima prevista in tutti i casi in cui ricorreva una o più delle circostanze aggravanti speciali di cui all'art. 625 c.p. — alle sole circostanze aggravanti previste dai numeri 7 (esclusa l'ipotesi dell'esposizione della *res* alla fede pubblica) e 7-bis.

Il legislatore delegato, in altri termini, ha ritenuto opportuno conservare la procedibilità d'ufficio solo in relazione a quelle circostanze aggravanti connesse ad una dimensione pubblicistica dell'oggetto materiale della condotta.

Il furto resta procedibile d'ufficio, pertanto, se il fatto è commesso su cose esistenti in uffici o stabilimenti pubblici, o sottoposte a sequestro o a pignoramento o destinate a pubblico servizio o a pubblica utilità, difesa o reverenza (art. 625, n. 7 c.p.); ovvero se il fatto è commesso su componenti metalliche o altro materiale sottratto ad infrastrutture destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici e gestite da soggetti pubblici o da privati in regime di concessione pubblica (art. 625, n. 7-bis).

Diviene, invece, procedibile a querela il furto aggravato dalla mera esposizione delle cose alla pubblica fede.

Con riferimento, invece, al reato di danneggiamento, il legislatore delegato ha introdotto la procedibilità a querela di parte, limitatamente all'ipotesi prevista dal primo comma dell'art. 635 (fatto commesso con violenza alla persona o con minaccia), in cui il reato si sostanzia in un'offesa di natura spiccatamente patrimoniale e privatistica, oltre che personale (violenza/minaccia), con la sola eccezione — in piena attuazione del dettato della legge delega — del fatto commesso ai danni di persona offesa incapace per età o per infermità.

Le ipotesi previste nei successivi commi dell'art. 635 c.p. permangono procedibili d'ufficio, così come resta ferma l'a procedibilità d'ufficio del reato commesso in occasione del delitto previsto dall'art. 331 c.p. (interruzione di un pubblico servizio).

Come è evidente, il legislatore delegato, nel solco delle *rationes* politico — criminali prima esposte, ha conservato la procedibilità officiosa per le ipotesi di danneggiamento di beni pubblici o, comunque, di interesse o utilità pubblica.

Il limitato caso del danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede, tuttora procedibile d'ufficio, non è stato oggetto di un puntuale intervento normativo da parte del legislatore delegato.

Tale lacuna legislativa, oggetto della presente ordinanza, presenta evidenti profili di irragionevolezza.

Questo Giudice non ignora che il legislatore conserva un margine di discrezionalità nell'intervenire nell'ambito del sistema sanzionatorio (*cf.* ordinanza Corte cost. n. 238 del 2019).

Tuttavia, anche in tali ambiti le scelte legislative devono rispettare il limite della ragionevolezza, come pure la stessa Corte costituzionale ha più volte ribadito [*ex multis*, sentenza n. 185 del 2015: «Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'individuazione delle condotte punibili e la configurazione del relativo trattamento sanzionatorio rientrano nella discrezionalità legislativa, il cui esercizio non può formare oggetto di sindacato, sul piano della legittimità costituzionale, salvo che si traduca in scelte manifestamente irragionevoli o arbitrarie (*ex multis*; sentenze n. 68 del 2012, n. 47 del 2010, n. 161 del 2009, n. 22 del 2007 e n. 394 del 2006)»].

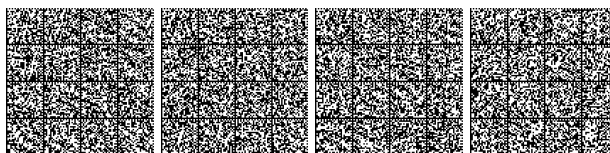
Ebbene, come subito più dettagliatamente si illustrerà facendo applicazione dei suddetti criteri direttivi tracciati dalla Corte, la perdurante procedibilità officiosa per il reato in questione sembra costituire una di quelle «manifeste ragioni di irrazionalità o discriminazioni prive di fondamento giuridico, che sole potrebbero consentire di sindacare [l'] ampio potere discrezionale riservato al legislatore» (Sent. 175 del 1997, ma anche 416 del 1996; nn. 295 e 188 del 1995), in riferimento alla quale sarebbe consentita alla Corte «una valutazione di legittimità costituzionale [...] fondata soltanto su una irrazionalità manifesta, irrefutabile» (Sent. n. 46 del 1993, ma anche n. 236 del 2008, n. 81 del 1992, 206 del 1999).

Ed infatti la procedibilità officiosa per il reato di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede non sembra avere alcuna *ratio* giustificatrice.

Basti considerare che per una fattispecie analoga ma più grave lo stesso legislatore delegato, con il medesimo intervento normativo, ha introdotto la procedibilità a querela.

Ed infatti, il furto aggravato dall'esposizione delle cose alla pubblica fede, per diritto vivente consolidato, è considerato una fattispecie dotata di maggiore gravità, in quanto volta a privare il titolare della sfera di dominio sulla *res*, piuttosto che a comprimere le facoltà godimento di un bene che permane nella sua sfera giuridica.

Si trae conferma di tale evidente constatazione nell'orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte, che statuisce l'assorbimento della fattispecie meno grave in quella più grave («Il delitto di furto aggravato dalla violenza sulle cose non concorre con il reato di danneggiamento delle medesime cose ma lo assorbe, in quanto la violenza si trova



in rapporto funzionale con l'esecuzione della condotta di furto. (nella specie la violenza era consistita nella rottura del vetro di una autovettura dalla quale erano stati sottratti tergicristalli, fari e antenne)». (Sez. 5, Sentenza n. 49571 del 23 settembre 2014 Ud. (dep. 27/11/2014) Rv. 26-1732 - 01).

Già solo per tale ragione l'omessa modifica del regime di procedibilità del reato di danneggiamento aggravato appare caratterizzato da un'irragionevolezza estrinseca, giacché determina un irragionevole trattamento differenziato di situazioni omogenee e perciò sotto tale profilo si pone in contrasto con l'art. 3 Cost.

Ma vi è di più.

La perdurante procedibilità ufficiosa del reato di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede produce di per sé effetti distonici rispetto agli scopi prefissati dal legislatore e, pertanto, sproporzionati ed irragionevoli, nell'accezione fatta propria dalla giurisprudenza della Corte costituzionale («il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» *cf.*: Corte cost. sent. 1130 del 1988; Corte cost. sent. 264 del 1996).

D'altronde, come da tempo la stessa Corte costituzionale ha inequivocabilmente affermato «Il principio di proporzionalità [va] inteso [...] anche e soprattutto, quale 'criterio generale' di congruenza degli strumenti normativi rispetto alle finalità da perseguire» (Corte cost., sentenza n. 487 del 1989). Il perdurante regime di procedibilità ufficiosa per il reato di danneggiamento aggravato dall'esposizione alla pubblica fede «costringe» il giudice ad imbastire un processo finalizzato all'applicazione di una pena sproporzionata nell'*an* ancor prima che nel *quantum*, poiché da applicare ad un fatto che, in base ai criteri generali fissati dal medesimo legislatore delegante, non ne è invece 'bisognoso', secondo la libera valutazione della persona offesa: ciò risulta ancor più evidente nel caso di specie, ove la persona offesa, rimettendo la querela, dichiarava di aver perdonato l'imputato.

L'assunto determina una evidente violazione non soltanto del principio di uguaglianza, *sub specie* di ragionevolezza e proporzione, ma anche della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, commi 1 e 3, Cost.

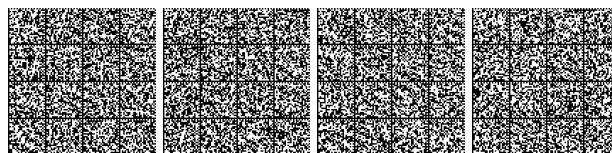
Infatti, l'individualizzazione del trattamento sanzionatorio costituisce evidente attuazione del «mandato costituzionale di «personalità» della responsabilità penale di cui all'art. 27, primo comma, Cost.»

(Corte cost., sentenza n. 222 del 2018); al contempo, «...una pena non proporzionata alla gravità del fatto (e non percepita come tale dal condannato) si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa»

(Corte cost., ult. cit.; ma v. già, *ex multis*, sentenza n. 236 del 2016 e n. 68 del 2012). E come ormai da tempo la Corte, superando la concezione c.d. polifunzionale della pena, ha inequivocabilmente affermato, il rispetto della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27 comma 3 della Costituzione implica e al contempo impone un «“principio di proporzione” tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» e, «lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece proprio una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue» (Corte cost., sentenza n. 313 del 1990).

Come, da ultimo, la giurisprudenza costituzionale ha vigorosamente rimarcato «...allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato, si profila un contrasto con gli art. 3 e 27 Cost., giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (*ex multis*, sentenze n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 341 del 1994). I principi di cui agli artt. 3 e 27 Cost. “esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale” (sentenza n. 179 del 2017) in vista del “progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità rieducativa” della pena (da ultimo, sentenza n. 149 del 2018). Al raggiungimento di tale impegnativo obiettivo posto dai principi costituzionali è di ostacolo l'espiazione di una pena oggettivamente non proporzionata alla gravità del fatto, quindi, soggettivamente percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria e, dunque, destinata a non realizzare lo scopo rieducativo verso cui obbligatoriamente deve tendere» (sentenza n. 40 del 2019; v., da ultimo, sentenza n. 102/2020).

Ebbene, la potenziale applicazione di una pena, anche minima (mediante un processo, anche breve) all'autore di un illecito che, per la dimensione esclusivamente privatistica dell'offesa e secondo l'insindacabile giudizio della vittima - per espressa volontà legislativa, assurta quale «autonomo misuratore» della *necessitas puniendi* - non è biso-



gnoso di pena, costituisce una reazione sproporzionata dell'ordinamento, che sacrifica e banalizza la libertà personale dell'individuo, dichiarata «inviolabile» dall'art. 13 Cost., a fronte di fatti che non dimostrano alcun reale bisogno di pena; ciò realizzerebbe, pertanto, un ingiustificato, inutile e intollerabile sacrificio della libertà personale, in violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, di personalità della responsabilità penale e di rieducazione, oltre che di sussidiarietà del diritto penale o *extrema ratio*, il quale esige che la sanzione più grave di cui l'ordinamento dispone sia attivata esclusivamente in relazione a fatti realmente bisognosi di pena, in mancanza di strumenti alternativi di tutela (*cf.*, per tutte, la sentenza n. 364 del 1988).

Piuttosto, l'applicazione di una pena sproporzionata in sé — non residuando a disposizione del Giudice concreti strumenti alternativi, stante l'inapplicabilità al caso di specie della causa di non punibilità dell'art. 131-*bis* c.p. — giacché non necessaria per il perseguimento delle finalità di risocializzazione di cui all'art. 27, comma 3 Cost., in uno con la celebrazione del relativo processo, nulla apporta alla concreta tutela dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti.

Tra gli effetti distorsivi della perdurante procedibilità ufficiosa del reato di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede — indici del carattere di irragionevolezza intrinseca della norma — molteplici investono il versante processuale.

Il regime di procedibilità qui censurato si pone in contrasto con il principio di ragionevole durata del processo e, di conseguenza, con la finalità di deflazione processuale posta a fondamento delle modifiche in tema di procedibilità a querela sostenute dal legislatore delegato.

Come considerato dalla giurisprudenza costituzionale, la ragionevole durata è oggetto «oltreché di un interesse collettivo, di un diritto di tutte le parti, costituzionalmente tutelato non meno di quello ad un giudizio equo e imparziale, come oggi espressamente risulta dal dettato dell'art. 111 co. 2 Cost.» (C. cost., 21 marzo 2002 n. 78, altresì C. cost., 26 aprile 2018 n. 88). La garanzia in esame è funzionale, come più volte affermato anche dalla giurisprudenza sovranazionale, a tutelare il relativo titolare «dal rischio di restare troppo a lungo nell'incertezza della propria sorte» (C. eur., 10 novembre 1969, Stogmuller c. Austria, § 5: «*in criminal matters, especially, it is designed to avoid that a person charged should remain too long in a state of uncertainty about his fate*»), sul presupposto che tale condizione nel processo penale - a prescindere dall'esito più o meno fausto - sia di per sé fonte di sofferenza individuale.

Il principio, come è noto, affonda le sue radici non solo nell'art. 111 co. 2 Cost., ma altresì in una congerie di norme internazionale, parimenti violate ad opinione dello scrivente (artt. 6 CEDU per il tramite dell'art. 117 Cost, art 47 CDFUE, nonché art 14 lett. c) del Patto internazionale sui diritti civili e politici) e, per pacifica giurisprudenza costituzionale e convenzionale, si estende altresì a tutela dell'indagato che abbia avuto conoscenza del procedimento e non del solo imputato (Corte EDU, 15 luglio 1982, Eckle c. Germania, § 73, secondo cui i termini 'charge' e 'charged' alludono a: «*the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence, a definition that also corresponds to the test whether "the situation of the [suspect] has been substantially affected"*»). V. anche C. eur., 10 dicembre 1982, C c. Italia, § 34. Più di recente, Corte EDU, 5 ottobre 2017, Kaleja c. Lettonia, § 36: «*The Court reiterates that in criminal matters, the "reasonable time" referred to in Article 6 § 1 begins to run as soon as a person is "charged". A "criminal charge" exists from the moment that an individual is officially notified by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence, or from the point at which his situation has been substantially affected by actions taken by the authorities as a result of a suspicion against him*»; *cf.* anche, da ultimo, Corte EDU, 20 giugno 2019, Chiarello c. Germania, § 44).

Il principio della ragionevole durata del processo, come interpretato dalla giurisprudenza convenzionale, obbliga gli Stati membri, in primo luogo, «a organizzare il loro sistema giudiziario in modo che le giurisdizioni possano assolvere all'esigenza di celebrare i processi in termini ragionevoli» (C. eur., GC, 29 marzo 2006, S c. cit., in particolare §§ 183-187), prescrivendo al legislatore di porre le condizioni ordinamentali, organizzative e processuali più idonee al conseguimento degli obiettivi connessi ad un congruo accertamento processuale.

Ciò premesso, la perdurante procedibilità ufficiosa del reato di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede non soltanto non consente di raggiungere le finalità di deflazione processuale — come è evidente nel caso di specie, in cui la persona offesa rimetteva la querela dinanzi a questo Giudice, non potendosi tuttavia procedere ad una pronuncia *ex art.* 129 c.p.p. per le ragioni sopraesposte — ma in misura peggiore il procedimento assume una durata contraria alle sue stesse finalità e, per ciò solo, irragionevole.

Tutto ciò premesso,



P.Q.M.

Dichiara d'ufficio rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 2 co. 1 lett. n) d.lgs. 150/2022 e 635 co. 5 c.p. come novellato, nella parte in cui non prevedono la procedibilità a querela per il reato di danneggiamento di cui all'art. 635 co. 2 n. 1) avente ad oggetto cose esposte alla pubblica fede di cui all'art. 625 n. 7 c.p., per violazione degli artt. 3, 27 co. 3, 111 e 117 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU.

Sospende il giudizio;

Ordina l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del giudizio, insieme con la prova delle comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata all'imputato, alla persona offesa e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

Nola, 23 marzo 2023

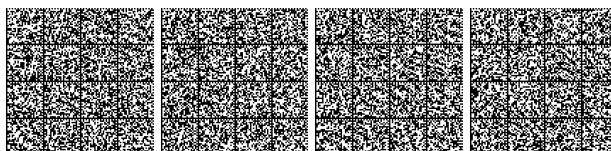
Il Giudice: MUZZICA

23C00081

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-018) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 6,00

