

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 5

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

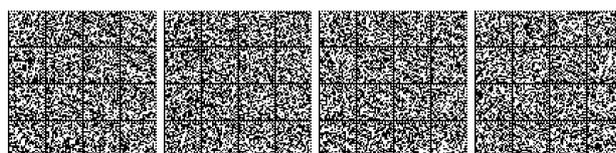
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 31 gennaio 2024

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

N. 9. Sentenza 6 dicembre 2023 - 26 gennaio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Ripiano del disavanzo inerente al rendiconto del 2018 della Regione Siciliana, nel testo vigente *ratione temporis* - Possibile ripiano entro il limite dei dieci esercizi - Violazione del principio dell'obbligo di copertura della spesa e dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria di bilancio e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Siciliana - Modifica del piano di rientro dal disavanzo pregresso già approvato - Conseguente dilatazione dei tempi di recupero del *deficit* e correlata riduzione dell'ammontare delle quote come originariamente determinate e accantonate e/o vincolate nel risultato di amministrazione - Lesione del principio dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Siciliana - Variazioni retroattive sulle poste attive e passive del bilancio, già assoggettate a parificazione per l'esercizio antecedente, con conseguente scoperta *ex post* delle obbligazioni assunte in corso di esercizio di bilancio - Violazione dell'obbligo di copertura della spesa e dei principi di equilibrio e di continuità di bilancio - Illegittimità costituzionale.

- Decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, nel testo vigente *ratione temporis*, art. 7; legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30, art. 4, comma 2; legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9, art. 110, commi 3, 6 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), 119, primo comma, e 120, secondo comma.....

Pag. 1

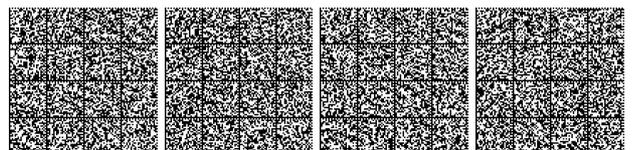
N. 10. Sentenza 6 dicembre 2023 - 26 gennaio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Colloqui dei detenuti non soggetti a regime speciale o a sorveglianza particolare - Possibilità di svolgere colloqui con il coniuge, parte dell'unione civile o persona stabilmente convivente, o legata da stabile relazione affettiva, senza controllo visivo, quando, tenuto conto del comportamento del detenuto, non ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né, riguardo all'imputato, ragioni giudiziarie - Esclusione - Irragionevolezza e sproporzionata lesione della dignità personale, disparità di trattamento rispetto al detenuto minorenni, violazione dei principi a tutela dei legami familiari e della salute psicofisica del detenuto e dei suoi familiari, nonché della finalità rieducativa della pena e del principio convenzionale a tutela della affettività intramuraria vita privata e familiare, incluso l'esercizio della sessualità - Illegittimità costituzionale, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 18.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, primo e quarto comma, 27, terzo comma, 29, 30, 31, 32 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 3 e 8.

Pag. 13



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 1. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 gennaio 2024 (della Regione Campania)

Turismo – Istituzione di un fondo, nello stato di previsione del Ministero del turismo, destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni, volti alla creazione e alla riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e alla valorizzazione del turismo all'area aperta, attraverso un apposito bando da pubblicare da parte del Ministero del turismo – Previsione che alla copertura degli oneri si provvede, quanto a euro 29.870.000, mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale, di cui all'art. 1, comma 368, della legge n. 234 del 2021 – Incremento, per l'anno 2023, di 17 milioni di euro del Fondo istituito dall'art. 1, comma 611, della legge n. 197 del 2022, per ulteriormente favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche – Previsione che agli oneri derivanti da tale incremento si provvede, quanto a euro 8.918.631, mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di parte corrente, di cui all'art. 1, comma 366, della legge n. 234 del 2021.

- Decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 (Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale), convertito, con modificazioni, nella legge 6 novembre 2023, n. 155, art. 1-bis, commi 1, 2, lettera a), 3 e 4, lettera b).

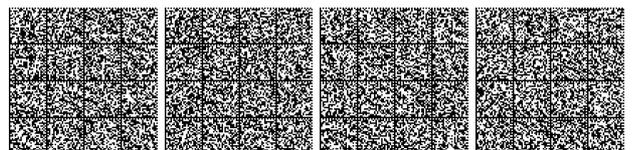
Pag. 25

- N. 3. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Milano del 4 dicembre 2023

Tributi – Energia – Prevista istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Individuazione dei soggetti passivi – Quantificazione della base imponibile – Criterio di determinazione costituito dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021 – Previsione che, in caso di saldo negativo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ai fini del calcolo della base imponibile per tale periodo è assunto un valore di riferimento pari a zero – Applicazione del contributo nella misura del 25 per cento nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000, mentre se è inferiore al 10 per cento non è dovuto alcun contributo – Assunzione, ai fini del calcolo del medesimo saldo, del totale delle operazioni attive e del totale delle operazioni passive, entrambe al netto dell'IVA – Previsione che non concorrono alla determinazione della base imponibile del contributo straordinario le operazioni attive non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale, se e nella misura in cui gli acquisti ad esse afferenti siano territorialmente non rilevanti ai fini dell'IVA.

- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37 e, in particolare, comma 3-ter, inserito dall'art. 1, comma 120, lettera c), della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025).

Pag. 31



N. 4. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Milano del 4 dicembre 2023

Tributi – Energia – Prevista istituzione, per l’anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Individuazione dei soggetti passivi – Quantificazione della base imponibile – Criterio di determinazione costituito dall’incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021 – Previsione che, in caso di saldo negativo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ai fini del calcolo della base imponibile per tale periodo è assunto un valore di riferimento pari a zero – Applicazione del contributo nella misura del 25 per cento nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000, mentre se è inferiore al 10 per cento non è dovuto alcun contributo – Assunzione, ai fini del calcolo del medesimo saldo, del totale delle operazioni attive e del totale delle operazioni passive, entrambe al netto dell’IVA – Previsione che non concorrono alla determinazione della base imponibile del contributo straordinario le operazioni attive non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale, se e nella misura in cui gli acquisti ad esse afferenti siano territorialmente non rilevanti ai fini dell’IVA.

- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37 e, in particolare, comma 3-ter, inserito dall’art. 1, comma 120, lettera c), della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025).....

Pag. 36

N. 5. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Milano del 4 dicembre 2023

Tributi – Energia – Prevista istituzione, per l’anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Individuazione dei soggetti passivi – Quantificazione della base imponibile – Criterio di determinazione costituito dall’incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021 – Previsione che, in caso di saldo negativo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ai fini del calcolo della base imponibile per tale periodo è assunto un valore di riferimento pari a zero – Applicazione del contributo nella misura del 25 per cento nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000, mentre se è inferiore al 10 per cento non è dovuto alcun contributo – Assunzione, ai fini del calcolo del medesimo saldo, del totale delle operazioni attive e del totale delle operazioni passive, entrambe al netto dell’IVA – Previsione che non concorrono alla determinazione della base imponibile del contributo straordinario le operazioni attive non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale, se e nella misura in cui gli acquisti ad esse afferenti siano territorialmente non rilevanti ai fini dell’IVA.

- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37 e, in particolare, comma 3-ter, inserito dall’art. 1, comma 120, lettera c), della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025).....

Pag. 40





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 9

Sentenza 6 dicembre 2023 - 26 gennaio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Ripiano del disavanzo inerente al rendiconto del 2018 della Regione Siciliana, nel testo vigente *ratione temporis* - Possibile ripiano entro il limite dei dieci esercizi - Violazione del principio dell'obbligo di copertura della spesa e dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria di bilancio e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Siciliana - Modifica del piano di rientro dal disavanzo pregresso già approvato - Conseguente dilatazione dei tempi di recupero del *deficit* e correlata riduzione dell'ammontare delle quote come originariamente determinate e accantonate e/o vincolate nel risultato di amministrazione - Lesione del principio dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Siciliana - Variazioni retroattive sulle poste attive e passive del bilancio, già assoggettate a parificazione per l'esercizio antecedente, con conseguente scoperta *ex post* delle obbligazioni assunte in corso di esercizio di bilancio - Violazione dell'obbligo di copertura della spesa e dei principi di equilibrio e di continuità di bilancio - Illegittimità costituzionale.

- Decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, nel testo vigente *ratione temporis*, art. 7; legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30, art. 4, comma 2; legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9, art. 110, commi 3, 6 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), 119, primo comma, e 120, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'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), nel testo vigente *ratione temporis*; dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana



28 dicembre 2019, n. 30 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e per il triennio 2019/2021) e dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale), promosso dalla Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione Siciliana, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana, per l'esercizio finanziario 2020, con ordinanza del 7 febbraio 2023, iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e della Procura generale della Corte dei conti;

udito nella camera di consiglio del 6 dicembre 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;

deliberato nella camera di consiglio del 6 dicembre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 7 febbraio 2023, iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2023 la Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione Siciliana, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2020, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'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), nel testo vigente *ratione temporis*; dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e per il triennio 2019/2021) e dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale), in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), e 119, primo comma, della Costituzione, in combinato con gli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost. L'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 è stato censurato altresì in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione all'art. 51 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).

Le Sezioni riunite per la Regione Siciliana premettono che, in sede di giudizio di parificazione, nell'accertare l'esatta quantificazione degli stanziamenti definitivi da iscriversi nel Conto del bilancio 2020 in relazione al disavanzo finanziario da recuperare, sarebbe emerso che l'applicazione delle disposizioni in esame, differenti e più favorevoli alla Regione rispetto alla disciplina generale dettata dall'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, avrebbe determinato un sensibile miglioramento dei conti della Regione.

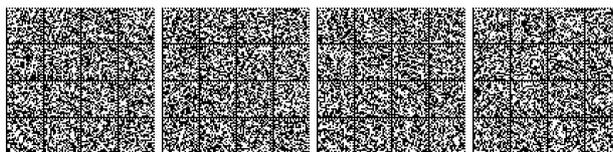
In particolare, l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nel testo vigente *ratione temporis*, rubricato «Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario», avrebbe individuato un percorso di ripiano di alcune quote del complessivo disavanzo finanziario registrato alla data del 31 dicembre 2018 (quelle concernenti il disavanzo della gestione 2018 e le quote di disavanzo non recuperate entro il termine dello stesso esercizio) in deroga al modello generale e uniforme di disciplina previsto dalla legislazione statale per le regioni.

L'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019, rubricato «Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2018», avrebbe introdotto disposizioni applicative dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, quantificando le quote oggetto di stanziamento e di ripiano annuale in deroga al predetto art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011.

L'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, rubricato «Abrogazioni e modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2020, n. 33, alla legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36 e alla legge regionale 20 gennaio 2021, n. 1», avrebbe disposto, a esercizio finanziario ormai concluso, variazioni di bilancio con effetti sostanziali sugli stanziamenti definitivi di spesa iscritti nel Conto del bilancio 2020 sottoposto al giudizio di parificazione, quantificando i relativi importi in base a quanto previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 e dall'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019.

Il giudice rimettente si sofferma preliminarmente sulla legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale nel corso del giudizio di parificazione, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale) e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Anzitutto, il rimettente sottolinea che il giudizio di parificazione si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, prevede la partecipazione del procuratore generale in contraddittorio con i rappresentanti dell'amministrazione e si conclude con una pronuncia adottata in esito a pubblica udienza.



Il Collegio rimettente segnala come il giudizio di parificazione, allo stato della legislazione vigente, sia l'unica possibilità offerta dall'ordinamento per sottoporre a scrutinio di legittimità costituzionale disposizioni legislative che, incidendo sui singoli capitoli, modificano l'articolazione del bilancio e ne possono alterare gli equilibri complessivi.

Il rimettente richiama quindi la costante giurisprudenza di questa Corte che ha riconosciuto la legittimazione a promuovere, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto, questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 81 Cost., 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 (sono citate le sentenze n. 121 del 1966, n. 181 del 2015, n. 89 del 2017, n. 196 del 2018, n. 138 e n. 146 del 2019, n. 112 e n. 244 del 2020, n. 215 e n. 235 del 2021 e n. 253 del 2022).

Il giudice *a quo* esperisce il tentativo di interpretare in modo costituzionalmente orientato le disposizioni censurate, sostenendo, tuttavia, che il chiaro tenore letterale dei precetti normativi della cui legittimità dubita non consentirebbe un'interpretazione compatibile con il quadro costituzionale di riferimento. Da un lato, infatti, l'esistenza di una speciale normativa sul ripiano del disavanzo della Regione Siciliana, quale quella posta dalle disposizioni oggetto di scrutinio, si porrebbe in deroga al regime ordinario individuato dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, che, nell'esegesi della giurisprudenza costituzionale, è stato considerato espressione dell'esigenza di armonizzare i bilanci pubblici sotto lo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e dell'uniformità dei tempi del suo ripiano, ai fini del perseguimento del precetto costituzionale dell'equilibrio di bilancio; dall'altro lato, gli stanziamenti definitivi di spesa del Conto del bilancio 2020, relativi al disavanzo finanziario oggetto di rendicontazione, conseguirebbero a variazioni di bilancio inequivocabilmente avvenute ad esercizio concluso, in violazione del principio costituzionale dell'annualità del bilancio, di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.

In punto di rilevanza il giudice *a quo* sostiene che le questioni di legittimità costituzionale assumono rilievo ai fini della definizione del giudizio di parificazione, in quanto l'esito del giudizio di legittimità costituzionale condizionerebbe il giudizio finale sul rendiconto generale in esame. Qualora le norme sospettate di illegittimità costituzionale dovessero essere espunte dall'ordinamento, difatti, la quota di disavanzo da recuperare iscritta nel bilancio dell'esercizio 2020 sarebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata, con l'immediata conseguenza della compromissione del risultato di amministrazione di fine esercizio e con potenziale travolgimento dell'intera programmazione e della correlata rendicontazione (sul punto sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 184 del 2022, n. 235 del 2021, n. 49 del 2018 e n. 184 del 2016).

Ad avviso del rimettente, l'eventuale illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate determinerebbe effetti, oltre che sui saldi del rendiconto 2020, anche sui bilanci degli esercizi futuri progettati sui saldi di detto rendiconto, in quanto ogni bilancio è geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie (viene sul punto richiamata la sentenza di questa Corte n. 49 del 2018).

Con riguardo all'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, la questione di legittimità costituzionale sarebbe rilevante anche per le variazioni che tali disposizioni consentirebbero ad esercizio finanziario ormai concluso, con effetti retroattivi sull'articolazione del bilancio chiuso al 31 dicembre 2020, ai fini della verifica del superamento dell'ampiezza dello spazio finanziario per la copertura di nuove spese attraverso l'applicazione di quote del risultato di amministrazione (sul punto viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 215 del 2021).

La rimozione dall'ordinamento giuridico dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 determinerebbe l'illegittimità degli stanziamenti relativi al disavanzo da recuperare iscritti nel Conto del bilancio 2020, nonché la violazione dei limiti posti dall'art. 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) e dai paragrafi 9.2.15 e 9.2.16 dell'Allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di limiti all'applicazione del disavanzo per gli enti deficitari.

1.1.- Il giudice rimettente dubita innanzitutto della legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, dell'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 e dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», in relazione all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, richiamato come norma interposta.

Il procedimento di produzione delle fonti del diritto, e dunque anche quelle di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana, non potrebbe che essere conforme alle disposizioni costituzionali in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici», la quale non sarebbe soggetta a deroghe territoriali, neppure nell'ambito delle autonomie speciali.

Il giudice rimettente sottolinea l'indefettibilità del principio di armonizzazione che sarebbe ontologicamente collegato alla necessità di realizzare l'uniformità dei linguaggi e l'omogeneità dell'espressione finanziaria e contabile di tutti gli enti operanti nel sistema della finanza pubblica allargata, senza le quali non sarebbe possibile il consolidamento



dei conti pubblici e il perseguimento degli obiettivi afferenti alla programmazione economico-finanziaria, al coordinamento della finanza pubblica, al federalismo fiscale, al rispetto delle regole comunitarie e alla prevenzione delle irregolarità in grado di pregiudicare gli equilibri dei bilanci (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 168 del 2022, n. 184 del 2016 e n. 80 del 2017).

L'uniformità dell'espressione finanziaria e contabile sottesa alla struttura matematica dei bilanci pubblici sarebbe stata ribadita proprio in riferimento alle norme che introducono vincoli precisi alle modalità di rientro dal disavanzo, limitando l'autonoma determinazione dell'ente territoriale sulla capacità di spesa.

Il rimettente dubita della legittimità del plesso normativo introdotto dall'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, dall'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 e dall'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, il quale devierebbe dal modello uniforme delineato dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, norma interposta rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., declinando sul territorio della Regione Siciliana regole diverse e di maggior favore per la Regione stessa.

Osserva il giudice *a quo* che tra le materie di competenza legislativa esclusiva e concorrente di cui agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, non rientrerebbe la contabilità e la disciplina del bilancio, né sembrerebbe sussistere alcuna corrispondenza tra le disposizioni censurate e una specifica competenza statutaria cui dare attuazione attraverso atti di concreta gestione del bilancio ed erogazione delle spese in esso stanziato.

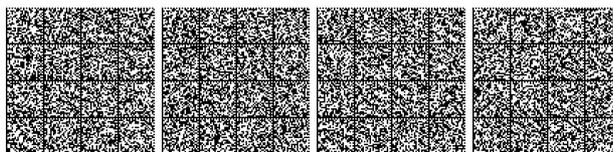
Inoltre, ad avviso del giudice *a quo*, la materia del ripiano del disavanzo non rientrerebbe neppure negli oggetti individuati tra gli ambiti dello strumento pattizio, in quanto la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) ha attratto l'armonizzazione dei bilanci pubblici alle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Evidenzia, altresì, il rimettente che lo strumento dell'accordo tra Stato e Regione Siciliana, come delineato dall'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 158 del 2019, si distanzerebbe dal modello prefigurato dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), nella misura in cui, nel condizionare il percorso di rientro decennale dal disavanzo, si impingerebbe sulla sola riduzione strutturale della spesa, prescindendo dagli aspetti qualificanti della disciplina posta dall'indicato art. 27, volta a ridisegnare il concorso delle autonomie speciali al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi discendenti dall'ordinamento comunitario, al ricorrere di precise condizioni e presupposti, da tenere in debita considerazione nella redazione delle norme di attuazione.

Il rimettente si sofferma altresì sul richiamo che la disposizione censurata fa dell'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione) nel contesto dell'inciso iniziale («[a]nche al fine di tenere conto di quanto previsto dall'articolo 9 della legge n. 243 del 2012»). Il contenuto precettivo dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 158 del 2019, ad avviso del giudice *a quo*, travalicherebbe l'ambito segnato dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012 in riferimento alla possibilità di intervenire con norme di attuazione, ove si consideri che l'effetto immediato e diretto del meccanismo concertato (ossia, la conclusione di un accordo tra Stato e Regione Siciliana) consisterebbe in una dilazione dei termini di rientro dal disavanzo attraverso un piano di recupero più favorevole rispetto a quello previsto dal modello generale e uniforme dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011.

1.2.- Il giudice rimettente dubita altresì della legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, dell'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 e dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, nonché degli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

Riferisce, infatti, il giudice rimettente che gli stanziamenti obbligatori di spesa, «da quantificare in euro 1.634.375.715,41, si presentano, all'evidenza, diversi e più consistenti rispetto agli stanziamenti registrati nel Conto del bilancio oggetto del presente giudizio di parificazione, pari a euro 461.889.971,86 per effetto della disciplina sostanziale di ripiano decennale seguita dalla Regione siciliana nell'applicazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 e dell'art. 4 della legge regionale n. 30 del 2019. [G]li importi degli stanziamenti definitivi iscritti nei capitoli di spesa del Conto del bilancio a titolo di Disavanzo finanziario, pari complessivamente a euro 461.889.971,86, costituiscono l'esito finale di interventi normativi intervenuti nel corso del 2021 sull'articolazione del bilancio risultante alla data del 31 dicembre 2020, con effetti retroattivi a partire dal 29 dicembre 2020 (art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge regionale n. 9 del 2021). In base alle disposizioni vigenti al momento della chiusura dell'esercizio, infatti, l'ammontare dei pertinenti stanziamenti di spesa era pari a euro 45.506.780,72».



Riferisce ulteriormente il rimettente che i predetti stanziamenti sono superiori anche a quelli che - pari a euro 1.328.793.634,70 - avrebbero dovuto trovare allocazione nel Conto del bilancio del 2020, per effetto del ripiano triennale previsto dall'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 158 del 2019, vigente *ratione temporis*. Il disavanzo iscritto in bilancio influenza l'ampiezza dello spazio finanziario per la copertura di nuove spese a mezzo dell'applicazione di quote del risultato di amministrazione per il loro finanziamento attraverso l'impiego di quote accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione complessivamente corrispondenti all'importo di euro 694.700.914,92, in parte preponderante (nello specifico, per euro 690.671.572,65) a mezzo di variazioni di bilancio delle previsioni di entrata e di spesa disposte direttamente con provvedimenti di natura amministrativa, alcuni dei quali adottati anche successivamente.

Sarebbero violati anche gli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost., in quanto la speciale disciplina di adeguamento dell'ordinamento regionale siciliano per il rientro dal disavanzo avrebbe impedito che le quote del disavanzo di amministrazione 2018 (nella specie, il disavanzo ante armonizzazione e da extradeficit, per euro 916.746.242,27) fossero ripianate secondo le modalità stabilite in via generale dall'art. 42, comma 12, primo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Sul tema dell'allungamento dei tempi di rientro dal disavanzo il rimettente richiama la giurisprudenza costituzionale costantemente volta a censurare diverse soluzioni normative atte a prescrivere il riassorbimento in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario (sono citate le sentenze n. 168 del 2022, n. 246 e n. 235 del 2021, n. 115 del 2020 e n. 18 del 2019, n. 10 e n. 107 del 2016).

1.3.- Inoltre, l'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione all'art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Il richiamato art. 51, nel prevedere in generale che «[n]el corso dell'esercizio, il bilancio di previsione può essere oggetto di variazioni autorizzate con legge» (comma 1), tuttavia dispone che «[n]essuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce», fatte salve le eccezioni espressamente indicate dalla medesima disposizione (comma 6). Tale disposizione costituirebbe espressione del principio contabile generale di annualità del bilancio, enunciato altresì nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011 e nella legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), Allegato 1, principio n. 1.

Sostiene il rimettente che, ai sensi del principio di annualità, le decisioni legislative inerenti al bilancio, che provvedono in ordine all'allocazione delle risorse finanziarie e alle conseguenti autorizzazioni cui è subordinata la gestione degli stanziamenti, dovrebbero essere elaborate su un orizzonte temporale almeno triennale e riferirsi ai distinti periodi di gestione compresi nel bilancio di previsione, che, coincidenti con l'anno solare, dovrebbero presentarsi come correnti o successivi, ma mai scaduti, in quanto ciò produrrebbe il sostanziale svuotamento della funzione di programmazione propria del bilancio di previsione.

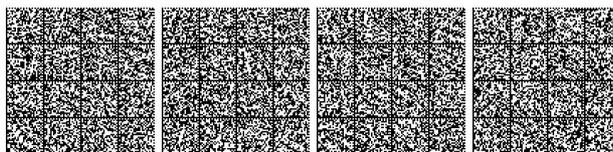
Evidenzia il rimettente che la *ratio* alla base della norma che impone di iscrivere l'importo del disavanzo di amministrazione quale primo tra gli stanziamenti di spesa del bilancio (art. 39, comma 7, lettera c, del d.lgs. n. 118 del 2011) sarebbe strettamente correlata alla funzione di programmazione del documento finanziario previsionale, in quanto la misura degli obblighi di rientro dal deficit determinerebbe effetti di compressione sulla dimensione generale delle spese da autorizzare così individuando anche lo spazio finanziario utile all'impiego del risultato di amministrazione per il finanziamento di nuove spese nell'esercizio.

Ad avviso del rimettente, il postulato dell'annualità del bilancio conterrebbe naturaliter il principio di immodificabilità dello stato del bilancio dopo la chiusura dell'esercizio finanziario cui si riferisce (31 dicembre), cosicché detto principio dovrebbe ritenersi violato non solo nell'ipotesi in cui l'alterazione degli stanziamenti di bilancio avvenga con norme successive che operino variazioni dirette su un esercizio finanziario ormai concluso, ma anche qualora norme successive dispongano l'abrogazione di variazioni già effettuate entro l'esercizio di riferimento, disponendone l'effetto a una data antecedente all'esercizio ormai concluso.

La disposizione censurata, disponendo in merito all'allocazione delle spese con effettivi retroattivi sul bilancio dell'esercizio 2020 ormai chiuso, avrebbe alterato i risultati finali del Conto del bilancio confluiti nel documento consuntivo, in violazione del principio dell'annualità discendente dall'art. 81, quarto comma, Cost. e dall'art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011, che costituisce parametro interposto.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio chiedendo che le censure sollevate dal giudice rimettente nei confronti dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 siano dichiarate non fondate.

Sostiene il Presidente del Consiglio dei ministri che il d.lgs. n. 158 del 2019, dettando norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana, avrebbe natura di fonte di rango primario a competenza «riservata e separata» rispetto a quella esercitabile dalle leggi ordinarie statali e regionali. Inoltre, l'art. 1, comma 2, della legge di delega n. 42 del 2009 prevede che nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano «si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27» della medesima legge di delega.



Ricorda la difesa statale che, in armonia con quanto disposto dalla predetta legge n. 42 del 2009, l'art. 79 del d.lgs. n. 118 del 2011 stabilisce che «[l]a decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

Da ciò conseguirebbe che i principi di armonizzazione dei bilanci pubblici, come disciplinati dal d.lgs. n. 118 del 2011, sarebbero applicabili alle autonomie territoriali soltanto mediante le norme di attuazione degli statuti speciali (sul punto viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 178 del 2012) e che il citato d.lgs. n. 118 del 2011 - pur rappresentando estensione agli enti territoriali della legislazione statale a garanzia dell'omogeneità della disciplina contabile pubblica che ha trovato fondamento nell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. -, non precluderebbe peculiari articolazioni del bilancio della regione o provincia autonoma fondate sull'esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili (sul punto viene citata la sentenza di questa Corte n. 80 del 2017).

Sostiene inoltre la difesa statale che la norma costituzionale invocata attribuisce la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, quindi non potrebbe ritenersi violata la riserva di legge statale, dal momento che il censurato art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 è disposizione legislativa di fonte statale e strumento di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana. Per tale motivo, sarebbero non fondate le censure sollevate dal giudice rimettente in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Osserva ulteriormente l'Avvocatura generale che il censurato art. 7 sarebbe stato modificato dai decreti legislativi 18 gennaio 2021, n. 8 (Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli) e 9 giugno 2022, n. 87 (Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 e successive modifiche ed integrazioni, concernente norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli), proprio per consentire la definizione dell'accordo Stato-Regione Siciliana (raggiunto in data 14 gennaio 2021) sul ripiano decennale del disavanzo necessario per far fronte agli effetti negativi correlati all'emergenza epidemiologica da COVID-19, fermo restando l'impegno della Regione, «in attuazione dei principi dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di responsabilità intergenerazionale, ai sensi degli articoli 81 e 97 della Costituzione», a garantire il «rispetto di specifici parametri di virtuosità, quali la riduzione strutturale della spesa corrente, con effetti a decorrere dall'esercizio finanziario 2021».

3.- È intervenuto il giudizio il Procuratore generale della Corte dei conti, il quale, per sostenere l'ammissibilità del suo intervento, rammenta il diritto degli organi dello Stato e delle regioni a intervenire nei procedimenti innanzi a questa Corte (art. 20, secondo comma, della legge n. 87 del 1953), secondo la disciplina contenuta nell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

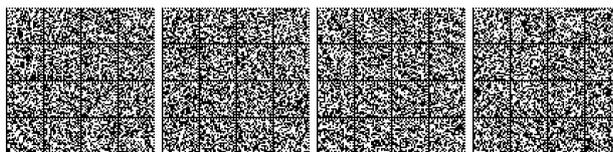
L'interveniente richiama altresì la giurisprudenza costituzionale sui giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, che ha affermato l'ammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti (sono citate le sentenze di questa Corte n. 184 e n. 90 del 2022), e sottolinea che l'esito del giudizio di legittimità potrebbe incidere sul potere del PM contabile di agire in giudizio per la tutela degli interessi dell'intera collettività alla corretta gestione delle risorse pubbliche e, in particolare, sul potere di impugnare la decisione di parificazione del rendiconto generale regionale. Aggiunge inoltre che, se le Norme integrative consentono l'intervento nel giudizio costituzionale di soggetti terzi, a fortiori ciò dovrebbe essere consentito per le parti originarie nel giudizio *a quo*.

In ordine alla rilevanza nel giudizio *a quo* e alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, il Procuratore generale richiama, condividendole, le osservazioni formulate dal rimettente. Sussisterebbero, infatti, tutti i lamenti vulnera agli artt. 117, secondo comma, lettera e), 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, in combinato con gli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost.

4.- Con atto depositato in data 2 dicembre 2023 il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto di rinviare la causa a nuovo ruolo al fine di consentire il perfezionamento dell'approvazione della norma di attuazione finalizzata all'abrogazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2023 la Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 nel testo vigente *ratione temporis* (in seguito modificato dagli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, lettere a e b, del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8, recante «Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante norme di attuazione dello Statuto



della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli», e integrato dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 9 giugno 2022, n. 87, recante «Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 e successive modifiche ed integrazioni, concernente norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli», in riferimento agli artt. 3, 5, 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e) - quest'ultimo in relazione all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 -, 119 e 120 della Costituzione; dell'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 e dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), e 119, primo comma, Cost., in combinato con gli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost.; l'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 è stato censurato, altresì, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione all'art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011.

L'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nel testo vigente *ratione temporis*, rubricato «Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario», avrebbe individuato un percorso di ripiano di alcune quote del complessivo disavanzo finanziario registrato alla data del 31 dicembre 2018 (quelle concernenti il disavanzo della gestione 2018 e le quote di disavanzo non recuperate entro il termine dello stesso esercizio) diverso da quello previsto dal modello generale e uniforme di disciplina posto dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011.

L'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019, rubricato «Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2018», avrebbe introdotto disposizioni applicative dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, quantificando le quote oggetto di stanziamento e di ripiano annuale in deroga all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011.

L'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, rubricato «Abrogazioni e modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2020, n. 33, alla legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36 e alla legge regionale 20 gennaio 2021, n. 1», avrebbe disposto, a esercizio finanziario ormai concluso, variazioni di bilancio con effetti sostanziali sugli stanziamenti definitivi di spesa iscritti nel Conto del bilancio 2020 sottoposto al giudizio di parificazione, quantificando i relativi importi in base a quanto previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 e dall'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019.

1.1.- Il giudice rimettente solleva dubbi di legittimità costituzionale delle disposizioni in esame sotto diversi profili.

Il primo profilo riguarda la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», che viene evocato in relazione all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 quale norma interposta, con riguardo alle regole fondamentali di disciplina del recupero del disavanzo di amministrazione.

Le disposizioni censurate, ad avviso del rimettente, si porrebbero in contrasto con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, che troverebbe applicazione nei confronti di tutte le regioni, compresa la Regione Siciliana.

Il meccanismo concertato per il ripiano del disavanzo pregresso previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 produrrebbe, quale effetto immediato e diretto, una dilazione dei termini di rientro dal disavanzo attraverso un piano di recupero differente e più favorevole per la Regione Siciliana rispetto a quello previsto dal modello generale e uniforme di cui all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Ciò arrecherebbe un *vulnus* all'armonizzazione dei bilanci, ontologicamente collegata alla necessità di realizzare l'uniformità dei linguaggi e l'omogeneità dell'espressione finanziaria e contabile di tutti gli enti operanti nel sistema della finanza pubblica allargata, con ciò determinando l'impossibilità di realizzare il consolidamento dei conti pubblici e il perseguimento di obiettivi, quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie e la prevenzione di irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci.

L'esigenza di uniformità dell'espressione finanziaria e contabile sottesa alla struttura dei bilanci pubblici sarebbe ancor più avvertita proprio in riferimento alle norme che introducono vincoli precisi alle modalità di rientro dal disavanzo.

Osserva, inoltre, il giudice *a quo* che, tra le materie attribuite dagli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia alla competenza legislativa esclusiva e concorrente della Regione Siciliana, non rientrerebbero la contabilità e la disciplina del bilancio e neppure sembrerebbe sussistere alcuna corrispondenza tra le competenze statutarie e l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019.

Ad avviso del rimettente la materia del ripiano del disavanzo, tra l'altro, non rientrerebbe neppure tra gli oggetti che possono essere disciplinati attraverso lo strumento pattizio, in quanto l'armonizzazione dei bilanci pubblici è stata attratta dalla legge cost. n. 1 del 2012 nella sfera della competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Evidenzia infine il giudice *a quo* che lo strumento dell'accordo tra lo Stato e la Regione Siciliana, delineato dall'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 158 del 2019, si distanzerebbe dal modello prefigurato dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009; quello previsto da quest'ultimo avrebbe come finalità il raggiungimento di obiettivi che riguardano la finanza allargata - e in particolare il concorso delle autonomie speciali al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di



solidarietà, al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi discendenti dall'ordinamento comunitario - mentre quello di cui al censurato art. 7 prefigurerebbe una situazione favorevole per la Regione, ma contrastante con gli obiettivi di finanza pubblica.

1.2.- Sotto altro profilo, il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, dell'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 e dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 anche in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., con riguardo alla lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, nonché degli interdipendenti principi di copertura della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

Sarebbero, inoltre, violati gli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost., in quanto la speciale disciplina per il rientro dal disavanzo della Regione Siciliana avrebbe introdotto un irragionevole trattamento di maggior favore discostandosi dall'uniforme paradigma statale che declina l'unità finanziaria ed economica della Repubblica sottesa alla disciplina della finanza pubblica.

Le disposizioni censurate, difformi dalla disciplina stabilita in via generale dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 in materia di rientro dal disavanzo finirebbero per determinare - ad avviso del giudice *a quo* - un ampliamento della spesa privo di copertura paralizzando qualsiasi ragionevole progetto di risanamento del bilancio deficitario dell'ente, con ripercussioni sugli equilibri complessivi di finanza pubblica.

Il rimettente si sofferma sulle problematiche che deriverebbero dall'allungamento dei tempi di rientro dal disavanzo, richiamando le pronunce di questa Corte che in più occasioni ha censurato le diverse soluzioni normative atte a prescrivere il riassorbimento in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario.

1.3.- L'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 sarebbe, infine, costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione all'art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Evidenzia il rimettente che l'art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011, nel prevedere in generale che «[n]el corso dell'esercizio, il bilancio di previsione può essere oggetto di variazioni autorizzate con legge» (comma 1), tuttavia dispone che «[n]essuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce», fatte salve le eccezioni espressamente indicate dalla medesima disposizione (comma 6).

Tale normativa sarebbe espressione del principio di annualità del bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., enunciato altresì nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011 e nella legge n. 196 del 2009, Allegato 1, principio n. 1.

Sostiene il giudice *a quo* che, ai sensi del predetto principio, le scelte legislative inerenti al bilancio - che provvengono in ordine all'allocazione delle risorse finanziarie e alle conseguenti autorizzazioni cui è subordinata la gestione degli stanziamenti - dovrebbero essere elaborate su un orizzonte temporale almeno triennale; per ogni anno solare dovrebbero presentarsi come correnti o successive, in quanto altrimenti si produrrebbe un sostanziale svuotamento della funzione di programmazione che ontologicamente sarebbe propria del bilancio di previsione.

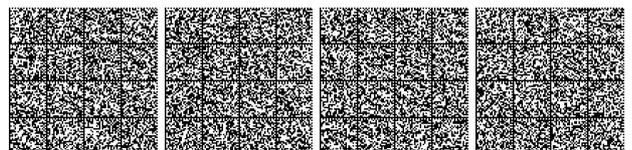
Ricorda il rimettente che la *ratio* alla base della norma che impone di iscrivere l'importo del disavanzo di amministrazione quale primo tra gli stanziamenti di spesa del bilancio (art. 39, comma 7, lettera c, del d.lgs. n. 118 del 2011) sarebbe strettamente correlata alla funzione di programmazione del documento finanziario previsionale in quanto la misura degli obblighi di rientro dal deficit determinerebbe effetti di compressione della dimensione generale delle spese da autorizzare, delimitando lo spazio finanziario utile all'impiego del risultato di amministrazione per il finanziamento di nuove spese nell'esercizio.

Il postulato dell'annualità del bilancio presupporrebbe la non modificabilità dello stato del bilancio dopo la chiusura dell'esercizio finanziario cui si riferisce (31 dicembre), cosicché detto principio dovrebbe ritenersi violato non solo nell'ipotesi in cui l'alterazione degli stanziamenti di bilancio, a quella data, avvenga con norme successive che operino variazioni dirette su un esercizio finanziario ormai concluso, ma anche quando sia disposta, con effetto retroattivo, l'abrogazione di variazioni già effettuate nell'esercizio di riferimento.

Nella fattispecie in esame, la disposizione censurata, disponendo variazioni nell'allocazione delle spese con effetto retroattivo sul bilancio dell'esercizio 2020 ormai concluso, altererebbe le risultanze finali del Conto del bilancio confluite nel rendiconto, in violazione del principio di annualità del bilancio discendente dall'art. 81, quarto comma, Cost. e dall'art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011, quale parametro interposto.

2.- In via preliminare, va ribadita la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale prospettate nell'ambito del giudizio di parificazione (*ex plurimis*, sentenze n. 184 del 2022 e n. 196 del 2018).

3.- Le censure sollevate rilevano ai fini della definizione del giudizio di parificazione del rendiconto 2020 della Regione Siciliana in quanto, nel caso in cui le disposizioni in esame fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, occorrerebbe rideterminare la quota di disavanzo da recuperare iscritta nel bilancio dell'esercizio 2020, altrimenti gravemente sottostimata, per evitare la compromissione del risultato di amministrazione e il potenziale travolgimento dell'intera programmazione e della correlata rendicontazione (sentenze n. 184 del 2022, n. 235 del 2021, n. 49 del 2018 e n. 184 del 2016).



Inoltre, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate avrebbe ripercussioni, oltre che sui saldi del rendiconto 2020, anche sui bilanci degli esercizi futuri, in quanto ogni bilancio è geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per le proprie determinazioni (sentenza n. 49 del 2018).

Con riguardo all'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, la questione è rilevante anche tenuto conto che, dopo la conclusione dell'esercizio finanziario, detta disposizione incide retroattivamente sull'articolazione del bilancio chiuso al 31 dicembre 2020. La declaratoria di illegittimità costituzionale della predetta normativa comporterebbe la necessità di rideterminare gli stanziamenti iscritti nel Conto del bilancio 2020 relativi al disavanzo da recuperare.

4.- Neppure, come sostenuto dal giudice *a quo*, è possibile addivenire a una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate a fronte della chiarezza del dato letterale; ciò in quanto esse prevedono una normativa differente sul ripiano del disavanzo per la Regione Siciliana in contrasto con il regime ordinario individuato dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, espressione dell'armonizzazione dei bilanci pubblici ai fini del perseguimento del precetto costituzionale dell'equilibrio di bilancio, il quale prevede che «12. L'eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1, a seguito dell'approvazione del rendiconto, al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40, comma 1, è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio [...]».

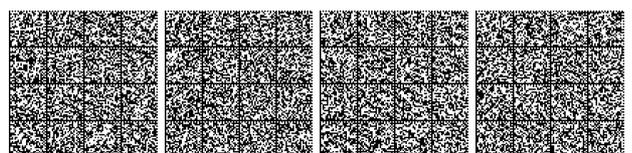
Le disposizioni censurate determinano un ampliamento della capacità di spesa non consentita e, inoltre, gli stanziamenti definitivi del Conto del bilancio 2020 relativi al disavanzo finanziario, oggetto di rendicontazione, conseguono a variazioni di bilancio disposte ad esercizio concluso, in violazione del principio costituzionale dell'annualità.

5.- Sempre in via preliminare, deve dichiararsi l'inammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti in quanto non può ritenersi, nel caso specifico, titolare di un interesse qualificato, idoneo a legittimare l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (ordinanza allegata alla sentenza n. 1 del 2024).

6.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nel testo vigente *ratione temporis*, sollevate dal giudice *a quo* in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., sotto il profilo della lesione del principio dell'obbligo di copertura della spesa e dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sono fondate.

6.1.- Il d.lgs. n. 158 del 2019 reca una normativa di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli. In particolare, l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 (Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario), applicabile *ratione temporis*, stabilisce che «1. In sede di prima applicazione delle presenti norme di attuazione, ferma restando la competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci, il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, non potranno essere ripianate oltre il limite massimo di dieci esercizi. In ogni caso l'applicazione del presente comma non può avere effetto sulla gestione dei pagamenti. 2. Anche al fine di tenere conto di quanto previsto dall'articolo 9 della legge n. 243 del 2012, il termine di dieci anni di cui al comma 1 è ridotto a tre anni qualora, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo, la Regione e lo Stato non sottoscrivano un accordo contenente specifici impegni di rientro dal disavanzo. Tali impegni, in attuazione dei principi dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di responsabilità intergenerazionale, ai sensi degli articoli 81 e 97 della Costituzione, devono garantire il rispetto di specifici parametri di virtuosità, quali la riduzione strutturale della spesa corrente, già con effetti a decorrere dall'esercizio finanziario 2020. La Regione si impegna, altresì, a concordare con lo Stato appositi interventi di riforma per le finalità di cui al presente comma».

6.2.- Questa Corte ha già affermato che le norme di attuazione dello statuto speciale «si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sentenza n. 212 del 1984; v. anche sentenza n. 160 del 1985), la cui competenza ha "carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica" (sentenza n. 213 del 1998; n. 137 del 1998; n. 85 del 1990; n. 160 del 1985; n. 212 del 1984; n. 237 del 1983; e n. 180 del 1980) [...]. È insito nelle norme di attuazione il compito di assicurare un collegamento e di coordinare l'organizzazione degli uffici, delle attività e delle funzioni trasferite alla Regione e di quelle rimaste allo Stato, in modo che vi sia una armonizzazione dei contenuti e degli obiettivi particolari delle autonomie speciali con l'organizzazione dello Stato nell'unità dell'ordinamento giuridico (sentenze n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 136 del 1969; n. 30 del 1968)» (sentenza n. 353 del 2001).



Si tratta di fonti a competenza “riservata e separata”, rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica (sentenze n. 213 e n. 137 del 1998, n. 85 del 1990, n. 160 del 1985), idonee a introdurre una disciplina innovativa nel rispetto dei principi costituzionali e del «limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale» (sentenza n. 316 del 2004), in modo da comporre un ordinamento giuridico armonico, compatibile con l'autonomia speciale e coerente con il principio di unitarietà della Repubblica.

I decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali presentano caratteristiche peculiari rispetto a quelli ordinari, in quanto emanati dal Governo in assenza della legge di delega preventiva del Parlamento; non sono sottoposti al parere parlamentare; necessitano del consenso della Commissione paritetica Stato-Regione, prevista da ciascuno statuto speciale, cui partecipano membri designati in misura uniforme dal Governo e dalla Regione. I presupposti del decreto legislativo di attuazione sono la Costituzione e lo statuto speciale, ed è a tali fonti che si fa riferimento soprattutto per individuare l'oggetto delle disposizioni di attuazione.

6.2.1.- Il raffronto del contenuto del d.lgs. n. 158 del 2019 con la fonte statutaria qui in rilievo evidenzia, invece, che la disciplina introdotta per dare attuazione allo statuto speciale nella sostanza non reca alcun riferimento preciso a ciò che è disciplinato dagli artt. 14 e 17 dello statuto medesimo, i quali non includono tra le materie assegnate alla potestà legislativa esclusiva e concorrente della Regione quelle della contabilità e della disciplina del bilancio.

Proprio in considerazione della speciale procedura prevista per l'adozione delle norme di attuazione degli statuti speciali assume, dunque, particolare rilievo la questione incidentale promossa dalla Corte dei conti nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana, per fugare zone d'ombra nel controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018). Nell'ambito del giudizio di parificazione può avvenire, come nel caso di specie, la verifica della conformità a Costituzione delle norme di attuazione dello statuto speciale che incidono sugli equilibri finanziari del bilancio regionale e sugli equilibri del complesso delle amministrazioni pubbliche.

6.3.- Il riaccertamento straordinario, a cui fa riferimento il titolo della disposizione censurata, è stato introdotto dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011 per far emergere il disavanzo occulto provocato dal mancato aggiornamento delle situazioni creditorie e debitorie pregresse, il quale, senza un'appropriata copertura, mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale (sentenza n. 6 del 2017).

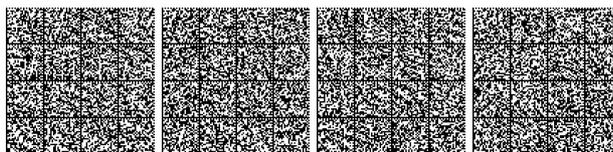
La previsione contenuta nel censurato art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, che consente il ripiano delle quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, entro il termine massimo di dieci anni, viola l'obbligo di provvedere alla copertura della spesa previsto dall'art. 81, terzo comma, Cost.; ciò permette di ampliare la capacità della regione di effettuare nuove spese, provocando un ulteriore squilibrio dei conti pregiudizievole per la finanza pubblica allargata con conseguente necessità di ulteriori manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione.

È stato chiarito che l'obbligo di copertura finanziaria rappresenta un presupposto indispensabile per un bilancio in equilibrio «dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» (sentenza n. 84 del 2023, che richiama la sentenza n. 274 del 2017).

6.3.1.- L'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione vigente *ratione temporis*, comporta, inoltre, da un lato l'elusione dell'obbligo di incrementare la quota annuale del disavanzo pregresso non ripianato nei precedenti esercizi con un indebito «trascinamento nel tempo» del disavanzo stesso (sentenza n. 246 del 2021) e, dall'altro lato, riduce l'importo delle quote periodiche del disavanzo da recuperare, delineando una modalità di recupero del disavanzo in violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., sotto il profilo dell'equilibrio del bilancio e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (sentenza n. 268 del 2022).

La disposizione censurata, difatti, nel prevedere una disciplina per il recupero del disavanzo valevole solo per la Regione Siciliana, diverge dal dettato dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, regola generale prevista dal legislatore statale per il recupero del disavanzo a tutela dell'equilibrio del bilancio del singolo ente e del complessivo equilibrio della finanza pubblica, non derogabile in sede di Commissione paritetica per la realizzazione del contingente interesse regionale.

Questa Corte è costante nell'affermare che il riassorbimento del disavanzo in periodi che vanno ben oltre il ciclo di bilancio ordinario comporta una lesione a tempo indeterminato dei precetti costituzionali evocati che finisce per disincentivare il buon andamento dei servizi e scoraggiare le buone pratiche ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (sentenze n. 235 del 2021 e n. 18 del 2019). Pertanto, «la disciplina temporale del rientro dal disavanzo non può che correlarsi allo specifico esercizio nel quale ciascuna componente di tale aggregato si è prodotta, così da consentire che, pur nella continuità degli esercizi, questa venga recuperata nel periodo massimo consentito» (sentenza n. 168 del 2022).



Per i suesposti motivi, l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nel testo vigente prima delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 8 del 2021, è costituzionalmente illegittimo per violazione del principio dell'equilibrio del bilancio di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

6.4.- L'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale in riferimento ai predetti parametri costituzionali consente di ritenere assorbite le censure sollevate nei confronti dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 in riferimento agli altri parametri evocati dal giudice rimettente.

7.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 sollevate in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost. sono fondate.

7.1.- L'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 stabilisce che: «2. A parziale modifica del piano di rientro di cui all'articolo 1 della legge regionale 30 settembre 2015, n. 21 e successive modifiche ed integrazioni, il saldo finanziario negativo di euro 7.313.398.073,97, di cui al comma 1, è ripianato come segue: a) per euro 1.338.315.181,92: a1) in 16 quote costanti di euro 57.131.972,20 a decorrere dall'esercizio finanziario 2019 relative al residuo al 31 dicembre 2018 del disavanzo dell'esercizio 2014 di cui alla delibera di Giunta n. 229 del 14 settembre 2015 da ripianare ai sensi del comma 886 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145; a2) in 10 quote costanti di euro 42.420.362,67 a decorrere dall'esercizio finanziario 2019 relative alle quote non recuperate al 31 dicembre 2018 del disavanzo dell'esercizio 2014 di cui alla delibera di Giunta n. 229 del 14 settembre 2015 da ripianare ai sensi del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli. b) per euro 4.761.245.284,17: b1) in 26 quote costanti di euro 164.180.871,87 a decorrere dall'esercizio finanziario 2019 relative al residuo al 31 dicembre 2018 del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui da ripianare ai sensi dell'articolo 3, comma 16, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni; b2) in 10 quote costanti di euro 49.254.261,56 a decorrere dall'esercizio finanziario 2019 relative alle quote non recuperate al 31 dicembre 2018 del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui da ripianare ai sensi del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli; c) per euro 187.218.858,42 in 30 quote costanti di euro 6.240.628,61 a decorrere dall'esercizio finanziario 2019 relative al disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2017 da ripianare ai sensi del comma 874 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145; d) per euro 1.026.618.749,46 in 10 quote costanti di euro 102.661.874,95 a decorrere dall'esercizio 2019 relative al disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 da ripianare ai sensi del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli».

L'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 prevede, dunque, la modifica del piano di rientro dal disavanzo pregresso già approvato con la legge della Regione Siciliana 30 settembre 2015, n. 21 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione per il triennio 2015-2017. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2015 e al bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017. Disposizioni varie) per ripianare il saldo finanziario negativo pari a euro 7.313.398.073,97, che rappresenta l'ammontare residuo del disavanzo dell'esercizio finanziario 2014 non ancora recuperato al 31 dicembre 2018 e di quello determinato dal riaccertamento straordinario dei residui alla data del 1° gennaio 2015, secondo una ripartizione in quote costanti su un arco temporale che varia da un minimo di dieci ad un massimo di trenta anni.

La dilatazione dei tempi di recupero del deficit e la correlata riduzione dell'ammontare delle quote come originariamente determinate e accantonate e/o vincolate nel risultato di amministrazione, comporta, quale diretta conseguenza, un notevole ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana, la quale è incentivata ad effettuare nuove spese senza prevedere una idonea copertura, piuttosto che coprire il disavanzo precedente, provocando un peggioramento del già precario equilibrio finanziario.

7.2.- L'equilibrio dei singoli bilanci rappresenta un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia degli enti territoriali nonché del dovere di concorrere alla realizzazione degli obiettivi posti in sede nazionale e in ambito eurounitario e sovranazionale (in tal senso, sentenza n. 4 del 2020). Si tratta di un principio che non può essere derogato neppure in favore delle regioni a statuto speciale, le quali partecipano insieme agli altri enti territoriali alla finanza pubblica allargata (sentenza n. 165 del 2023).

Il legislatore regionale siciliano non tiene conto, tra l'altro, che il recupero del disavanzo in dieci annualità, invece che nelle consuete tre previste dalla regola generale di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, sarebbe stato subordinato dal più volte citato art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 alla sottoscrizione di un accordo tra la regione e lo Stato per l'adozione di specifici impegni per l'effettivo rientro dal disavanzo; accordo che al momento dell'adozione della disposizione censurata non era tuttavia intervenuto.



La disposizione censurata, anziché prevedere misure di contenimento della spesa, dispone modalità di recupero del disavanzo che consentono addirittura di ampliarla senza adeguata copertura, in tal modo compromettendo il già difficile assetto della finanza regionale, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri, gravati dall'esigenza di un maggiore prelievo fiscale necessario a ripristinare il turbato equilibrio.

7.3.- In presenza di difficoltà nel risanamento dell'ente strutturalmente deficitario, il recupero del disavanzo non può essere ulteriormente procrastinato, dovendosi, per converso, porre in essere azioni indispensabili ad incentivare il buon andamento dei servizi e pratiche di amministrazione ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (in tal senso, sentenze n. 235 del 2021 e n. 18 del 2019), anche per evitare gravose "eredità" per i futuri amministrati (ancora sentenza n. 235 del 2021).

L'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 dispiega altresì effetti negativi sull'equilibrio della finanza pubblica allargata in quanto i conti della Regione Siciliana confluiscono nelle risultanze dei conti nazionali, con ciò ostacolando la realizzazione degli obiettivi macroeconomici nazionali e di quelli concordati in sede eurounitaria e sovranazionale.

La previsione contenuta nell'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 si pone, dunque, in contrasto con la norma di attuazione dello statuto regionale e con regola generale prevista per il recupero del disavanzo dall'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, violando così gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., sotto il profilo del principio dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio.

7.4.- Gli ulteriori profili di censura sono assorbiti.

8.- Le censure sollevate nei confronti dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., nonché in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione all'art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011, sono fondate.

8.1.- L'art. 110, ai commi 3, 6 e 9, prevede, che: «3. Alla Tabella B di cui all'articolo 2 della legge regionale n. 33/2020 le variazioni di euro -92.545.554,15, euro -213.435.133,43, euro -6.240.628,61 ed euro -102.661.874,95 (Missione 0, Programma 0, capitoli 000004, 000006, 000014 e 000015) sono abrogate. [...] 6. L'articolo 8 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36 è abrogato. [...] 9. Le abrogazioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e 5 producono effetti con decorrenza dal 29 dicembre 2020. L'abrogazione di cui al comma 6 produce effetti con decorrenza dal 31 dicembre 2020».

8.1.1.- Le disposizioni censurate dispongono variazioni retroattive sulle poste attive e passive del bilancio, già assoggettate a parificazione per l'esercizio antecedente, che lasciano ex post prive di copertura le obbligazioni assunte in corso di quell'esercizio.

Detta assenza di copertura provoca uno sbilanciamento economico-finanziario nelle risultanze degli esercizi successivi, ivi compreso quello sottoposto al giudizio di parifica, determinando - per le motivazioni già esposte con riguardo all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 e all'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 - il contrasto con il principio che sancisce l'obbligo di copertura della spesa e con il principio di equilibrio di bilancio di cui agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

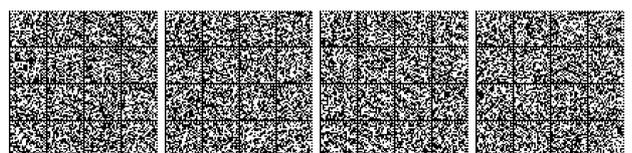
8.2.- L'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 contrasta, altresì, con l'art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011, norma interposta dell'art. 81, quarto comma, Cost. con riguardo ai principi di annualità e di continuità del bilancio.

8.2.1.- La norma interposta invocata dal rimettente stabilisce difatti che «[n]essuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce», fatte salve le eccezioni espressamente indicate al comma 6 della medesima disposizione.

Il predetto paradigma è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost. in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di connettere in modo strutturale e pluriennale i bilanci preventivi e successivi assicurandone certezza e stabilità. Detta connessione comporta la necessità di rispettare la sequenza temporale degli adempimenti legislativi e amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo poiché una sana gestione finanziaria non può non tener conto della corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse, la quale si proietta sugli esercizi successivi, coinvolgendo le relative gestioni e l'equilibrio dei bilanci (sentenza n. 165 del 2023).

8.3.- In definitiva, l'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, è costituzionalmente illegittimo per l'incidenza postuma che esso determina sulla situazione economico-finanziaria della Regione Siciliana relativamente a un esercizio ormai concluso, privando di certezza i termini di riferimento per la costruzione delle previsioni dei successivi bilanci e del loro equilibrio (sentenze n. 165 del 2023 e n. 89 del 2017).

8.4.- Restano assorbite le ulteriori censure.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), nel testo vigente prima delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8 (Modifiche all'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e per il triennio 2019/2021);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*Angelo BUSCEMA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240009

n. 10

Sentenza 6 dicembre 2023 - 26 gennaio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Colloqui dei detenuti non soggetti a regime speciale o a sorveglianza particolare - Possibilità di svolgere colloqui con il coniuge, parte dell'unione civile o persona stabilmente convivente, o legata da stabile relazione affettiva, senza controllo visivo, quando, tenuto conto del comportamento del detenuto, non ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né, riguardo all'imputato, ragioni giudiziarie - Esclusione - Irragionevolezza e sproporzionata lesione della dignità personale, disparità di trattamento rispetto al detenuto minorenne, violazione dei principi a tutela dei legami familiari e della salute psico-fisica del detenuto e dei suoi familiari, nonché della finalità rieducativa della pena e del principio convenzionale a tutela della affettività intramuraria vita privata e familiare, incluso l'esercizio della sessualità - Illegittimità costituzionale, nei sensi di cui in motivazione.

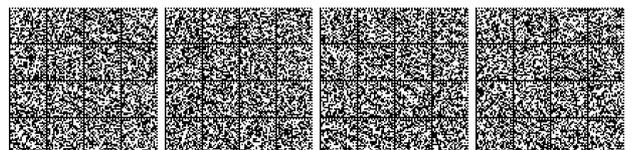
- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 18.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, primo e quarto comma, 27, terzo comma, 29, 30, 31, 32 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 3 e 8.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto nel procedimento sul reclamo proposto da E. R., con ordinanza del 12 gennaio 2023, iscritta al n. 5 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione di E. R., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 5 dicembre 2023 il Giudice relatore Stefano Petitti;
uditi gli avvocati Daniela Palma e Alessio Mazzocchi per E. R. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 6 dicembre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 gennaio 2023, iscritta al n. 5 del registro ordinanze 2023, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, primo e quarto comma, 27, terzo comma, 29, 30, 31, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 3 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «nella parte in cui non prevede che alla persona detenuta sia consentito, quando non ostino ragioni di sicurezza, di svolgere colloqui intimi, anche a carattere sessuale, con la persona convivente non detenuta, senza che sia imposto il controllo a vista da parte del personale di custodia».

Il rimettente espone di dover giudicare sul reclamo ex art. 35-bis ordin. penit. presentato da E. R., il quale, detenuto presso la Casa circondariale di Terni, si duole del divieto oppostogli dall'amministrazione circa lo svolgimento di colloqui intimi e riservati con la compagna e la figlia in tenera età.

L'interessato deduce - come riferisce l'ordinanza di rimessione - che, «anche in assenza di permessi premio previsti in suo favore, un colloquio intimo costituisca l'unico strumento per esercitare il proprio diritto, un diritto che considera fondamentale, ad una serena relazione di coppia e ad assicurargli a pieno un ruolo genitoriale».

1.1.- Il giudice *a quo* informa che E. R. è detenuto dal luglio 2019, in relazione a un cumulo di pene per tentato omicidio, furto aggravato, evasione e altro, con fine-pena stabilito all'aprile 2026; aggiunge che il condannato, trasferito nell'istituto di Terni a marzo 2022, non dispone ancora di un programma di trattamento, né potrà verosimilmente godere di permessi premio, sia appunto per l'assenza di un programma che li preveda, sia per l'irrogazione, anche recente, di sanzioni disciplinari.

Il rimettente illustra quanto emerso dall'interlocuzione con la direzione della Casa circondariale di Terni, cioè che, mentre sono state ivi allestite aree dedicate agli incontri dei detenuti con i figli minori, non vi sono spazi riservati per i colloqui con i partner, atteso d'altronde che la vigilanza continua su di essi, tramite controllo a vista del personale di custodia, è prescritta dall'art. 18 ordin. penit.

1.2.- Il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ritiene che il controllo a vista sui colloqui con il partner implichi per il detenuto «un vero e proprio divieto di esercitare l'affettività in una dimensione riservata, e segnatamente la sessualità».

Il rimettente considera pertanto rilevanti le sollevate questioni, atteso che, in base al vigente dato normativo, nulla potrebbe imputarsi all'amministrazione penitenziaria e il reclamo del detenuto andrebbe quindi respinto.

1.3.- L'ordinanza di rimessione evoca il precedente di cui alla sentenza di questa Corte n. 301 del 2012, indicando le ragioni in base alle quali le medesime questioni, allora dichiarate inammissibili, potrebbero avere oggi un esito di accoglimento.

A proposito della salvaguardia dei rapporti del detenuto con il convivente di fatto, il rimettente menziona la sopravvenienza dell'art. 1, comma 38, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), che ha parificato i diritti del convivente a quelli del coniuge



nei casi previsti dall'ordinamento penitenziario; il giudice *a quo* menziona altresì l'art. 2-*quinquies* del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2020, n. 70, sulla corrispondenza telefonica del detenuto con le persone a lui legate da stabile relazione affettiva.

1.4.- Ad avviso del rimettente, le questioni non potrebbero essere superate mediante il ricorso ai permessi premio, non potendosi condizionare l'esercizio di un diritto fondamentale ai requisiti della premialità.

Tantomeno sarebbe invocabile l'istituto del permesso per motivi familiari di particolare gravità, contemplato dall'art. 30 ordin. penit. per casi molto stringenti, che non includono quanto attiene alla sfera della sessualità.

1.5.- Il divieto di colloqui intimi tra il detenuto e il partner lederebbe il «diritto [del primo] alla libera espressione della propria affettività, anche mediante i rapporti sessuali, quale diritto inviolabile riconosciuto e garantito, secondo il disposto dell'art. 2 Cost.».

Sarebbe altresì violato l'art. 13, primo comma, Cost., perché «[l]a forzata astinenza dai rapporti sessuali con i congiunti in libertà» integrerebbe una compressione aggiuntiva della libertà personale, ingiustificata nel caso di specie, trattandosi di un condannato ristretto in regime di media sicurezza.

L'art. 13 Cost. sarebbe violato anche nel quarto comma, giacché il divieto di assecondare una normale sessualità si risolverebbe in una violenza fisica e morale sulla persona sottoposta a restrizione di libertà, peraltro con negativa incidenza su qualunque progetto di nuova genitorialità.

Ne deriverebbe inoltre un *vulnus* alla serenità e alla stabilità della famiglia, protette dagli artt. 29, 30 e 31 Cost., nonché un danno alla salute psicofisica del detenuto, garantita dall'art. 32 Cost.

Ancora, sarebbe contraria al senso di umanità e inidonea alla finalità rieducativa, con violazione dunque dell'art. 27, terzo comma, Cost., una pena che conducesse, «attraverso la sottrazione di una porzione significativa di libera disponibilità del proprio corpo e del proprio esprimere affetto, ad una regressione del detenuto verso una dimensione infantilizzante».

1.6.- L'art. 3 Cost. sarebbe violato sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto il divieto di incontri intimi sarebbe assoluto e indiscriminato, non riferito a particolari esigenze di sicurezza, peraltro in contrasto con l'indirizzo generale di cui al decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123, recante «Riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i), l), m), o), r), t) e u), della legge 23 giugno 2017, n. 103», il cui art. 11, comma 1, lettera g), numero 3), intervenendo proprio sull'art. 18 ordin. penit., ha stabilito che i locali destinati ai colloqui con i familiari favoriscono, ove possibile, una dimensione riservata dell'incontro.

Vi sarebbe poi un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli istituti minorili, per i quali l'art. 19, comma 4, del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, recante «Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103», ha previsto la riproduzione di ambienti di tipo domestico ove possano svolgersi visite prolungate a tutela dell'affettività.

1.7.- Attraverso il richiamo dell'art. 117, primo comma, Cost., il rimettente denuncia infine la violazione degli artt. 3 e 8 CEDU, poiché la coattiva privazione dell'affettività sfocerebbe in un trattamento inumano e degradante, nel medesimo tempo ledendo il diritto del detenuto al rispetto della propria vita privata e familiare.

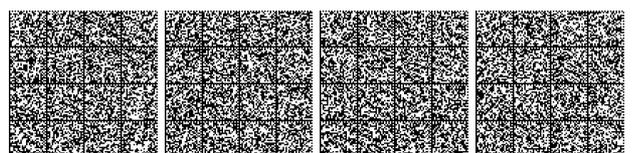
Ciò accadrebbe anche in casi - come quello di specie - nei quali non sussistono ragioni di sicurezza tali da giustificare un divieto, in applicazione del margine di discrezionalità riconosciuto al legislatore nazionale dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

1.8.- Il giudice *a quo* rammenta che la già menzionata sentenza n. 301 del 2012 aveva indicato il problema dell'affettività dei detenuti come meritevole di ogni attenzione da parte del legislatore, rimasto inerte al riguardo.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili, «per aver ad oggetto una disposizione legislativa vertente in materia riservata alla discrezionalità del legislatore».

La difesa statale richiama anch'essa la sentenza n. 301 del 2012, deducendo la permanenza delle ragioni che indussero questa Corte a dichiarare inammissibili allora questioni analoghe alle odierne.

In particolare, l'interveniente rimarca che la specificità dell'esecuzione della pena detentiva nei confronti dei minori rende la relativa disciplina inidonea a identificare una soluzione costituzionalmente obbligata da estendere ai detenuti adulti.



3.- Si è costituito in giudizio E. R., chiedendo l'accoglimento delle questioni.

Nel condividere per intero gli argomenti esposti dal rimettente, la parte indica a sostegno la sentenza di questa Corte n. 26 del 1999, sulla tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi di diritti fondamentali dei detenuti, nonché le raccomandazioni degli organismi sovranazionali che incoraggiano il riconoscimento del diritto dei ristretti a una completa vita affettiva.

L'atto di costituzione segnala l'adozione di alcune prassi sperimentali orientate al rispetto dell'intimità del detenuto, come quella delle "stanze dell'affettività" approntate nel carcere milanese di Opera.

Anche in ragione della protratta inerzia legislativa seguita alla più volte citata sentenza n. 301 del 2012, la parte auspica una pronuncia additiva, la cui attuazione potrebbe essere assicurata dal magistrato di sorveglianza, compatibilmente con le condizioni della singola struttura carceraria.

4.- Ha presentato un'opinione scritta, in qualità di *amicus curiae*, l'associazione Antigone, attiva nella promozione dei diritti e delle garanzie nel sistema penale e penitenziario.

L'opinione - ammessa con decreto presidenziale del 19 ottobre 2023 - osserva che il diritto alla sessualità del detenuto viene sacrificato in modo indistinto, senza alcun margine di apprezzamento concreto da parte del magistrato di sorveglianza.

Sottolinea ancora che l'esercizio di un diritto fondamentale della persona non può essere affidato alla logica premiale dei permessi, dei quali usufruisce peraltro una quota modesta della popolazione carceraria.

L'associazione deduce che il legislatore non ha raccolto il monito della sentenza n. 301 del 2012, essendo intervenuto con esclusivo riferimento agli istituti minorili, senza affrontare il problema generale, invece regolato da altri ordinamenti europei e oggetto di numerose raccomandazioni sovranazionali.

5.- In pubblica udienza la difesa statale ha risposto ad alcuni quesiti formulati ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e ha quindi insistito, al pari della difesa di E. R., nelle già rassegnate conclusioni.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 5 del 2023), il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, primo e quarto comma, 27, terzo comma, 29, 30, 31, 32 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 3 e 8 CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 ordin. penit., «nella parte in cui non prevede che alla persona detenuta sia consentito, quando non ostino ragioni di sicurezza, di svolgere colloqui intimi, anche a carattere sessuale, con la persona convivente non detenuta, senza che sia imposto il controllo a vista da parte del personale di custodia».

1.1.- L'ordinanza espone che il giudizio principale concerne il reclamo presentato dal detenuto E. R. avverso il diniego oppostogli dalla direzione della Casa circondariale di Terni - ove egli si trova ristretto in esecuzione di pena fino all'aprile 2026 - circa lo svolgimento di colloqui intimi e riservati con la compagna e la figlia in tenera età.

Premesso che il reclamante non potrà verosimilmente fruire di permessi premio, sia perché sprovvisto allo stato di un programma di trattamento, sia perché attinto da sanzioni disciplinari, il giudice *a quo* denuncia che resterebbe così precluso al detenuto coltivare la relazione affettiva con la compagna in condizioni di intimità, ostandovi la prescrizione del controllo a vista da parte del personale di custodia, inderogabilmente disposto dalla norma censurata quale modalità di svolgimento dei colloqui.

1.2.- Il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ritiene che tale prescrizione implichi «un vero e proprio divieto di esercitare l'affettività in una dimensione riservata, e segnatamente la sessualità», il che comporterebbe la violazione degli evocati parametri.

Sarebbe innanzitutto leso un diritto fondamentale della persona, garantito dall'art. 2 Cost., appunto il diritto alla libera espressione dell'affettività, anche nella componente sessuale.

Sarebbe inoltre violato l'art. 3 Cost., sotto un duplice profilo, quello della ragionevolezza, per avere il divieto di intimità negli incontri familiari carattere assoluto, e quello della parità di trattamento rispetto agli istituti penitenziari minorili, all'interno dei quali l'art. 19 del d.lgs. n. 121 del 2018 ha ammesso lo svolgimento di visite prolungate a tutela dell'affettività.

La «forzata astinenza dai rapporti sessuali con i congiunti in libertà» determinerebbe poi una compressione aggiuntiva della libertà personale del detenuto, ingiustificata qualora non ricorrano particolari esigenze di custodia, oltre che una violenza fisica e morale sulla persona del ristretto, emergendo così la violazione dei commi primo e quarto dell'art. 13 Cost.



Una pena caratterizzata dalla «sottrazione di una porzione significativa di libera disponibilità del proprio corpo e del proprio esprimere affetto» sarebbe altresì contraria al senso di umanità e incapace di assolvere alla funzione rieducativa, con conseguente violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost.

L'impossibilità di coltivare in modo pieno le relazioni affettive potrebbe anche negativamente incidere sulla continuità e sulla saldezza dei legami familiari del detenuto, protette dagli artt. 29, 30 e 31 Cost., e compromettere altresì la salute psicofisica del medesimo, garantita dall'art. 32 Cost.

Ne scaturirebbe la distorsione della pena in un trattamento inumano e degradante, lesivo del diritto del detenuto al rispetto della propria vita privata e familiare, e quindi risulterebbe infine violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3 e 8 CEDU.

2.- Intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili, «per aver ad oggetto una disposizione legislativa vertente in materia riservata alla discrezionalità del legislatore».

In particolare, la difesa statale ritiene tuttora insuperate le ragioni esposte da questa Corte nella sentenza n. 301 del 2012, che dichiarò inammissibili questioni analoghe alle odierne.

Tale sentenza viene evocata anche dal rimettente, dalla parte e dall'*amicus curiae*, nella differente prospettiva della valenza monitoria che alla medesima pronuncia essi associano.

L'eccezione statale non è fondata.

2.1.- Con la citata sentenza, questa Corte dichiarò inammissibili questioni di legittimità costituzionale relative alla medesima disposizione oggi nuovamente censurata, cioè la prescrizione del controllo a vista sui colloqui ex art. 18 ordin. penit.

Al netto di alcune differenze nell'evocazione dei parametri (soprattutto non furono allora dedotti parametri convenzionali), le questioni avevano un oggetto sostanzialmente coincidente con l'odierno, in quanto anch'esse individuavano nel controllo a vista del personale di custodia un ostacolo insormontabile per l'esercizio dell'affettività del detenuto nelle necessarie condizioni di riservatezza.

Oltre che per ragioni attinenti all'incompleta descrizione della fattispecie concreta (non avendo il rimettente specificato il contenuto del reclamo sottoposto al suo giudizio, né il regime carcerario applicato al reclamante, né la fruibilità di permessi premio), l'inammissibilità venne motivata argomentando che «l'eliminazione del controllo visivo non basterebbe comunque, di per sé, a realizzare l'obiettivo perseguito, dovendo necessariamente accedere ad una disciplina che stabilisca termini e modalità di esplicazione del diritto di cui si discute: in particolare, occorrerebbe individuare i relativi destinatari, interni ed esterni, definire i presupposti comportamentali per la concessione delle "visite intime", fissare il loro numero e la loro durata, determinare le misure organizzative»; operazioni che - proseguiva la sentenza - «implicano, all'evidenza, scelte discrezionali, di esclusiva spettanza del legislatore: e ciò, anche a fronte della ineludibile necessità di bilanciare il diritto evocato con esigenze contrapposte, in particolare con quelle legate all'ordine e alla sicurezza nelle carceri e, *amplius*, all'ordine e alla sicurezza pubblica».

Questa Corte neppure ritenne possibile pronunciare una sentenza additiva di principio, in quanto essa stessa sarebbe risultata «espressiva di una scelta di fondo», sul tema della selezione delle persone legittimate alle visite riservate.

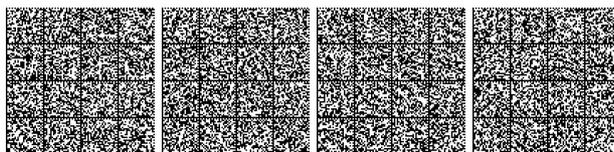
«Nella prospettiva del giudice *a quo*» - affermò la Corte - «il "diritto alla sessualità" intra moenia dovrebbe essere [infatti] riconosciuto ai soli detenuti coniugati o che intrattengano rapporti di convivenza stabile *more uxorio*, escludendo gli altri (si pensi, ad esempio, a chi, all'atto dell'ingresso in carcere, abbia una relazione affettiva "consolidata", ma non ancora accompagnata dalla convivenza, o da una convivenza "stabile")», soluzione che non apparve costituzionalmente obbligata.

2.2.- Nonostante le ragioni di inammissibilità delle questioni, la sentenza n. 301 del 2012 non mancò di sottolineare come esse evocassero «una esigenza reale e fortemente avvertita, quale quella di permettere alle persone sottoposte a restrizione della libertà personale di continuare ad avere relazioni affettive intime, anche a carattere sessuale», esigenza che - si precisò - non trova una risposta adeguata nell'istituto dei permessi premio, «la cui fruizione - stanti i relativi presupposti, soggettivi ed oggettivi - resta in fatto preclusa a larga parte della popolazione carceraria».

Considerata l'insufficienza degli strumenti di diritto positivo, oltre che le linee di tendenza manifestatesi a livello sovranazionale e comparatistico, questa Corte ritenne opportuno segnalare al legislatore che il tema dell'affettività intramuraria del detenuto rappresentava «un problema che merita ogni attenzione».

2.3.- Nel tempo trascorso dalla pubblicazione della sentenza n. 301 del 2012, l'ordinamento penitenziario ha registrato significative innovazioni, che delineano oggi un quadro normativo ben differente da quello di allora.

In particolare, è emersa un'indicazione specifica circa le relazioni qualificate della persona detenuta, meritevoli e bisognose di una considerazione differenziata anche «dentro le mura», quindi proprio sull'aspetto particolare che aveva indotto questa Corte a ritenere impraticabile l'adozione di una sentenza additiva di principio.



In tal senso ha disposto l'art. 1, comma 38, della legge n. 76 del 2016, a tenore del quale «[i] conviventi di fatto hanno gli stessi diritti spettanti al coniuge nei casi previsti dall'ordinamento penitenziario», disposizione che la Corte di cassazione ha precisato riferirsi «alla necessità di tutelare la diretta relazione interpersonale» (sezione prima penale, sentenza 14 settembre 2021-10 febbraio 2022, n. 4641).

In virtù del comma 20 dell'art. 1 della stessa legge n. 76 del 2016, i diritti del coniuge in tema di colloqui penitenziari sono estesi anche alla parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso.

D'altro canto, la stessa disposizione che oggi è nuovamente censurata nella parte riguardante l'inderogabilità del controllo a vista si è medio tempore arricchita di un riferimento privilegiato alla riservatezza dei colloqui tra detenuto e familiari, tramite l'inserzione, ad opera dell'art. 11, comma 1, lettera g), numero 3), del d.lgs. n. 123 del 2018, di un periodo aggiuntivo nel secondo comma (divenuto terzo comma) dell'art. 18 ordin. penit., ai sensi del quale «[i] locali destinati ai colloqui con i familiari favoriscono, ove possibile, una dimensione riservata del colloquio e sono collocati preferibilmente in prossimità dell'ingresso dell'istituto».

Anche quanto disposto per gli istituti minorili dall'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018 («[a] fine di favorire le relazioni affettive, il detenuto può usufruire ogni mese di quattro visite prolungate della durata non inferiore a quattro ore e non superiore a sei ore») è comunque emblematico di un contesto normativo fortemente innovato rispetto a quello in cui venne pronunciata la sentenza n. 301 del 2012.

2.4.- Per i detenuti adulti il legislatore, esercitando la delega complessiva di cui all'art. 1, comma 82, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), non ha dato seguito al criterio direttivo enunciato dalla lettera n) del successivo comma 85 («riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute e internate e disciplina delle condizioni generali per il suo esercizio»).

Questa scelta del legislatore delegato ha lasciato aperta la pregressa lacuna, ma in un contesto generale che già era a quel tempo sensibilmente mutato.

2.5.- In definitiva, essendo oggi il quadro normativo differente da quello che fu a base del precedente giudizio di questa Corte, l'eccezione statale di inammissibilità delle nuove questioni va disattesa.

2.6.- All'ordinanza di remissione in esame non può d'altronde imputarsi un vizio di omessa descrizione della fattispecie come quello rilevato all'epoca, considerato che lo stato detentivo di E. R. vi si trova adeguatamente illustrato, anche sotto il profilo della possibilità di accesso ai permessi premio.

2.6.1.- Il Magistrato di sorveglianza di Spoleto assume che la questione dell'affettività del detenuto non possa essere risolta mediante l'istituto dei permessi premio, in quanto sarebbe improprio subordinare ad una logica premiale l'esercizio di un diritto fondamentale.

L'*amicus curiae* sottolinea d'altronde che ai permessi premio accede una quota modesta della platea dei detenuti.

Nella più volte ricordata sentenza n. 301 del 2012, questa Corte ha osservato che tale istituto può offrire qui «una risposta solo parziale», giacché la fruizione del permesso premio - «stanti i relativi presupposti, soggettivi ed oggettivi - resta in fatto preclusa a larga parte della popolazione carceraria».

2.6.2.- Ai sensi dell'art. 30-ter ordin. penit., la concessione del permesso premio non è subordinata unicamente ai requisiti soggettivi della regolarità della condotta in carcere e dell'assenza di pericolosità sociale (comma 1), ma anche a presupposti quantitativi, ove la pena inflitta superi i quattro anni di reclusione, occorrendo in tal caso l'espiazione di almeno un quarto della pena stessa, e di almeno dieci anni per i condannati all'ergastolo (comma 4, lettere b e d); al permesso premio non può inoltre accedere il detenuto in attesa di giudizio, perché «[l]'esperienza dei permessi premio è parte integrante del programma di trattamento» (comma 3).

Il permesso premio, che pure è concedibile anche «per consentire di coltivare interessi affettivi» (art. 30-ter, comma 1, ordin. penit.), non elimina dunque il problema dell'affettività del detenuto, ma consente solo di alleggerirlo, trasferendo «fuori le mura» la realizzazione delle esigenze affettive per chi abbia accesso al beneficio premiale.

L'inadeguatezza dell'attuale situazione normativa è di particolare evidenza per il detenuto in attesa di giudizio, al quale è preclusa l'affettività extra moenia a causa dell'impossibilità di fruire di permessi premio ed è altresì preclusa l'affettività intramuraria per effetto dell'art. 18 ordin. penit., tutto ad onta della presunzione di non colpevolezza fino a condanna definitiva, di cui all'art. 27, secondo comma, Cost.

È quindi confermato che la disciplina dei permessi premio non è allo stato idonea a risolvere il problema dell'affettività del detenuto e che esso ha pertanto una necessaria dimensione intramuraria, profilo che assicura la rilevanza delle questioni sollevate dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto.

3.- Le questioni sono fondate, nei termini che seguono.

3.1.- L'ordinamento giuridico tutela le relazioni affettive della persona nelle formazioni sociali in cui esse si esprimono, riconoscendo ai soggetti legati dalle relazioni medesime la libertà di vivere pienamente il sentimento di affetto che ne costituisce l'essenza.



Lo stato di detenzione può incidere sui termini e sulle modalità di esercizio di questa libertà, ma non può annullarla in radice, con una previsione astratta e generalizzata, insensibile alle condizioni individuali della persona detenuta e alle specifiche prospettive del suo rientro in società.

La questione dell'affettività intramuraria concerne dunque l'individuazione del limite concreto entro il quale lo stato detentivo è in grado di giustificare una compressione della libertà di esprimere affetto, anche nella dimensione intima; limite oltre il quale il sacrificio della libertà stessa si rivela costituzionalmente ingiustificabile, risolvendosi in una lesione della dignità della persona.

La segnalazione all'indirizzo del legislatore rivolta da questa Corte con la sentenza n. 301 del 2012 era appunto finalizzata a promuovere la ricerca di un punto di equilibrio, che, pur senza compromettere la sicurezza e l'ordine ineludibili negli istituti penitenziari, consentisse tuttavia l'apertura di spazi di manifestazione di quella basilare libertà.

3.2.- L'art. 18, terzo comma, ordin. penit. dispone che «[i] colloqui si svolgono in appositi locali sotto il controllo a vista e non auditivo del personale di custodia».

Il segmento normativo censurato dal giudice *a quo*, vale a dire la prescrizione del controllo visivo, è ribadito dall'art. 37, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà), per cui «[i]n ogni caso, i colloqui si svolgono sotto il controllo a vista del personale del Corpo di polizia penitenziaria».

Tali previsioni non contemplano deroghe, e anche l'art. 61, comma 2, lettera *b*), dello stesso d.P.R. n. 230 del 2000, laddove consente al direttore dell'istituto, in funzione della preservazione dei rapporti familiari del detenuto, di autorizzare visite di durata più lunga dell'ordinario, fruibili in appositi locali o all'aperto, non devia dal controllo a vista, tenendo anzi ferme «le modalità previste dal secondo comma [oggi: terzo comma] dell'articolo 18 della legge».

È dunque corretto il presupposto interpretativo da cui muove l'ordinanza di rimessione - peraltro confermato dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 27 settembre 2022-24 gennaio 2023, n. 3035) - circa l'assolutezza della prescrizione del controllo visivo sui colloqui familiari del detenuto e la conseguente preclusione dell'esercizio dell'affettività intramuraria, anche sessuale.

3.3.- L'osservazione del colloquio rappresenta un importante presidio di regolarità, funzionale ad evitare la strumentalizzazione del colloquio medesimo a fini impropri (ad esempio per il passaggio di oggetti destinati a scambi illeciti o atti ad offendere), così da permetterne, se del caso, l'immediata sospensione (art. 37, comma 4, del d.P.R. n. 230 del 2000).

A tale *ratio* corrisponde la limitazione oggettiva del controllo, che invero, a norma dello stesso art. 18, terzo comma, ordin. penit., è «a vista», ma «non auditivo», avendo il legislatore inteso salvaguardare - finché non ricorrano i presupposti di un'intercettazione tra presenti - la riservatezza della comunicazione tra il detenuto e il familiare (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 28 novembre 2008-28 gennaio 2009, n. 3932).

Dunque, il controllo auditivo sul colloquio è escluso salvo eccezioni, mentre il controllo visivo è prescritto senza eccezioni, e proprio questa assolutezza espone la disposizione censurata a un giudizio di irragionevolezza per difetto di proporzionalità.

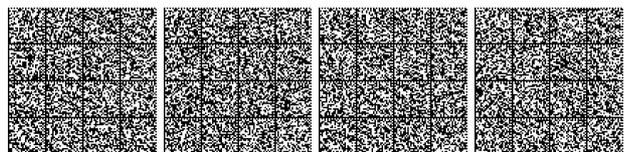
3.4.- Nel presidiare la regolarità dell'incontro, il controllo a vista sullo svolgimento del colloquio obiettivamente restringe lo spazio di espressione dell'affettività, per la naturale intimità che questa presuppone, in ogni sua manifestazione, non necessariamente sessuale.

È ben vero che questa Corte ha da tempo riconosciuto nella sessualità «uno degli essenziali modi di espressione della persona umana» (sentenza n. 561 del 1987), ma non può ridursi il tema dell'affettività del detenuto a quello della sessualità, in quanto esso più ampiamente coinvolge aspetti della personalità e modalità di relazione che attengono ai connotati indefettibili dell'essere umano.

4.- Tra i «principi direttivi» dell'ordinamento penitenziario, declinati dall'art. 1 della legge n. 354 del 1975, vi è quello per cui «[i]l trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona» (comma 1, primo periodo), quello per cui esso «è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni degli interessati» (comma 2) e altresì il principio del «minimo mezzo», per cui «[n]on possono essere adottate restrizioni non giustificabili con l'esigenza di mantenimento dell'ordine e della disciplina e, nei confronti degli imputati, non indispensabili a fini giudiziari» (comma 5).

Detti principi corrispondono a quelli enunciati dalla giurisprudenza di questa Corte sul «volto costituzionale» della pena, che è una sofferenza in tanto legittima in quanto inflitta «nella misura minima necessaria» (sentenza n. 179 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 28 del 2022 e n. 40 del 2019).

Dal canto loro, le Regole penitenziarie europee, adottate in data 11 gennaio 2006 con Raccomandazione Rec(2006)2-rev dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, e dallo stesso riviste ed emendate il 1° luglio 2020, contengono un'applicazione del principio del minimo mezzo, laddove è stabilito che le visite devono essere svolte con modalità tali da consentire ai detenuti di mantenere e sviluppare le relazioni, nello specifico familiari, «in as normal a manner as possible» (regola 24.4).



4.1.- La prescrizione del controllo a vista sullo svolgimento del colloquio del detenuto con le persone a lui legate da stabile relazione affettiva, in quanto disposta in termini assoluti e inderogabili, si risolve in una compressione sproporzionata e in un sacrificio irragionevole della dignità della persona, quindi in una violazione dell'art. 3 Cost., sempre che, tenuto conto del comportamento del detenuto in carcere, non ricorrano in concreto ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né sussistano, rispetto all'imputato, specifiche finalità giudiziarie.

Si rammenta, in proposito, quanto sottolineato da questa Corte nella sentenza n. 26 del 1999, circa la tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti, cioè che «[l]a dignità della persona (art. 3, primo comma, della Costituzione) anche in questo caso - anzi: soprattutto in questo caso, il cui dato distintivo è la precarietà degli individui, derivante dalla mancanza di libertà, in condizioni di ambiente per loro natura destinate a separare dalla società civile - è dalla Costituzione protetta attraverso il bagaglio degli inviolabili diritti dell'uomo che anche il detenuto porta con sé lungo tutto il corso dell'esecuzione penale».

4.2.- Un ulteriore profilo di irragionevolezza delle restrizioni imposte all'espressione dell'affettività, quali conseguono all'inderogabilità del controllo a vista sui colloqui familiari, riguarda il loro riverberarsi sulle persone che, legate al detenuto da stabile relazione affettiva, vengono limitate nella possibilità di coltivare il rapporto, anche per anni.

Si tratta di persone estranee al reato e alla condanna, che subiscono dalla descritta situazione normativa un pregiudizio indiretto.

Per quanto in certa misura sia inevitabile che le persone affettivamente legate al detenuto patiscano le conseguenze fattuali delle restrizioni carcerarie a lui imposte, tale riflesso soggettivo diviene incongruo quando la restrizione stessa non sia necessaria, e pertanto, nella specie, quando il colloquio possa essere svolto in condizioni di intimità senza che abbiano a patirne le esigenze di sicurezza.

Anche tali rilievi sulla lesione della dignità del terzo valgono per l'affettività in ogni sua manifestazione, e non soltanto per la sessualità, pur se quest'ultima, nella specifica prospettiva del coniugio, assume una rilevanza peculiare.

4.2.1.- Invero, la legge n. 354 del 1975 ammette che il matrimonio del detenuto sia celebrato in carcere (art. 44), ma, quando non siano fruibili permessi premio, di fatto impedisce l'affettività coniugale; nemmeno soccorre il cosiddetto permesso di necessità (art. 30), non essendo considerata detta ragione un grave motivo familiare agli effetti della concessione di tale speciale permesso (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 29 settembre 2015-12 gennaio 2016, n. 882, e 26 novembre-24 dicembre 2008, n. 48165).

Si determina in tal modo il fenomeno usualmente indicato con l'immagine dei "matrimoni bianchi", che evidenzia non soltanto una lesione della dignità degli sposi, ma anche una contraddizione interna al quadro normativo, giacché il fatto che «il matrimonio non è stato consumato» - a norma dell'art. 3, primo comma, numero 2), lettera f), della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio) - è causa di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio.

4.3.- L'impossibilità per il detenuto di esprimere una normale affettività con il partner si traduce in un vulnus alla persona nell'ambito familiare e, più ampiamente, in un pregiudizio per la stessa nelle relazioni nelle quali si svolge la sua personalità, esposte pertanto ad un progressivo impoverimento, e in ultimo al rischio della disgregazione.

Da questo punto di vista si evidenzia la violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto una pena che impedisce al condannato di esercitare l'affettività nei colloqui con i familiari rischia di rivelarsi inidonea alla finalità rieducativa.

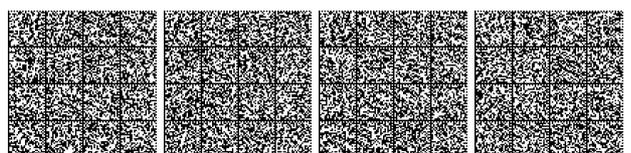
L'intimità degli affetti non può essere sacrificata dall'esecuzione penale oltre la misura del necessario, venendo altrimenti percepita la sanzione come esageratamente afflittiva, sì da non poter tendere all'obiettivo della risocializzazione.

Il perseguimento di questo obiettivo risulta anzi gravemente ostacolato dall'indebolimento delle relazioni affettive, che può arrivare finanche alla dissoluzione delle stesse, giacché frustrate dalla protratta impossibilità di coltivarle nell'intimità di incontri riservati, con quell'esito di "desertificazione affettiva" che è l'esatto opposto della risocializzazione.

4.4.- La disposizione censurata viola anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU.

4.4.1.- Occorre premettere che ormai una larga maggioranza di ordinamenti europei riconosce ai detenuti spazi più o meno ampi di espressione dell'affettività intramuraria, inclusa la sessualità.

Si ricordano i parlatori familiari (parloirs familiaux) e le unità di vita familiare (unités de vie familiale), locali appositamente concepiti nei quali il codice penitenziario francese prevede possano svolgersi visite di familiari adulti, di durata più o meno estesa, «sans surveillance continue et directe»; con funzione analoga si segnalano le comunicazioni íntimas, disciplinate dal regolamento penitenziario spagnolo, e le visite di lunga durata (Langzeitbesuche), ammesse dalla legislazione penitenziaria di molti Länder tedeschi.



In più occasioni, la Corte EDU, pur dichiarando che gli Stati non sono obbligati a riconoscere le conjugal visits, poiché godono al riguardo di un vasto margine di apprezzamento, ha ritenuto il suddetto orientamento legislativo conforme alla tutela dei diritti e delle libertà previsti dalla Convenzione (Corte EDU, grande camera, sentenza 4 dicembre 2007, Dickson contro Regno Unito, poi Corte EDU, sentenze 7 luglio 2022, Chocholáč contro Slovacchia, e 1° luglio 2021, Lesław Wójcik contro Polonia).

In particolare, la Corte di Strasburgo non esclude che il singolo ordinamento possa rifiutare l'accesso alle visite coniugali quando ciò sia giustificato da obiettivi di prevenzione del disordine e del crimine, ai sensi del paragrafo 2 dell'art. 8 CEDU (sentenza 29 aprile 2003, Aliev contro Ucraina). Viene però richiesto un «fair balance» tra gli interessi pubblici e privati coinvolti ovvero un test di proporzionalità della restrizione carceraria (sentenza Dickson contro Regno Unito) e, quand'anche la visita coniugale sia intesa in senso premiale, si esige un'adeguata valutazione di taglio casistico (sentenza Lesław Wójcik contro Polonia).

4.4.2.- Il carattere assoluto e indiscriminato del divieto di esercizio dell'affettività intramuraria, quale deriva dall'inderogabilità della prescrizione del controllo a vista sullo svolgimento dei colloqui, pone l'art. 18 ordin. penit. in contrasto con l'art. 8 CEDU, sotto il profilo del difetto di proporzionalità tra tale radicale divieto e le sue, pur legittime, finalità.

In particolare, il diritto al rispetto della vita privata e familiare, garantito dal paragrafo 1 dell'art. 8 CEDU, viene compresso senza che sia verificabile in concreto, agli effetti del successivo paragrafo 2, la necessità della misura restrittiva per esigenze di difesa dell'ordine e prevenzione dei reati.

5.- Devono essere quindi accolte le censure riferite agli artt. 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU.

6.- Questa Corte è consapevole dell'impatto che l'odierna sentenza è destinata a produrre sulla gestione degli istituti penitenziari, come anche dello sforzo organizzativo che sarà necessario per adeguare ad una nuova esigenza relazionale strutture già gravate da persistenti problemi di sovraffollamento.

Il lungo tempo trascorso dalla sentenza n. 301 del 2012, e dalla segnalazione che essa rivolgeva all'attenzione del legislatore, impone tuttavia di ricondurre a legittimità costituzionale una norma irragionevole nella sua assolutezza e lesiva della dignità delle persone.

La complessità dei problemi operativi che ne scaturiscono sollecita ancora una volta la responsabilità del legislatore, ove esso intenda approntare in materia un quadro normativo di livello primario.

Può ricordarsi in proposito la già menzionata sentenza n. 26 del 1999, con la quale questa Corte, dichiarando l'illegittimità costituzionale degli artt. 35 e 69 ordin. penit. nella parte in cui non prevedevano una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi dei diritti dei detenuti, «chiama[va] il legislatore all'esercizio della funzione normativa che a esso compete, in attuazione dei principi della Costituzione».

6.1.- Al fine di garantire l'effettività dei principi di cui si è detto finora e di salvaguardare l'esercizio della discrezionalità legislativa, questa Corte intende rimarcare alcuni profili conseguenti alla sentenza che oggi pronuncia.

Si tratta di aspetti già messi in luce dalla sentenza n. 301 del 2012, come rammentato poc'anzi (punto 2.1.), e poi regolamentati per il detenuto minorenne dall'art. 19 del d.lgs. n. 121 del 2018.

Essi segnalano infatti problemi ed esigenze che si pongono per l'esercizio dell'affettività intramuraria di ogni persona detenuta.

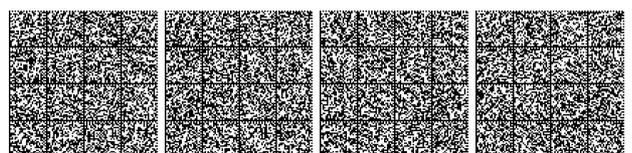
6.1.1.- La durata dei colloqui intimi deve essere adeguata all'obiettivo di consentire al detenuto e al suo partner un'espressione piena dell'affettività, che non necessariamente implica una declinazione sessuale, ma neppure la esclude.

6.1.2.- In quanto finalizzate alla conservazione di relazioni affettive stabili, le visite in questione devono potersi svolgere in modo non sporadico (ovviamente qualora ne permangano i presupposti), e tale da non impedire che gli incontri possano raggiungere lo scopo complessivo di preservazione della stabilità della relazione affettiva.

6.1.3.- Numerosi testi sovranazionali indicano nella predisposizione di luoghi appropriati una condizione basilare per l'esercizio dell'affettività intramuraria del detenuto: così, in particolare, la raccomandazione n. 1340 (1997), sugli effetti della detenzione sul piano familiare e sociale, adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 22 settembre 1997 (punto 6.6.), e la raccomandazione n. 2003/2188 (INI), sui diritti dei detenuti nell'Unione europea, adottata dal Parlamento europeo il 9 marzo 2004 (punto 1, lettera c).

Può ipotizzarsi che le visite a tutela dell'affettività si svolgano in unità abitative appositamente attrezzate all'interno degli istituti, organizzate per consentire la preparazione e la consumazione di pasti e riprodurre, per quanto possibile, un ambiente di tipo domestico.

È comunque necessario che sia assicurata la riservatezza del locale di svolgimento dell'incontro, il quale, per consentire una piena manifestazione dell'affettività, deve essere sottratto non solo all'osservazione interna da parte del personale di custodia (che dunque vigilerà solo all'esterno), ma anche allo sguardo degli altri detenuti e di chi con loro colloquia.



6.1.4.- A differenza di quanto previsto dall'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018 per la visita prolungata del detenuto minorenni, per il detenuto adulto non va ammessa la compresenza di più persone, considerata l'eventualità di una declinazione sessuale dell'incontro, che deve quindi svolgersi unicamente con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona stabilmente convivente con il detenuto stesso.

6.1.5.- Prima di autorizzare il colloquio riservato, il direttore dell'istituto, oltre all'esistenza di eventuali divieti dell'autorità giudiziaria che impediscano i contatti del detenuto con la persona con la quale il colloquio stesso deve avvenire, avrà cura di verificare altresì la sussistenza del presupposto dello stabile legame affettivo, in particolare l'effettività della pregressa convivenza.

6.1.6.- Nella fruizione dei locali predisposti per l'esercizio dell'affettività (i quali verosimilmente saranno, almeno all'inizio, una "risorsa scarsa") «sono favorite le visite prolungate per i detenuti che non usufruiscono di permessi premio» (sempre che ciò non dipenda da ragioni ostative anche all'esercizio dell'affettività intramuraria).

Prevista dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 121 del 2018 riguardo al detenuto minorenni, la particolare considerazione nei confronti di chi non può usufruire di permessi premio può estendersi alla disciplina del detenuto adulto, analoga essendo la *ratio* di sussidiarietà dell'affettività intra moenia rispetto a quella più fisiologicamente esprimibile "fuori le mura".

7.- Nella formulazione del *petitum*, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto prospetta come ostative ai colloqui intimi unicamente «ragioni di sicurezza».

Questa impostazione non attribuisce il dovuto rilievo al principio direttivo enunciato dall'art. 1, comma 5, ordin. penit., laddove, quale fondamento delle restrizioni intramurarie, si indicano, più ampiamente, l'«esigenza di mantenimento dell'ordine e della disciplina» e, nei confronti degli imputati, i «fini giudiziari».

La rimozione del controllo a vista del personale di custodia, funzionale a consentire lo svolgimento del colloquio nell'intimità necessaria all'espressione dell'affettività, può dunque essere negata quando, tenuto conto del comportamento del detenuto in carcere, ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, ovvero anche, riguardo all'imputato, motivi di carattere giudiziario.

Possono quindi rilevare in senso ostativo - non soltanto la pericolosità sociale del detenuto, ma anche - irregolarità di condotta e precedenti disciplinari, in una valutazione complessiva che appartiene in prima battuta all'amministrazione e in secondo luogo al magistrato di sorveglianza, sulla base del modulo ordinario di cui agli artt. 35-*bis* e 69, comma 6, lettera *b*), ordin. penit.

Per l'imputato, l'apprezzamento delle ragioni processuali, innanzitutto la valutazione delle esigenze di salvaguardia della prova, è di competenza dell'autorità giudiziaria che procede, fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dopo la quale l'ammissione al colloquio riservato rientra nella competenza del direttore dell'istituto, come stabiliscono, per i permessi di colloquio in genere, gli artt. 18, decimo comma, della legge n. 354 del 1975 e 37, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 230 del 2000.

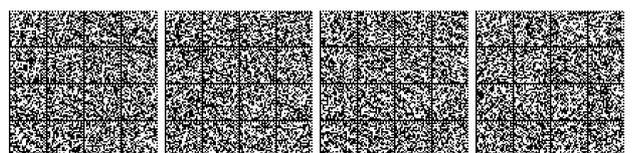
8.- In coerenza con l'oggetto del giudizio principale, instaurato dal reclamo di un detenuto in regime ordinario di media sicurezza, deve precisarsi che l'odierna sentenza non concerne i regimi detentivi speciali.

8.1.- Essa in particolare non riguarda il regime speciale di detenzione di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit., poiché esso, ai sensi del comma 2-*quater*, lettera *b*), della stessa disposizione, comporta l'applicazione di una disciplina dei colloqui radicalmente derogatoria, quanto al controllo finanche auditivo sui colloqui medesimi e alla conformazione dei locali in cui si svolgono.

8.2.- La presente decisione neppure riguarda i detenuti sottoposti a sorveglianza particolare, in quanto, sebbene le restrizioni associate a tale regime non possano avere ad oggetto i colloqui con il coniuge e il convivente (art. 14-*quater*, comma 4, ordin. penit.), i presupposti della relativa applicazione, definiti dall'art. 14-*bis*, comma 1, ordin. penit., sono antitetici rispetto a quelli dell'ammissione al colloquio intimo, trattandosi di reclusi che «con i loro comportamenti compromettono la sicurezza ovvero turbano l'ordine negli istituti» (lettera *a*), «con la violenza o minaccia impediscono le attività degli altri detenuti o internati» (lettera *b*) o che «nella vita penitenziaria si avvalgono dello stato di soggezione degli altri detenuti nei loro confronti» (lettera *c*).

Peraltro, la temporaneità del regime di sorveglianza particolare (di durata non superiore a sei mesi, prorogabile in misura non superiore ogni volta a tre mesi) e l'immediata sottoposizione del provvedimento applicativo al controllo del magistrato di sorveglianza - in base alle disposizioni dei commi 1 e 6 del medesimo art. 14-*bis* - assicurano che le restrizioni abbiano un continuo e attuale fondamento di necessità.

8.3.- Quanto ai detenuti per reati cosiddetti ostativi, in linea di principio non sussistono impedimenti normativi che precludano l'esercizio dell'affettività intra moenia, posto che l'ostatività del titolo di reato inerisce alla concessione dei benefici penitenziari e non riguarda le modalità dei colloqui.



Peraltro, la significativa riduzione del numero dei colloqui autorizzabili, che l'art. 37, comma 8, del d.P.R. n. 230 del 2000 stabilisce «[q]uando si tratta di detenuti o internati per uno dei delitti previsti dal primo periodo del primo comma dell'articolo 4-*bis* della legge e per i quali si applichi il divieto di benefici ivi previsto», indica un chiaro orientamento legislativo nel senso di un maggiore controllo sugli incontri di queste persone, e ciò non può che tradursi in una più stringente verifica dei presupposti di ammissione all'esercizio dell'affettività intramuraria.

9.- Resta ovviamente salva la possibilità per il legislatore di disciplinare la materia stabilendo termini e condizioni diversi da quelli sopra enunciati, purché idonei a garantire l'esercizio dell'affettività dei detenuti, nel senso fatto proprio dalla presente pronuncia.

È altresì opportuno valorizzare qui il contributo che a un'ordinata attuazione dell'odierna decisione può dare - almeno nelle more dell'intervento del legislatore - l'amministrazione della giustizia, in tutte le sue articolazioni, centrali e periferiche, non esclusi i direttori dei singoli istituti.

Venendo meno con questa decisione l'inderogabilità del controllo visivo sugli incontri, può ipotizzarsi la creazione all'interno degli istituti penitenziari - laddove le condizioni materiali della singola struttura lo consentano, e con la gradualità eventualmente necessaria - di appositi spazi riservati ai colloqui intimi tra la persona detenuta e quella ad essa affettivamente legata.

In questa prospettiva, l'azione combinata del legislatore, della magistratura di sorveglianza e dell'amministrazione penitenziaria, ciascuno per le rispettive competenze, potrà accompagnare una tappa importante del percorso di invernamento del volto costituzionale della pena.

10.- Per tutto quanto esposto, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 ordin. penit., nella parte in cui non prevede che la persona detenuta possa essere ammessa, nei termini di cui sopra, a svolgere i colloqui con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona con lei stabilmente convivente, senza il controllo a vista del personale di custodia, quando, tenuto conto del comportamento della persona detenuta in carcere, non ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né, riguardo all'imputato, ragioni giudiziarie.

Sono assorbite le questioni riferite agli ulteriori parametri evocati nell'ordinanza di rimessione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non prevede che la persona detenuta possa essere ammessa, nei termini di cui in motivazione, a svolgere i colloqui con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona con lei stabilmente convivente, senza il controllo a vista del personale di custodia, quando, tenuto conto del comportamento della persona detenuta in carcere, non ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né, riguardo all'imputato, ragioni giudiziarie.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

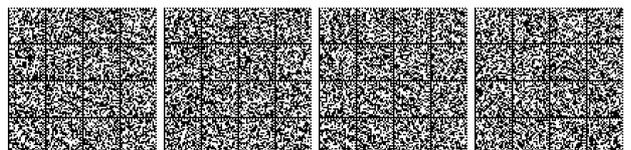
Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 gennaio 2024
(della Regione Campania)

Turismo – Istituzione di un fondo, nello stato di previsione del Ministero del turismo, destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni, volti alla creazione e alla riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e alla valorizzazione del turismo all'area aperta, attraverso un apposito bando da pubblicare da parte del Ministero del turismo – Previsione che alla copertura degli oneri si provvede, quanto a euro 29.870.000, mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale, di cui all'art. 1, comma 368, della legge n. 234 del 2021 – Incremento, per l'anno 2023, di 17 milioni di euro del Fondo istituito dall'art. 1, comma 611, della legge n. 197 del 2022, per ulteriormente favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche – Previsione che agli oneri derivanti da tale incremento si provvede, quanto a euro 8.918.631, mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di parte corrente, di cui all'art. 1, comma 366, della legge n. 234 del 2021.

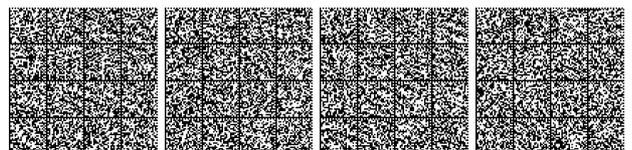
- Decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 (Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale), convertito, con modificazioni, nella legge 6 novembre 2023, n. 155, art. 1-*bis*, commi 1, 2, lettera *a*), 3 e 4, lettera *b*).

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per la Regione Campania (c.f. 80011990636), in persona del Presidente della Giunta regionale, On. le Vincenzo De Luca, quale legale rapp.te *pro tempore*, rapp.ta e difesa dagli avvocati Almerina Bove (c.f. BVOLRN70C46I262Z) e Angelo Marzocchella (c.f. MRZNGI70D24F839Y) dell'Avvocatura regionale (PEC: almerinabove@pec.regione.campania.it; angelomarzocchella@pec.regione.campania.it; fax 0817963684 presso cui desiderano ricevere ogni comunicazione *ex art.* 136 c.p.c.) domiciliati in Roma, alla via Poli n. 29, in virtù di procura speciale e provvedimento autorizzativo (Deliberazione di Giunta regionale n. 2 dell'8 gennaio 2024) allegati in atti;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis* (Sviluppo del turismo di prossimità, all'aria aperta ed ecosostenibile per l'abbattimento delle emissioni atmosferiche), comma 1, comma 2, lettera *a*), comma 3 e comma 4, lettera *b*) del decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 (nella *Gazzetta Ufficiale* 12 settembre 2023, n. 213), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 novembre 2023, n. 155 («Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale»), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana dell'11 novembre 2023, n. 264, per violazione degli articoli 3, 5, 97, 117, quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.

1. L'art. 1-*bis* (Sviluppo del turismo di prossimità, all'aria aperta ed ecosostenibile per l'abbattimento delle emissioni atmosferiche) del decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 settembre 2023, n. 213), introdotto in sede di conversione dall'art. 1, comma 1, della legge 6 novembre 2023, n. 155 («Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale»), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana dell'11 novembre 2023, n. 264, dispone che «1. Al fine di incentivare il turismo di prossimità e all'aria aperta, che consente di abbattere le emissioni atmosferiche riducendo i lunghi spostamenti e favorendo la preservazione degli ecosistemi locali, secondo le strategie di accelerazione della transizione ecologica e di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche, nello stato di previsione del Ministero del turismo è istituito un fondo, con una dotazione di 32.870.000 euro per l'anno 2023, destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni, volti alla creazione e alla riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e alla valorizzazione del turismo all'aria aperta, attraverso apposito bando da pubblicare da parte del Ministero del turismo. Gli interventi finanziati, identificati dal Codice unico di progetto ai sensi dell'art. 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, recano un cronoprogramma e sono monitorati ai sensi del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229.



2. Agli oneri derivanti dal comma 1, pari a 32.870.000 euro per l'anno 2023, si provvede:

a) quanto a euro 29.870.000, mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale, di cui all'art. 1, comma 368, della legge 30 dicembre 2021, n. 234;

b) quanto a euro 3 milioni, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del turismo.

3. Al fine di ulteriormente favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche, il Fondo istituito dall'art. 1, comma 611, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, è ulteriormente incrementato, per l'anno 2023, di euro 17 milioni.

4. Agli oneri derivanti dal comma 3, pari a euro 17 milioni per l'anno 2023, si provvede:

a) quanto a euro 8.081.369, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del turismo;

b) quanto a euro 8.918.631, mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di parte corrente, di cui all'art. 1, comma 366, della legge 30 dicembre 2021, n. 234.»

(sottolineature aggiunte dai rr.).

Le riportate disposizioni di cui all'art. 1-bis), commi 1, 2, lettera a), 3 e 4, lettera b) del decreto-legge 12 settembre 2023 n. 121, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 novembre 2023, n. 155, sono costituzionalmente illegittime e gravemente lesive delle attribuzioni della Regione ricorrente e, pertanto, si promuove questione di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione e delle relative disposizioni di cui alla legge 11 marzo 1953, n. 87, per i seguenti

MOTIVI

I. Violazione degli articoli 3, 97, 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5, 97 e 120 della Costituzione.

1. L'art. 1-bis del decreto-legge 12 settembre 2023 n. 121, introdotto in sede di conversione dall'art. 1, comma 1 della legge 6 novembre 2023, n. 155 («Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale»), al comma 1 istituisce un fondo, con una dotazione pari a 32.870.000 euro per l'anno 2023, destinato al finanziamento di investimenti proposti dai Comuni, volti alla creazione e alla riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e alla valorizzazione del turismo all'aria aperta, prevedendo, per l'attuazione di tali finanziamenti, la pubblicazione di un apposito bando da parte del Ministero del turismo, senza alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni. Al comma 2, la citata disposizione dispone, al fine di dare attuazione agli indicati finanziamenti a favore dei comuni, che ai relativi oneri finanziari si provvede:

a) quanto a euro 29.870.000, mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale, di cui all'art. 1, comma 368, della legge 30 dicembre 2021, n. 234;

b) quanto a euro 3 milioni, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del turismo.

Il comma 3 del menzionato art. 1-bis del decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 prevede, inoltre, al fine di favorire ulteriormente la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche, un incremento, per l'anno 2023, di euro 17 milioni del Fondo istituito dall'art. 1, comma 611, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, stabilendo, al comma 4, che ai relativi oneri finanziari si provvede:

a) quanto a euro 8.081.369, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del turismo;



b) quanto a euro 8.918.631, mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di parte corrente, di cui all'art. 1, comma 366, della legge 30 dicembre 2021, n. 234.

Ebbene, le menzionate disposizioni, nella parte in cui escludono ogni forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali nella determinazione di criteri e modalità di accesso al fondo istituito, rimettendo tali determinazioni, per quanto relativo alla disposizione di cui al comma 1 esclusivamente ad un apposito bando del Ministero del turismo, sono gravemente lesive delle prerogative regionali, come riconosciute dalle norme costituzionali indicate in epigrafe, in quanto intervengono in materia di "turismo", afferente alla competenza legislativa residuale delle Regioni. Le gravate disposizioni di cui al citato art. 1-bis vengono impugnate con il presente il ricorso nella parte in cui rimettono ad un apposito bando del Ministero del turismo la determinazione degli obiettivi, delle politiche strategiche e degli indirizzi nella materia *de qua*, devolute invece alle Regioni, demandando all'indicato Ministero l'individuazione dei presupposti, requisiti e modalità per l'accesso al fondo nonché l'individuazione dei criteri per l'assegnazione delle risorse, in patente violazione della competenza legislativa esclusiva regionale in materia di "turismo", peraltro pretermettendo ogni forma di coinvolgimento delle autonomie territoriali.

Ed invero, trattandosi di un fondo che interviene per il finanziamento di attività afferenti al turismo, materia di competenza regionale residuale, la -doverosa-conformità al principio di leale collaborazione, che implica il più ampio coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato dal riparto delle risorse del fondo, avrebbe imposto quanto meno la previsione della necessaria intesa delle Regioni e Province autonome, in coerenza con quanto Codesta Corte ha ripetutamente insegnato con le sentenze nn. 303 del 2003, 7 del 2016, 170 del 2017, 74, 78 del 2018, 123 del 2022.

Con le pronunce n. 90 del 2006 e n. 197 del 2003, Codesta Corte ha, altresì, chiarito che anche laddove sia ravvisabile, ai sensi dell'art. 118, comma 1 della Costituzione un'esigenza di esercizio unitario a livello statale, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza possono giustificare una deroga all'esercizio della competenza da parte delle Regioni e quindi un intervento normativo statale solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un coinvolgimento della Regione interessata (sentenze n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003, n. 214 del 2006).

Né può ritenersi che le norme in menzione siano giustificate dalla *ratio* espressa dall'indicato art. 1-bis di incentivare il turismo di prossimità e all'aria aperta, che consente di abbattere le emissioni atmosferiche riducendo i lunghi spostamenti e favorendo la preservazione degli ecosistemi locali, secondo le strategie di accelerazione della transizione ecologica e di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche con la implicita riconduzione alla «tutela dell'ambiente» tenuto conto che, secondo costante orientamento giurisprudenziale di Codesta Corte Costituzionale, la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una «materia» in senso tecnico, in quanto non configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, bensì, al contrario investe ed intreccia inestricabilmente altri interessi e competenze (sentenze n. 407 del 2002; n. 222 del 2003) «essendo l'ambiente da considerarsi come un valore» costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative... per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sentenza n. 407 del 2002)" (*cf.*: sentenze n. 536 del 2002; n. 246 del 2006), qualificandosi, dunque, quale materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali (sentenze n. 259 del 2004; n. 12 del 2009; n. 117 del 2012) e che non possono essere frustrate mercè la totale estromissione delle Regioni dalle scelte strategiche operate in sede statale.

2. Vi è di più. Il fondo istituito ai sensi del comma 1 dell'art. 1-bis del decreto-legge n. 121 del 2023 del quale si prevede una gestione - come rilevato - esclusivamente a livello statale, risulta alimentato, per la maggior parte, mediante sottrazione di risorse a fondi già esistenti e la cui gestione delle relative risorse avviene in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in ossequio al principio di leale collaborazione.

Ed invero, la gravata disposizione prevede, in ordine alla copertura degli oneri finanziari derivanti dall'istituzione del Fondo di cui al primo comma della medesima disposizione, avente una dotazione di 32.870.000 euro, che ai relativi oneri si provvede, ai sensi del comma 2: quanto a 29.870.000 euro dalla riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale previsto dall'art. 1, comma 368, della legge n. 234 del 2021 e quanto ad euro 3 milioni di euro dalla «riduzione dello stanziamento del Fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del turismo».

Valga, al riguardo, rilevare che il Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale, di cui all'art. 1, comma 368, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 che, ai sensi del comma 2, lettera a) della gravata disposizione, subisce una riduzione per un importo di euro 29.870.000, è stato istituito nello stato di previsione del Ministero del turismo con una



dotazione pari a 50 milioni di euro per l'anno 2022, 100 milioni di euro per l'anno 2023 e 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025, per la realizzazione di investimenti finalizzati ad incrementare l'attrattività turistica del Paese, anche in relazione all'organizzazione di manifestazioni ed eventi, compresi quelli sportivi, connotati da spiccato rilievo turistico, garantendo positive ricadute sociali, economiche ed occupazionali sui territori e per le categorie interessate.

3. Il successivo comma 3 interviene in materia di turismo intermodale, stabilendo «Al fine di ulteriormente favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche», un incremento del fondo istituito dall'art. 1, comma 611 della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Fondo per il turismo sostenibile) di 17 milioni di euro. Il comma 4 del medesimo art. 1-bis del decreto-legge n. 121/2023 dispone, per la copertura degli oneri connessi a tale incremento, che «si provvede per 8.081.369 euro mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del turismo, e per 8.918.631 euro mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di parte corrente di cui all'art. 1, comma 366, della legge di bilancio 2022».

Il Fondo unico nazionale per il turismo di parte corrente, di cui all'art. 1, comma 366, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 che, ai sensi del comma 4, lettera b) della gravata disposizione subisce una riduzione per un importo pari a euro 8.918.631, è stato istituito nello stato di previsione del Ministero del turismo con una dotazione pari 120 milioni di euro per gli anni 2022 e 2023 e a 40 milioni di euro per l'anno 2024, con l'obiettivo di razionalizzare gli interventi volti a incrementare l'attrattività e a sostenere la promozione turistica nel territorio nazionale, sostenendo gli operatori del settore nel percorso di attenuazione degli effetti della crisi pandemica e per il rilancio produttivo ed occupazionale in sinergia con le misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza. Il successivo comma 367 della medesima legge n. 234/2021 elenca le finalità cui sono destinate le risorse del fondo di parte corrente: a) adozione di misure di salvaguardia per gli operatori economici del settore in grado di valorizzare le potenzialità del comparto di fronte agli effetti di crisi sistemiche o settoriali, concentrando le misure in favore degli operatori per i quali permangono condizioni che limitano l'ordinaria possibilità di svolgimento delle attività produttive e lavorative; b) promozione di politiche di sviluppo del turismo in grado di produrre positive ricadute economiche e sociali sui territori interessati e per le categorie produttive e sociali coinvolte.

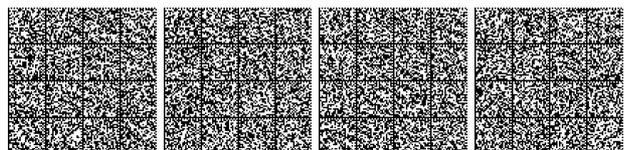
4. Ebbene, l'indicata riduzione del Fondo Unico Nazionale per il Turismo (FUNT), istituito con legge 30 dicembre 2021, n. 234 in parte corrente (art. 1, comma 366) e in conto capitale (art. 1, comma 368) disposta dagli impugnati commi 2, lettera a) e 4, lettera b) dell'art. 1-bis del decreto-legge n. 121 del 2023 sottrae risorse alle autonomie regionali cui le disponibilità di tale fondo sono destinate.

In particolare, valga rilevare che l'art. 1, commi 366 e 368, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, ha istituito:

a. il Fondo unico nazionale per il turismo di parte corrente (di seguito, Fondo di parte corrente);

b. il Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale (di seguito, Fondo di contro capitale). Le modalità di attuazione, di riparto e di assegnazione delle risorse dei suddetti Fondi sono stabilite, giusto il comma 369 del medesimo art. 1 della citata legge n. 234/2021, con decreto interministeriale del Ministro del turismo di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Tale decreto interministeriale (n. 3462 del 9 marzo 2022, modificato successivamente dal decreto interministeriale n. 8019 del 19 aprile 2023) prevede, agli articoli 4 (Ripartizione e assegnazione delle risorse del Fondo di parte corrente) e 5 (Ripartizione e assegnazione delle risorse del Fondo di conto capitale) che, con accordo sottoscritto in sede di Conferenza Stato-Regioni e P.A. di Trento e di Bolzano, si provvede, sulla base di una proposta in auto coordinamento, alla ripartizione delle risorse. Tale proposta di ripartizione per il 2023 è stata discussa e approvata il 5 aprile 2023 in sede di Commissione delle Politiche del Turismo, sulla base di criteri specifici (50% delle risorse disponibili suddivise in parti uguali ed il restante calcolato sulla base dei flussi turistici che hanno investito singolarmente negli anni precedenti le regioni). Successivamente, la suddetta proposta è stata fatta propria dalla Conferenza delle Regioni in data 19 aprile 2023, contestualmente agli schemi di decreti di spesa corrente (euro cinquanta milioni) e di conto capitale (euro cinquanta milioni) fatti pervenire dal Ministero del Turismo e con i quali sono stati approvati gli «Atti di Programmazione Triennio 2023-2025» (prot. n. 8912 del 5 maggio 2023 - Funt conto capitale e prot. n. 8915 del 5 maggio 2023 - Funt di parte corrente).

Il 21 giugno 2023 in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni è stato approvato l'Accordo di ripartizione della quota pari all'80% delle risorse del Fondo unico nazionale del turismo di parte corrente per l'esercizio finanziario 2023, di importo complessivo pari a euro 50.000.000,00 (di cui alla Regione Campania è attribuito il riparto di euro 2.510.000,00).

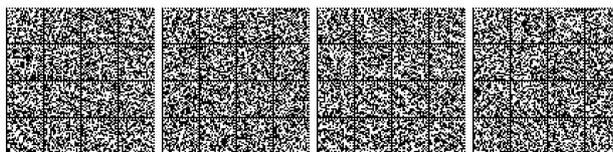


Alla luce di quanto sopra, dunque, le disposizioni di cui all'art. 1-bis del decreto-legge n. 121/2023 violano, a tutta evidenza, le prerogative regionali anche sotto il profilo concernente l'alimentazione dei Fondi previsti dalle citate disposizioni, da gestirsi esclusivamente a livello statale, per la maggior parte, mediante sottrazione di risorse già assegnate alle Regioni o comunque alle stesse destinate sulla base del previo - doveroso - accordo con le Regioni medesime.

A tal riguardo si rileva che, per costante insegnamento di Codesta Corte, il legislatore statale non può porsi in contrasto con i criteri e limiti del sistema di autonomia finanziaria regionale delineato dall'art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale (cfr. sentenza n. 423 del 2004). Eccezioni a tale divieto sono possibili soltanto nell'ambito e stretti limiti di quanto previsto dagli articoli 118, primo comma, 119, quinto comma e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. In particolare, il quinto comma dell'art. 119 della Costituzione autorizza due specifiche e tipizzate forme di intervento finanziario nelle materie di competenza delle Regioni ed enti locali: l'erogazione di risorse aggiuntive rispetto all'ordinaria autonomia finanziaria regionale o locale, a condizione che lo Stato abbia previamente attuato le previsioni dei primi quattro commi del medesimo articolo, così da garantire alle autonomie locali che le loro entrate finanzino integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite; oppure la realizzazione di interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Ebbene, con specifico riferimento all'istituzione di fondi con destinazione vincolata in materia regionale, con sentenza n. 254 del 2013, Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha chiarito che «l'art. 119 della Costituzione vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati. Tali misure, infatti, possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (cfr. anche sentenza n. 168 del 2008, nonché, in termini sostanzialmente coincidenti, *ex plurimis*, sentenze n. 50 del 2008, n. 201 del 2007 e n. 118 del 2006). Codesta Corte ha più volte, altresì, affermato che nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, incidente su materie di competenza regionale (residuale o concorrente), il principio di leale collaborazione impone, ai fini della salvaguardia di tali competenze, che la legge statale preveda strumenti di coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse destinate agli enti territoriali (da ultimo, sentenze n. 179, 123 e n. 114 del 2022) e, a più riprese, ha precisato che «l'esercizio unitario, che consente di attrarre insieme alla funzione amministrativa anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (in tal senso, cfr. sentenze n. 303 del 2003, n. 6 del 2004, n. 383 del 2005, n. 331 del 2010, n. 182 del 2013, n. 261/2015, n. 21/2016, e le sentenze n. 211/2016 e n. 61/2018 emesse su ricorsi in via principale per questione di legittimità costituzionale promossi dalla Regione Campania avverso rispettivamente l'art. 1, comma 224, ed il comma 202 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)»).

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

Pertanto, quand'anche si volesse ritenere la materia in esame attratta alla potestà normativa statale in tema di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s)), comunque la stessa, per l'evidente interferenza con quella del turismo, deve essere esercitata nel rispetto del principio di leale collaborazione, in quanto sussiste un intreccio o concorso di competenze nell'ambito delle materie del turismo e dell'ambiente e pertanto, risulta necessario assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione, mediante il più ampio coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato tramite una intesa in sede di definizione di aspetti aventi diretta incidenza sulla propria sfera di interesse, quali il riparto delle risorse e la determinazione dei relativi criteri e modalità di approvvigionamento e di assegnazione (*ex multis*, Corte costituzionale nn. 78 e 74 del 2018, nn. 170 e 114 del 2017, nn. 142, 110 e 7 del 2016, n. 262 del 2015, n. 278 del 2010, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). E dunque, anche laddove si ritenesse che la gravata disposizione intervenga nell'ambito della tutela dell'ambiente – il cui richiamo appare, in verità, meramente formalistico o comunque marginale - non potrà ignorarsi che, con plurime pronunce, Codesta Corte costituzionale ha, ulteriormente,



precisato che se «non vi è una materia sicuramente prevalente, riconducibile alla competenza dello Stato, si applica il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze (sentenze n. 63 e n. 50 del 2008; n. 201 del 2007; n. 211 e n. 133 del 2006); strumenti che possono assumere, rispettivamente, la forma di intese o pareri, a seconda del maggiore o minore impatto dell'intervento finanziario statale sulle competenze regionali (sentenza n. 6 del 2004)».

Gli indicati principi, elaborati da copiosa giurisprudenza costituzionale, risultano del tutto disattesi dalla norma impugnata.

II. Violazione degli articoli 3, 97, 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5, 97 e 120 della Costituzione.

L'art. 1-*bis* del decreto-legge 12 settembre 2023 n. 121, introdotto in sede di conversione dall'art. 1, comma 1 della legge 6 novembre 2023, n. 155 («Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale»), al comma 3 stabilisce che «3. Al fine di ulteriormente favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche, il Fondo istituito dall'art. 1, comma 611, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, è ulteriormente incrementato, per l'anno 2023, di euro 17 milioni» e al successivo comma 4 che «4. Agli oneri derivanti dal comma 3, pari a euro 17 milioni per l'anno 2023, si provvede:

a) quanto a euro 8.081.369, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del turismo;

b) quanto a euro 8.918.631, mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di parte corrente, di cui all'art. 1, comma 366, della legge 30 dicembre 2021, n. 234.».

Il comma 3 dell'art. 1-*bis* del decreto-legge n. 121 del 2023 è costituzionalmente illegittimo in quanto invade la competenza esclusiva regionale in materia di turismo intervenendo, più specificatamente, nell'ambito del turismo intermodale stabilendo «Al fine di ulteriormente favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche», un incremento del fondo istituito dall'art. 1, comma 611 della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Fondo per il turismo sostenibile) di 17 milioni di euro.

Come noto, in Regione Campania, il turismo ha una rilevante importanza strategica.

Al riguardo, valga rilevare che il citato comma 3 interviene in materia di turismo intermodale invadendo la sfera di competenza legislativa regionale, tenuto conto che con legge regionale 5 luglio 2023, n. 14 «Norme in materia di turismo itinerante *Garden Sharing* e aree di sosta caravan e autocaravan» la Regione Campania «valorizza il proprio territorio e promuove lo sviluppo del turismo all'aria aperta attraverso la promozione del proprio patrimonio naturalistico, al fine di incrementare l'afflusso turistico in Campania, estendere la stagione turistica, attrezzare e far conoscere i territori e generare nuove opportunità di lavoro. 2. Per le finalità previste dal comma 1, la Regione, a supporto del turismo itinerante, disciplina e favorisce l'istituzione e l'adeguamento di aree attrezzate per la sosta temporanea di camper in aree rurali per lo sviluppo di economie alternative, individuate dai Comuni singoli o associati, come previsto dai piani urbanistici comunali sprovvisti di aree adibite a campeggio.», prevedendo la concessione di contributi a favore dei Comuni (art. 7).

Ebbene, le indicate disposizioni di cui al comma 3 dell'art. 1-*bis* del decreto-legge n. 121 del 2023 ledono sensibilmente le prerogative regionali, laddove, in specie, implementando il Fondo istituito dall'art. 1, comma 611, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, implicano un'inammissibile ingerenza nella competenza esclusiva residuale *ex art.* 117, 4 comma, della Costituzione in materia di turismo, favorendo, al di fuori di ogni schema di preventivo dialogo tramite apposita intesa, l'atipica figura del «turismo intermodale» che, oltre ad essere oscura sul piano semantico, postula una nozione scientifica ontologicamente sconosciuta al nostro ordinamento giuridico e per il quale gli enti territoriali, competenti per materia, non solo non sono mai stati coinvolti al fine di stabilirne la relativa disciplina istitutiva, ma per la cui realizzazione non hanno mai potuto predisporre alcuna azione strutturale od organizzativo-esecutiva al fine di renderla in concreto praticabile. Il che implica, peraltro, un'irragionevole ed unilaterale allocazione di risorse economiche, da parte dello Stato, su di un fondo ministeriale, in totale dispregio della corretta gestione delle finanze disponibili onde indirizzarle al Fondo nazionale del turismo, attingibile dalle Regioni per le azioni concordemente già programmate, nonché la contestuale violazione del principio di leale collaborazione, oltre che del principio di ragionevolezza, efficienza, efficacia e buon andamento dell'azione amministrativa, con grave ridondanza nella sfera di attribuzioni delle Regioni e conseguente illegittimità, sul piano costituzionale, stigmatizzata, alla stregua del corretto paradigma, nei rapporti istituzionali de quibus, dalla giurisprudenza di Codesta Corte (*cf.* sentenze n. 40/2022 e 168/2008).



P. Q. M.

Voglia Codesta Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-bis (Sviluppo del turismo di prossimità, all'aria aperta ed ecosostenibile per l'abbattimento delle emissioni atmosferiche), comma 1, comma 2, lettera a), comma 3 e comma 4, lettera b) del decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 (nella Gazzetta Ufficiale 12 settembre 2023, n. 213), convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 novembre 2023, n. 155 («Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale»), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dell'11 novembre 2023, n. 264, per violazione degli articoli 3, 5, 97, 117, quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.

Napoli-Roma, 10 gennaio 2024

Gli avvocati: MARZOCHELLA - BOVE

24C00002

N. 3

Ordinanza del 4 dicembre 2023 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Milano sul ricorso proposto da Meltemi energia srl contro Ag. entrate direzione provinciale II di Milano.

Tributi – Energia – Prevista istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Individuazione dei soggetti passivi – Quantificazione della base imponibile – Criterio di determinazione costituito dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021 – Previsione che, in caso di saldo negativo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ai fini del calcolo della base imponibile per tale periodo è assunto un valore di riferimento pari a zero – Applicazione del contributo nella misura del 25 per cento nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000, mentre se è inferiore al 10 per cento non è dovuto alcun contributo – Assunzione, ai fini del calcolo del medesimo saldo, del totale delle operazioni attive e del totale delle operazioni passive, entrambe al netto dell'IVA – Previsione che non concorrono alla determinazione della base imponibile del contributo straordinario le operazioni attive non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale, se e nella misura in cui gli acquisti ad esse afferenti siano territorialmente non rilevanti ai fini dell'IVA.

- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37 e, in particolare, comma 3-ter, inserito dall'art. 1, comma 120, lettera c), della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025).

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO DI MILANO

SEZIONE 12

Riunita in udienza il 23 ottobre 2023 alle ore 14,30 con la seguente composizione collegiale:

Mietto Massimo, Presidente;
Cozzi Stefano Celeste, relatore;
Salvo Michele, giudice,

in data 23 ottobre 2023 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1465/2023 depositato il 29 marzo 2023; proposto da Meltemi Energia S.r.l. - 07034570726;

difeso da:

Paolo Biagi - BGIPLA67A03L833K;
Davide De Girolamo - DGRDVD77A24H501P;



Livia Salvini - SLVLVI57H67H501M;

rappresentato da Andrea Fiocchi - FCCNDR66L27F205U ed elettivamente domiciliato presso paolo.biagi@pec.it

Contro Ag. entrate Direzione provinciale li di Milano elettivamente domiciliato presso dp.2milano@pce.agenzia-entrate.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di: diniego rimborso caro bollette 2022 a seguito di discussione in pubblica udienza.

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

Meltemi Energia S.r.l. è una società che fa capo ad un gruppo industriale francese che svolge attività afferenti ai mercati dell'energia.

Con il ricorso in esame, tale società impugna il provvedimento tacito di rigetto formatosi, ai sensi dell'art. 22, secondo comma, del decreto legislativo n. 546 del 1992, sulla sua istanza di rimborso delle somme versate a titolo di «contributo straordinario contro il caro bollette» previsto dall'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022, per un importo di euro 2.077.203,87, oltre interessi maturati e maturandi.

Si è costituita in giudizio, per resistere al ricorso, l'Agenzia delle entrate.

La causa è stata trattenuta in decisione in esito alla pubblica udienza del 23 ottobre 2023.

Ritiene il Collegio che non siano manifestamente infondati i seguenti profili di illegittimità costituzionale del citato art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022 evidenziati dalla ricorrente.

1. Genericità, indeterminatezza e irragionevolezza del presupposto.

Il citato art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022, convertito con legge n. 51 del 2022, ha introdotto, per l'anno 2022, un contributo straordinario contro il caro bollette posto a carico delle imprese che svolgono attività nel campo energetico. Il primo ed il secondo comma di tale norma individuano i soggetti passivi ed i criteri di calcolo del tributo (base imponibile e aliquota), senza però specificare quale sia il suo presupposto, con conseguente impossibilità di identificare con certezza la manifestazione di capacità contributiva che l'imposta intende colpire.

Solo dalla lettura dei lavori preparatori sembrerebbe potersi dedurre che il contributo in esame dovrebbe intercettare asseriti «extraprofitti» di cui le imprese del comparto dell'energia avrebbero beneficiato, in relazione all'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore verificatosi a causa della crisi internazionale conseguente all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia.

La mancata indicazione nella norma dello scopo del tributo rende però incerto il presupposto e tale incertezza si potrebbe porre in contrasto con l'art. 23 Cost., che, prevedendo una chiara riserva di legge in relazione alle prestazioni patrimoniali, impone al legislatore di individuare gli elementi essenziali identificativi della prestazione tributaria. Risulterebbero inoltre violati gli articoli 3 e 53 Cost., dal momento che, pur rientrando nella discrezionalità del legislatore la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva, che può essere desunta da qualsiasi indice che sia rivelatore di ricchezza, tale discrezionalità incontra il limite della non arbitrarietà.

2. Inidoneità della base imponibile ad incidere sugli extraprofitti correlati al settore energetico.

Anche ammettendo che la *ratio* del contributo sia quella di colpire gli extraprofitti, la sua struttura sembrerebbe inidonea allo scopo, con conseguente ulteriore profilo di contrasto con gli articoli 3 e 57 Cost.

A questo proposito, si rileva che l'art. 37, secondo comma, decreto-legge n. 21 del 2022 collega la base imponibile del tributo all'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021. La norma richiama quindi la disciplina in materia di IVA, e nello specifico quella delle relative liquidazioni periodiche (LIPE).

In tal modo però, il tributo non pare in grado di incidere sugli extraprofitti posto che il differenziale tra «saldi IVA» è il semplice risultato della somma algebrica delle poste attive e passive relative a determinate operazioni che si realizzano in uno specifico periodo, risultato che non sembra mettere in evidenza la sussistenza di un incremento degli utili, né tantomeno la sussistenza di un incremento degli utili di tipo congiunturale dovuto ad attività speculativa o comunque estranea all'impresa.

A questo riguardo va innanzitutto evidenziato, da un punto di vista generale, che la struttura dell'IVA non consente di correlare le componenti attive con le corrispondenti componenti passive.



Per tale imposta, infatti, non si applica il principio di competenza economica che impone la correlazione tra costi e ricavi al fine di calcolare un preciso risultato economico realizzato in un determinato lasso di tempo. Nel sistema dell'IVA, l'imposta grava sulle singole operazioni e si disinteressa di eventuali collegamenti tra le masse di operazioni attive e passive, non essendo strutturalmente demandata ad intercettare la formazione di un utile.

Quanto sopra risulta particolarmente evidente per i costi di acquisto dei beni strumentali, per i quali, a fini IVA, non si applica l'ammortamento venendo tali costi contabilizzati per intero al momento dell'acquisto. Questo metodo di contabilizzazione non consente evidentemente di intercettare il risultato economico dell'attività di impresa posto che l'onere economico sostenuto per l'acquisto dei beni strumentali incide per diverse annualità su tale risultato.

Inoltre, per come configurata la base imponibile del contributo per la quale assumono rilievo esclusivamente le contabilizzazioni effettuate nei periodi 1° ottobre 2021-30 aprile 2022 e 1° ottobre 2020-30 aprile 2021, il costo di acquisto dei beni strumentali può incidere o non incidere sulla determinazione della base imponibile del tributo in base ad un elemento del tutto casuale: il fatto che l'acquisto sia stato o meno effettuato nei succitati periodi.

Va poi considerato che le norme in materia di IVA non tengono conto di alcuni relevantissimi elementi di costo che insistono in maniera significativa sui profitti, e quindi sugli ipotetici «sovraprofiti» del settore.

Si pensi, in particolare, ai costi di personale e ai differenziali realizzati su contratti derivati che, in quanto considerati non soggetti ad IVA, non sono computabili ai fini del contributo.

Per quanto concerne in particolare i contratti derivati, si sottolinea che i relativi costi, non rappresentando corrispettivi di una controprestazione, secondo quanto chiarito dalle indicazioni di prassi dell'Amministrazione finanziaria (risoluzione MEF n. 77 del 16 luglio 1998), non concorrono all'ammontare complessivo delle operazioni passive ai fini dell'IVA.

Questi costi tuttavia rilevano sicuramente ai fini della determinazione del risultato economico dell'attività di impresa, soprattutto per ciò che concerne le imprese esercenti attività in campo energetico le quali sono solite stipulare tale tipologia di contratti a copertura dei rischi legati all'andamento delle quotazioni dei beni che costituiscono materie prime o prodotti finiti (l'esigenza ad essi sottesa è, in sostanza, quella di evitare che tali quotazioni possano causare l'erosione dei margini di guadagno per effetto dell'aumento del prezzo di materie prime o della contrazione del prezzo dei prodotti oggetto dell'attività).

Non può quindi dubitarsi che tali componenti di costo siano direttamente riconducibili all'attività di impresa, trattandosi di costi specificamente riferibili al suo oggetto: conseguentemente, non può nemmeno dubitarsi che essi concorrano, sia in senso economico che giuridico, alla produzione di profitti e, quindi, di eventuali «sovraprofiti» realizzati nell'esercizio di quella stessa attività.

Anche sotto tale aspetto, la struttura del tributo appare inidonea a rappresentare correttamente il supposto «sovraprofito» che intende colpire.

Va poi osservato che il contributo, gravando sul fatturato IVA, incide su elementi radicalmente estranei alla definizione di profitto in senso economico o fiscale, come tipicamente accade con gli importi riferiti alle accise traslate sui clienti, che rappresentano componenti fiscali in definitiva riversate allo Stato, che non rientrano nella definizione di profitto in senso economico o fiscale, sicché non possono rappresentare in alcun modo un incremento rilevante di «ricchezza» tassabile.

Inoltre, poiché secondo l'interpretazione dell'Amministrazione finanziaria (circolare n. 22/E del 23 giugno 2022), il contributo in esame si applica sull'interezza del fatturato ritratto da tutte le attività esercitate, anche nel caso di soggetti operanti anche al di fuori dell'ambito energetico, l'imposizione fiscale può estendersi a redditi maturati in settori di attività totalmente diversi da quello di interesse, che in nessun modo si presuppongono beneficiati dall'andamento del prezzo dei prodotti energetici.

Per quanto riguarda l'aspetto temporale, si deve rilevare che, come ripetuto, l'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022, stabilisce che, per determinare la base imponibile del tributo, occorre prendere a riferimento i differenziali dei saldi IVA relativi ai periodi 1° ottobre 2021-30 aprile 2022 e 1° ottobre 2020-30 aprile 2021.

Tali periodi potrebbero rivelarsi eccessivamente brevi essendo ben possibile che, a fronte di un dato risultato economico consuntivato nel periodo temporale rilevante ai fini del contributo, le società realizzino negli altri periodi dell'anno relevantissime perdite o relevantissimi guadagni.

A ciò si aggiunga che gli extraprofiti realizzati nel 2021-2022, rispetto al corrispondente periodo 2020-2021, potrebbero essere dovuti al fatto che, durante la pandemia, le società energetiche hanno subito rilevanti contrazioni delle vendite dovute al calo dei consumi.

Tutto quanto sin qui illustrato porta a dubitare della compatibilità dell'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022 con gli articoli 3 e 53 Cost. posto che, come chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 10 del 2015 (in tema di Robin Tax), vi deve essere sempre coerenza fra il presupposto economico che il legislatore intende colpire e la struttura del tributo.



3. *Violazione del principio di uguaglianza.*

La mancata correlazione fra scopo del tributo e struttura dello stesso potrebbe anche comportare problemi rilevanti sotto il profilo del rispetto del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.

Si è visto, ad esempio, che la rilevanza dei costi connessi all'acquisto dei beni strumentali ai fini della determinazione della base imponibile dipende da elementi del tutto casuali: il fatto che l'acquisto sia stato effettuato nei periodi presi in considerazione dall'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022.

L'imposta potrebbe quindi andare ad incidere in maniera casuale sugli operatori del settore, colpendo magari chi non ha beneficiato in nessun modo dell'ascesa dei prezzi e delle tariffe energetiche, con conseguente violazione del suddetto principio.

Va poi osservato che la medesima norma esenta da imposta gli operatori che hanno realizzato extraprofitti per importi inferiori a 5 milioni di euro o in una percentuale inferiore al 10 per cento. Anche questa previsione potrebbe rivelarsi discriminatoria posto che introduce un regime fiscale differenziato pur a fronte di situazioni del tutto comparabili (si pensi al caso dell'operatore che realizza extraprofitti di importo di poco inferiore a 5 milioni di euro, che non deve versare alcunché, e dell'operatore che realizza extraprofitti di poco superiori a tale soglia il quale è tenuto a versare una somma superiore al milione di euro).

A tutto ciò si può aggiungere che il contributo non colpisce soggetti che operano in altri settori (bancario e farmaceutico) che ugualmente potrebbero aver beneficiato della situazione congiunturale.

4. *Violazione degli articoli 53 e 42 della Costituzione, nonché dell'art. 117 Cost. in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo CEDU.*

Il secondo comma dell'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022, stabilisce che il contributo si applica nella misura del 25 per cento della base imponibile la quale, come ripetuto, è costituita dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito ai periodi 1° ottobre 2021-30 aprile 2022 e 1° ottobre 2020-30 aprile 2021.

Si è detto sopra che la struttura della base imponibile non sembra in grado di mettere in evidenza il reale andamento economico dell'impresa.

La combinazione di questi elementi (base imponibile non rappresentativa di un utile economico e aliquota pari al 25 per cento di tale base imponibile) potrebbe comportare, quale conseguenza, che, per far fronte all'imposta, il soggetto passivo debba attingere in maniera rilevante alle proprie risorse patrimoniali.

Parte ricorrente porta ad esempio la propria situazione, rilevando che l'importo del tributo che essa è stata obbligata a versare, non solo supera abbondantemente gli utili realizzati nell'anno 2022, ma corrisponde ad una percentuale pari al 34 per cento del suo patrimonio netto.

Si potrebbe quindi ritenere che, per come configurato, il contributo possa avere effetti ablativi anche integrali della capacità economica del soggetto inciso, con conseguente violazione degli articoli 42 e 53 Cost.

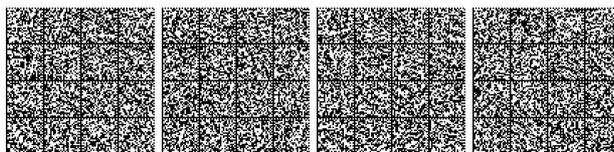
Con riferimento all'art. 42 Cost., si osserva che la norma pone una garanzia alla proprietà privata, prevenendo che questa possa essere espropriata solo per ragioni di interesse generale e salvo pagamento di un indennizzo. La sottoposizione ad una tassazione in grado di incidere fortemente sul patrimonio del soggetto passivo sarebbe dunque in contrasto con questa disposizione in quanto avente sostanzialmente effetti espropriativi.

Analogo ragionamento può essere formulato in relazione all'art. 53 Cost. il quale, come noto, pone il limite della «capacità contributiva» del soggetto passivo. Questa norma opera, infatti, da baluardo contro prelievi fiscali configurati in modo tale da generare l'erosione progressiva dell'oggetto cui è riferita l'imposta, oppure contro prelievi che sottraggono integralmente la stessa ricchezza tassata o in una misura che possa fondatamente minacciare l'equilibrio tra i bisogni finanziari del settore pubblico e l'interesse dei singoli.

Per questo profilo viene anche in rilievo l'art. 1 del Primo Protocollo CEDU, il quale costituisce parametro interposto nei giudizi di costituzionalità riguardanti le norme primarie dell'ordinamento italiano, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. (*cf.*: Corte costituzionale, 20 ottobre 2007, n. 348).

L'art. 1 del Primo Protocollo CEDU è anch'esso posto a presidio della tutela proprietaria, prevedendo al primo comma, primo periodo, la regola secondo cui «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni» e così vietando, in via generale, ogni compressione al libero godimento dei beni stessi. I periodi successivi del testo della disposizione autorizzano, a certe condizioni, la limitazione del diritto di proprietà: il secondo periodo del primo comma prevede, infatti, che «nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale».

Il secondo comma dispone a sua volta che «le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende».



La Corte europea dei diritti dell'uomo ha chiarito che le ragioni di ordine fiscale non consentono l'introduzione, da parte del legislatore nazionale, di «imposte confiscatorie», tali cioè da azzerare o, comunque, diminuire fortemente la manifestazione di ricchezza che esse intendono colpire, alterando così in maniera radicale l'equilibrio tra interesse fiscale e diritto alla tutela proprietaria (CEDU, N.K.M. vs. Hungary, sentenza del 14 maggio 2013).

Tanto premesso, si può osservare che il contributo in esame, nella misura in cui potrebbe determinare l'erosione di una parte rilevante del patrimonio netto sociale, si potrebbe porre in contrasto con questa norma.

5. Profili di illegittimità costituzionale riguardanti specificamente il comma 3-ter dell'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022.

L'art. 37, comma 3-ter, del decreto-legge n. 21 del 2022, introdotto dall'art. 1, comma 120, lettera c), della legge n. 197 del 2022, stabilisce che non concorrono alla determinazione della base imponibile del tributo di cui si discute «... le operazioni attive non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale [...] se e nella misura in cui gli acquisti ad esse afferenti siano territorialmente non rilevanti ai fini dell'IVA».

Con questa disposizione il legislatore ha inteso far sì che le voci attive correlate alle vendite estere (sempre escluse dal campo di applicazione dell'IVA nonostante inserite nelle LIPE per ragioni di controllo) vengano escluse dalla base imponibile del contributo solo se gli «acquisti afferenti» siano, a loro volta, extraterritoriali.

Va però osservato che, come evidenziato sopra, la struttura dell'IVA (e di conseguenza quella del contributo in esame) non consente di correlare le componenti attive con le corrispondenti componenti passive, essendo la sua base imponibile calcolata con riferimento al differenziale di due masse non collegate che non riflettono perciò l'andamento economico dell'impresa.

Si potrebbe quindi ritenere che la disposizione contenuta nell'art. 37, comma 3-ter, del decreto-legge n. 21 del 2022 presenti profili di irrazionalità laddove pretende che, al solo fine di attribuire irrilevanza ai proventi derivanti dalle cessioni extraterritoriali, il contribuente debba individuare gli acquisti «afferenti».

Inoltre, come visto, la base imponibile del contributo si determina con riferimento a due periodi ben determinati, con la conseguenza che sono irrilevanti le operazioni compiute al di fuori di tali periodi.

Se gli acquisti afferenti sono effettuati in periodi diversi da quelli presi in considerazione dalla norma, l'entrata derivante dalla vendita extraterritoriale ad essi correlata dovrebbe quindi comunque computarsi ai fini della determinazione della base imponibile.

La rilevanza delle operazioni di vendita extraterritoriale sulla determinazione della base imponibile si aggancia pertanto ad un elemento del tutto causale: la data di acquisto del bene afferente.

Questi elementi potrebbero far ritenere che anche la specifica previsione ora esaminata presenti profili di irragionevolezza e sia perciò in contrasto con gli articoli 3 e 53 Cost.

6. Rilevanza della questione di costituzionalità.

Ritiene il collegio che le questioni di costituzionalità sopra illustrate siano rilevanti ai fini della decisione del presente giudizio posto la presenza dell'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022 nell'ordinamento giuridico, osta al richiesto rimborso.

P.Q.M.

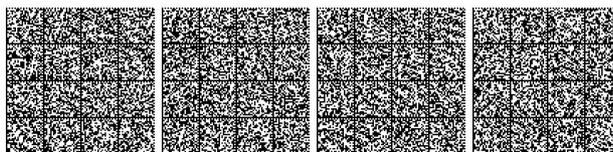
La Corte sospende il giudizio.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla Segreteria che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Il Presidente: MIETTO

L'estensore: COZZI



N. 4

Ordinanza del 4 dicembre 2023 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Milano sul ricorso proposto da San Gregorio Wind S.r.l. contro Ag. entrate direzione provinciale II di Milano.

Tributi – Energia – Prevista istituzione, per l’anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Individuazione dei soggetti passivi – Quantificazione della base imponibile – Criterio di determinazione costituito dall’incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021 – Previsione che, in caso di saldo negativo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ai fini del calcolo della base imponibile per tale periodo è assunto un valore di riferimento pari a zero – Applicazione del contributo nella misura del 25 per cento nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000, mentre se è inferiore al 10 per cento non è dovuto alcun contributo – Assunzione, ai fini del calcolo del medesimo saldo, del totale delle operazioni attive e del totale delle operazioni passive, entrambe al netto dell’IVA – Previsione che non concorrono alla determinazione della base imponibile del contributo straordinario le operazioni attive non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale, se e nella misura in cui gli acquisti ad esse afferenti siano territorialmente non rilevanti ai fini dell’IVA.

- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37 e, in particolare, comma 3-ter, inserito dall’art. 1, comma 120, lettera c), della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025).

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO DI MILANO

SEZIONE 12

Riunita in udienza il 23 ottobre 2023 alle ore 14,30 con la seguente composizione collegiale:

Mietto Massimo, Presidente;
Cozzi Stefano Celeste, relatore;
Salvo Michele, giudice;

in data 23 ottobre 2023 ha pronunciato la seguente ordinanza — sul ricorso n. 1463/2023 depositato il 29 marzo 2023, proposto da San Gregorio Wind S.r.l. — 07252031005.

Difeso da:

Paolo Biagi - BGIPLA67A03L833K;
Davide De Girolamo - DGRDVD77A24H501P;
Livia Salvini - SLVLVI57H67H501M.

Rappresentato da Andrea Fiocchi - FCCNDR66L27F205U ed elettivamente domiciliato presso paolo.biagi@pec.it

Contro Agenzia entrate Direzione provinciale II di Milano, elettivamente domiciliato presso dp.2milano@pce.agenziaentrate.it

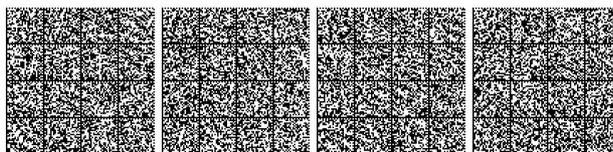
Avente ad oggetto l’impugnazione di: diniego rimborso caro bollette 2022, a seguito di discussione in pubblica udienza.

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

San Gregorio Wind S.r.l. è una società che fa capo ad un Gruppo industriale francese che svolge attività afferenti ai mercati dell’energia.

Con il ricorso in esame, tale società impugna il provvedimento tacito di rigetto formatosi, ai sensi dell’art. 22, secondo comma, del decreto legislativo n. 546 del 1992, sulla sua istanza di rimborso delle somme versate a titolo di «contributo straordinario contro il caro bollette» previsto dall’art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022, per un importo di euro 3.241.799,98, oltre interessi maturati e maturandi.

Si è costituita in giudizio, per resistere al ricorso, l’Agenzia delle entrate.



La causa è stata trattenuta in decisione in esito alla pubblica udienza del 23 ottobre 2023.

Ritiene il Collegio che non siano manifestamente infondati i seguenti profili di illegittimità costituzionale del citato art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022 evidenziati dalla ricorrente.

1. Genericità, indeterminazione e irragionevolezza del presupposto.

Il citato art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022, convertito con legge n. 51 del 2022, ha introdotto, per l'anno 2022, un contributo straordinario contro il caro bollette posto a carico delle imprese che svolgono attività nel campo energetico. Il primo ed il secondo comma di tale norma individuano i soggetti passivi ed i criteri di calcolo del tributo (base imponibile e aliquota), senza però specificare quale sia il suo presupposto, con conseguente impossibilità di identificare con certezza la manifestazione di capacità contributiva che l'imposta intende colpire.

Solo dalla lettura dei lavori preparatori sembrerebbe potersi dedurre che il contributo in esame dovrebbe intercettare asseriti «extraprofitti» di cui le imprese del comparto dell'energia avrebbero beneficiato, in relazione all'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore verificatosi a causa della crisi internazionale conseguente all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia.

La mancata indicazione nella norma dello scopo del tributo rende però incerto il presupposto e tale incertezza si potrebbe porre in contrasto con l'art. 23 Cost., che, prevedendo una chiara riserva di legge in relazione alle prestazioni patrimoniali, impone al legislatore di individuare gli elementi essenziali identificativi della prestazione tributaria. Risulterebbero inoltre violati gli articoli 3 e 53 Cost., dal momento che, pur rientrando nella discrezionalità del legislatore la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva, che può essere desunta da qualsiasi indice che sia rivelatore di ricchezza, tale discrezionalità incontra il limite della non arbitrarietà.

2. Inidoneità della base imponibile ad incidere sugli extraprofitti correlati al settore energetico.

Anche ammettendo che la *ratio* del contributo sia quella di colpire gli extraprofitti, la sua struttura sembrerebbe inidonea allo scopo, con conseguente ulteriore profilo di contrasto con gli art. 3 e 57 Cost.

A questo proposito, si rileva che l'art. 37, secondo comma, decreto-legge n. 21 del 2022 collega la base imponibile del tributo all'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021. La norma richiama quindi la disciplina in materia di IVA, e nello specifico quella delle relative liquidazioni periodiche (LIPE).

In tal modo però, il tributo non pare in grado di incidere sugli extraprofitti posto che il differenziale tra «saldi IVA» è il semplice risultato della somma algebrica delle poste attive e passive relative adeterminate operazioni che si realizzano in uno specifico periodo, risultato che non sembra mettere in evidenza la sussistenza di un incremento degli utili, né tantomeno la sussistenza di un incremento degli utili di tipo congiunturale dovuto ad attività speculativa o comunque estranea all'impresa.

A questo riguardo va innanzitutto evidenziato, da un punto di vista generale, che la struttura dell'IVA non consente di correlare le componenti attive con le corrispondenti componenti passive.

Per tale imposta, infatti, non si applica il principio di competenza economica che impone la correlazione tra costi e ricavi al fine di calcolare un preciso risultato economico realizzato in un determinato lasso di tempo. Nel sistema dell'IVA, l'imposta grava sulle singole operazioni e si disinteressa di eventuali collegamenti tra le masse di operazioni attive e passive, non essendo strutturalmente demandata ad intercettare la formazione di un utile.

Quanto sopra risulta particolarmente evidente per i costi di acquisto dei beni strumentali, per i quali, a fini IVA, non si applica l'ammortamento venendo tali costi contabilizzati per intero al momento dell'acquisto. Questo metodo di contabilizzazione non consente evidentemente di intercettare il risultato economico dell'attività di impresa posto che l'onere economico sostenuto per l'acquisto dei beni strumentali incide per diverse annualità su tale risultato.

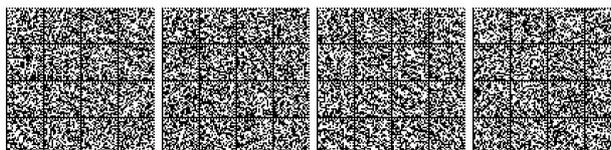
Inoltre, per come configurata la base imponibile del contributo per la quale assumono rilievo esclusivamente le contabilizzazioni effettuate nei periodi 1° ottobre 2021-30 aprile 2022 e 1° ottobre 2020-30 aprile 2021, il costo di acquisto dei beni strumentali può incidere o non incidere sulla determinazione della base imponibile del tributo in base ad un elemento del tutto casuale: il fatto che l'acquisto sia stato o meno effettuato nei succitati periodi.

Va poi considerato che le norme in materia di IVA non tengono conto di alcuni relevantissimi elementi di costo che insistono in maniera significativa sui profitti, e quindi sugli ipotetici «sovraprofiti» del settore.

Si pensi, in particolare, ai costi di personale e ai differenziali realizzati su contratti derivati che, in quanto considerati non soggetti ad IVA, non sono computabili ai fini del contributo.

Per quanto concerne in particolare i contratti derivati, si sottolinea che i relativi costi, non rappresentando corrispettivi di una controprestazione, secondo quanto chiarito dalle indicazioni di prassi dell'Amministrazione finanziaria (risoluzione MEF n. 77 del 16 luglio 1998), non concorrono all'ammontare complessivo delle operazioni passive ai fini dell'IVA.

Questi costi tuttavia rilevano sicuramente ai fini della determinazione del risultato economico dell'attività di impresa, soprattutto per ciò che concerne le imprese esercenti attività in campo energetico le quali sono solite stipulare tale tipologia di contratti a copertura dei rischi legati all'andamento delle quotazioni dei beni che costituiscono materie



prime o prodotti finiti (l'esigenza ad essi sottesa è, in sostanza, quella di evitare che tali quotazioni possano causare l'erosione dei margini di guadagno per effetto dell'aumento del prezzo di materie prime o della contrazione del prezzo dei prodotti oggetto dell'attività).

Non può quindi dubitarsi che tali componenti di costo siano direttamente riconducibili all'attività di impresa, trattandosi di costi specificamente riferibili al suo oggetto: conseguentemente, non può nemmeno dubitarsi che essi concorrano, sia in senso economico che giuridico, alla produzione di profitti e, quindi, di eventuali «sovraprofiti» realizzati nell'esercizio di quella stessa attività.

Anche sotto tale aspetto, la struttura del tributo appare inidonea a rappresentare correttamente il supposto «sovraprofito» che intende colpire.

Va poi osservato che il contributo, gravando sul fatturato IVA, incide su elementi radicalmente estranei alla definizione di profitto in senso economico o fiscale, come tipicamente accade con gli importi riferiti alle accise traslate sui clienti, che rappresentano componenti fiscali in definitiva riversate allo Stato, che non rientrano nella definizione di profitto in senso economico o fiscale, sicché non possono rappresentare in alcun modo un incremento rilevante di «ricchezza» tassabile.

Inoltre, poiché secondo l'interpretazione dell'Amministrazione finanziaria (circolare n. 22/E del 23 giugno 2022), il contributo in esame si applica sull'interezza del fatturato ritratto da tutte le attività esercitate, anche nel caso di soggetti operanti anche al di fuori dell'ambito energetico, l'imposizione fiscale può estendersi a redditi maturati in settori di attività totalmente diversi da quello di interesse, che in nessun modo si presuppongono beneficiati dall'andamento del prezzo dei prodotti energetici.

Per quanto riguarda l'aspetto temporale, si deve rilevare che, come ripetuto, l'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022, stabilisce che, per determinare la base imponibile del tributo, occorre prendere a riferimento i differenziali dei saldi IVA relativi ai periodi 1° ottobre 2021-30 aprile 2022 e 1° ottobre 2020-30 aprile 2021.

Tali periodi potrebbero rivelarsi eccessivamente brevi essendo ben possibile che, a fronte di un dato risultato economico consuntivato nel periodo temporale rilevante ai fini del contributo, le società realizzino negli altri periodi dell'anno rilevanti perdite o rilevanti guadagni.

Acìò si aggiunga che gli extraprofiti realizzati nel 2021-2022, rispetto al corrispondente periodo 2020-2021, potrebbero essere dovuti al fatto che, durante la pandemia, le società energetiche hanno subito rilevanti contrazioni delle vendite dovute al calo dei consumi.

Tutto quanto sin qui illustrato porta a dubitare della compatibilità dell'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022 con gli articoli 3 e 53 Cost. posto che, come chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 10 del 2015 (in tema di Robin Tax), vi deve essere sempre coerenza fra il presupposto economico che il legislatore intende colpire e la struttura del tributo.

3. *Violazione del principio di uguaglianza.*

La mancata correlazione fra scopo del tributo e struttura dello stesso potrebbe anche comportare problemi rilevanti sotto il profilo del rispetto del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.

Si è visto, ad esempio, che la rilevanza dei costi connessi all'acquisto dei beni strumentali ai fini della determinazione della base imponibile dipende da elementi del tutto casuali: il fatto che l'acquisto sia stato effettuato nei periodi presi in considerazione dall'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022.

L'imposta potrebbe quindi andare ad incidere in maniera casuale sugli operatori del settore, colpendo magari chi non ha beneficiato in nessun modo dell'ascesa dei prezzi e delle tariffe energetiche, con conseguente violazione del suddetto principio.

Va poi osservato che la medesima norma esenta da imposta gli operatori che hanno realizzato extraprofiti per importi inferiori a 5 milioni di euro o in una percentuale inferiore al 10 per cento. Anche questa previsione potrebbe rivelarsi discriminatoria posto che introduce un regime fiscale differenziato pur a fronte di situazioni del tutto comparabili (si pensi al caso dell'operatore che realizza extraprofiti di importo di poco inferiore a 5 milioni di euro, che non deve versare alcunché, e dell'operatore che realizza extraprofiti di poco superiori a tale soglia il quale è tenuto a versare una somma superiore ad un milione di euro).

A tutto ciò si può aggiungere che il contributo non colpisce soggetti che operano in altri settori (bancario e farmaceutico) che ugualmente potrebbero aver beneficiato della situazione congiunturale.

4. *Violazione degli articoli 53 e 42 della Costituzione, nonché dell'art. 117 Cost. in relazione all'art. 1 del primo protocollo CEDU.*

Il secondo comma dell'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022, stabilisce che il contributo si applica nella misura del 25 per cento della base imponibile la quale, come ripetuto, è costituita dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito ai periodi 1° ottobre 2021-30 aprile 2022 e 1° ottobre 2020-30 aprile 2021.

Si è detto sopra che la struttura della base imponibile non sembra in grado di mettere in evidenza il reale andamento economico dell'impresa.



La combinazione di questi elementi (base imponibile non rappresentativa di un utile economico e aliquota pari al 25 per cento di tale base imponibile) potrebbe comportare, quale conseguenza, che, per far fronte all'imposta, il soggetto passivo debba attingere in maniera rilevante alle proprie risorse patrimoniali.

Si potrebbe quindi ritenere che, per come configurato, il contributo possa avere effetti ablativi anche integrali della capacità economica del soggetto inciso, con conseguente violazione degli articoli 42 e 53 Cost.

Con riferimento all'art. 42 Cost., si osserva che la norma pone una garanzia alla proprietà privata, prevenendo che questa possa essere espropriata solo per ragioni di interesse generale e salvo pagamento di un indennizzo. La sottoposizione ad una tassazione in grado di incidere fortemente sul patrimonio del soggetto passivo sarebbe dunque in contrasto con questa disposizione in quanto avente sostanzialmente effetti espropriativi.

Analogo ragionamento può essere formulato in relazione all'art. 53 Cost. il quale, come noto, pone il limite della «capacità contributiva» del soggetto passivo. Questa norma opera, infatti, da baluardo contro prelievi fiscali configurati in modo tale da generare l'erosione progressiva dell'oggetto cui è riferita l'imposta, oppure contro prelievi che sottraggono integralmente la stessa ricchezza tassata o in una misura che possa fondatamente minacciare l'equilibrio tra i bisogni finanziari del settore pubblico e l'interesse dei singoli.

Per questo profilo viene anche in rilievo l'art. 1 del Primo Protocollo CEDU, il quale costituisce parametro interposto nei giudizi di costituzionalità riguardanti le norme primarie dell'ordinamento italiano, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. (*cf.* Corte costituzionale, 20 ottobre 2007, n. 348).

L'art. 1 del Primo Protocollo Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è anch'esso posto a presidio della tutela proprietaria, prevedendo al primo comma, primo periodo, la regola secondo cui «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni» e così vietando, in via generale, ogni compressione al libero godimento dei beni stessi. I periodi successivi del testo della disposizione autorizzano, a certe condizioni, la limitazione del diritto di proprietà: il secondo periodo del primo comma prevede, infatti, che «nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale».

Il secondo comma dispone a sua volta che «le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende».

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha chiarito che le ragioni di ordine fiscale non consentono l'introduzione, da parte del legislatore nazionale, di «imposte confiscatorie», tali cioè da azzerare o, comunque, diminuire fortemente la manifestazione di ricchezza che esse intendono colpire, alterando così in maniera radicale l'equilibrio tra interesse fiscale e diritto alla tutela proprietaria (CEDU, N.K.M. vs. Hungary, sentenza del 14 maggio 2013).

Tanto premesso, si può osservare che il contributo in esame, nella misura in cui potrebbe determinare l'erosione di una parte rilevante del patrimonio netto sociale, si potrebbe porre in contrasto con questa norma.

5. Profili di illegittimità costituzionale riguardanti specificamente il comma 3-ter dell'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022.

L'art. 37, comma 3-ter, del decreto-legge n. 21 del 2022, introdotto dall'art. 1, comma 120, lettera c), della legge n. 197 del 2022, stabilisce che non concorrono alla determinazione della base imponibile del tributo di cui si discute «... le operazioni attive non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale [...] se e nella misura in cui gli acquisti ad esse afferenti siano territorialmente non rilevanti ai fini dell'IVA».

Con questa disposizione il legislatore ha inteso far sì che le voci attive correlate alle vendite estere (sempre escluse dal campo di applicazione dell'IVA nonostante inserite nelle LIPE per ragioni di controllo) vengano escluse dalla base imponibile del Contributo solo se gli «acquisti afferenti» siano, a loro volta, extraterritoriali.

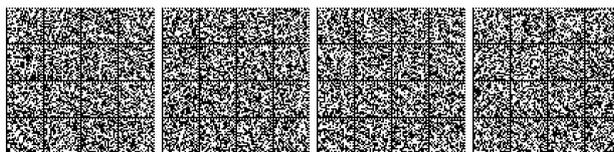
Va però osservato che, come evidenziato sopra, la struttura dell'IVA (e di conseguenza quella del contributo in esame) non consente di correlare le componenti attive con le corrispondenti componenti passive, essendo la sua base imponibile calcolata con riferimento al differenziale di due masse non collegate che non riflettono perciò l'andamento economico dell'impresa.

Si potrebbe quindi ritenere che la disposizione contenuta nell'art. 37, comma 3-ter, del decreto-legge n. 21 del 2022 presenti profili di irrazionalità laddove pretende che, al solo fine di attribuire irrilevanza ai proventi derivanti dalle cessioni extraterritoriali, il contribuente debba individuare gli acquisti «afferenti».

Inoltre, come visto, la base imponibile del contributo si determina con riferimento a due periodi ben determinati, con la conseguenza che sono irrilevanti le operazioni compiute al di fuori di tali periodi.

Se gli acquisti afferenti sono effettuati in periodi diversi da quelli presi in considerazione dalla norma, l'entrata derivante dalla vendita extraterritoriale ad essi correlata dovrebbe quindi comunque computarsi ai fini della determinazione della base imponibile.

La rilevanza delle operazioni di vendita extraterritoriale sulla determinazione della base imponibile si aggancia pertanto ad un elemento del tutto causale: la data di acquisto del bene afferente.



Questi elementi potrebbero far ritenere che anche la specifica previsione ora esaminata presenti profili di irragionevolezza e sia perciò in contrasto con gli articoli 3 e 53 Cost.

6. *Rilevanza della questione di costituzionalità.*

Ritiene il collegio che le questioni di costituzionalità sopra illustrate siano rilevanti ai fini della decisione del presente giudizio posto la presenza dell'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022 nell'ordinamento giuridico osta al richiesto rimborso.

P.Q.M.

La Corte sospende il giudizio;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina alla Segreteria che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Il Presidente: MIETTO

L'estensore: COZZI

24C00008

N. 5

Ordinanza del 4 dicembre 2023 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Milano sul ricorso proposto da Engie italia spa contro Agenzia entrate direzione regionale Lombardia.

- Tributi – Energia – Prevista istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Individuazione dei soggetti passivi – Quantificazione della base imponibile – Criterio di determinazione costituito dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021 – Previsione che, in caso di saldo negativo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ai fini del calcolo della base imponibile per tale periodo è assunto un valore di riferimento pari a zero – Applicazione del contributo nella misura del 25 per cento nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000, mentre se è inferiore al 10 per cento non è dovuto alcun contributo – Assunzione, ai fini del calcolo del medesimo saldo, del totale delle operazioni attive e del totale delle operazioni passive, entrambe al netto dell'IVA – Previsione che non concorrono alla determinazione della base imponibile del contributo straordinario le operazioni attive non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale, se e nella misura in cui gli acquisti ad esse afferenti siano territorialmente non rilevanti ai fini dell'IVA.**
- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37 e, in particolare, comma 3-ter, inserito dall'art. 1, comma 120, lettera c), della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025).

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO DI MILANO

SEZIONE 12

Riunita in udienza il 23 ottobre 2023 alle ore 14,30 con la seguente composizione collegiale:

Mietto Massimo, Presidente;

Cozzi Stefano Celeste, relatore;

Salvo Michele, giudice;



in data 23 ottobre 2023 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1462/2023 depositato il 29 marzo 2023; proposto da Engie Italia S.p.a. - 06289781004;

difeso da:

Paolo Biagi - BGIPLA67A03L833K;

Davide De Girolamo - DGRDVD77A24H501P;

Livia Salvini - SLVLVI57H67H501M;

rappresentato da Monica Iacono - CNIMNC69E58F205V ed elettivamente domiciliato presso paolo.biagi@pec.it
Contro Agenzia entrate Direzione regionale Lombardia elettivamente domiciliato presso dr.lombardia.gtpec@pce.agenziaentrate.it

agenziaentrate.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di: silenzio rifiut caro bollette 2022 a seguito di discussione in pubblica udienza.

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

Engie Italia S.p.a. è una società che fa capo ad un gruppo industriale francese che svolge attività afferenti ai mercati dell'energia.

Con il ricorso in esame, tale società impugna il provvedimento tacito di rigetto formatosi, ai sensi dell'art. 22, secondo comma, del decreto legislativo n. 546 del 1992, sulla sua istanza di rimborso delle somme versate a titolo di «contributo straordinario contro il caro bollette» previsto dall'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022, per un importo di euro 290.151.089,80, oltre interessi maturati e maturandi.

Si è costituita in giudizio, per resistere al ricorso, l'Agenzia delle entrate.

La causa è stata trattenuta in decisione in esito alla pubblica udienza del 23 ottobre 2023.

Ritiene il collegio che non siano manifestamente infondati i seguenti profili di illegittimità costituzionale del citato art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022 evidenziati dalla ricorrente.

1. Genericità, indeterminazione e irragionevolezza del presupposto.

Il citato art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022, convertito con legge n. 51 del 2022, ha introdotto, per l'anno 2022, un contributo straordinario contro il caro bollette posto a carico delle imprese che svolgono attività nel campo energetico. Il primo ed il secondo comma di tale norma individuano i soggetti passivi ed i criteri di calcolo del tributo (base imponibile e aliquota), senza però specificare quale sia il suo presupposto, con conseguente impossibilità di identificare con certezza la manifestazione di capacità contributiva che l'imposta intende colpire.

Solo dalla lettura dei lavori preparatori sembrerebbe potersi dedurre che il contributo in esame dovrebbe intercettare asseriti «extraprofitti» di cui le imprese del comparto dell'energia avrebbero beneficiato, in relazione all'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore verificatosi a causa della crisi internazionale conseguente all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia.

La mancata indicazione nella norma dello scopo del tributo rende però incerto il presupposto e tale incertezza si potrebbe porre in contrasto con l'art. 23 Cost., che, prevedendo una chiara riserva di legge in relazione alle prestazioni patrimoniali, impone al legislatore di individuare gli elementi essenziali identificativi della prestazione tributaria. Risulterebbero inoltre violati gli articoli 3 e 53 Cost., dal momento che, pur rientrando nella discrezionalità del legislatore la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva, che può essere desunta da qualsiasi indice che sia rivelatore di ricchezza, tale discrezionalità incontra il limite della non arbitrarietà.

2. Inidoneità della base imponibile ad incidere sugli extraprofitti correlati al settore energetico.

Anche ammettendo che la *ratio* del contributo sia quella di colpire gli extraprofitti, la sua struttura sembrerebbe inidonea allo scopo, con conseguente ulteriore profilo di contrasto con gli articoli 3 e 57 Cost.

A questo proposito, si rileva che l'art. 37, secondo comma, decreto-legge n. 21 del 2022 collega la base imponibile del tributo all'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021. La norma richiama quindi la disciplina in materia di IVA, e nello specifico quella delle relative liquidazioni periodiche (LIPE).

In tal modo però, il tributo non pare in grado di incidere sugli extraprofitti posto che il differenziale tra «saldi IVA» è il semplice risultato della somma algebrica delle poste attive e passive relative a determinate operazioni che si realizzano in uno specifico periodo, risultato che non sembra mettere in evidenza la sussistenza di un incremento degli utili, né tantomeno la sussistenza di un incremento degli utili di tipo congiunturale dovuto ad attività speculativa o comunque estranea all'impresa.



A questo riguardo va innanzitutto evidenziato, da un punto di vista generale, che la struttura dell'IVA non consente di correlare le componenti attive con le corrispondenti componenti passive.

Per tale imposta, infatti, non si applica il principio di competenza economica che impone la correlazione tra costi e ricavi al fine di calcolare un preciso risultato economico realizzato in un determinato lasso di tempo. Nel sistema dell'IVA, l'imposta grava sulle singole operazioni e si disinteressa di eventuali collegamenti tra le masse di operazioni attive e passive, non essendo strutturalmente demandata ad intercettare la formazione di un utile.

Quanto sopra risulta particolarmente evidente per i costi di acquisto dei beni strumentali, per i quali, a fini IVA, non si applica l'ammortamento venendo tali costi contabilizzati per intero al momento dell'acquisto. Questo metodo di contabilizzazione non consente evidentemente di intercettare il risultato economico dell'attività di impresa posto che l'onere economico sostenuto per l'acquisto dei beni strumentali incide per diverse annualità su tale risultato.

Inoltre, per come configurata la base imponibile del contributo per la quale assumono rilievo esclusivamente le contabilizzazioni effettuate nei periodi 1° ottobre 2021-30 aprile 2022 e 1° ottobre 2020-30 aprile 2021, il costo di acquisto dei beni strumentali può incidere o non incidere sulla determinazione della base imponibile del tributo in base ad un elemento del tutto casuale: il fatto che l'acquisto sia stato o meno effettuato nei succitati periodi.

Altro elemento casuale è dato dalle «fatture di fine anno» le quali, per ragioni appunto del tutto casuali legate a variabili non prevedibili dell'impresa (ad esempio i tempi di emissione), non confluiscono nelle LIPE ma solo nella dichiarazione finale IVA dell'anno di competenza) e non sono perciò rilevanti ai fini della determinazione della base imponibile del contributo.

Va poi considerato che le norme in materia di IVA non tengono conto di alcuni relevantissimi elementi di costo che insistono in maniera significativa sui profitti, e quindi sugli ipotetici «sovraprofiti» del settore.

Si pensi, in particolare, ai costi di personale e ai differenziali realizzati su contratti derivati che, in quanto considerati non soggetti ad IVA, non sono computabili ai fini del contributo.

Per quanto concerne in particolare i contratti derivati, si sottolinea che i relativi costi, non rappresentando corrispettivi di una controprestazione, secondo quanto chiarito dalle indicazioni di prassi dell'Amministrazione finanziaria (risoluzione MEF n. 77 del 16 luglio 1998), non concorrono all'ammontare complessivo delle operazioni passive ai fini dell'IVA.

Questi costi tuttavia rilevano sicuramente ai fini della determinazione del risultato economico dell'attività di impresa, soprattutto per ciò che concerne le imprese esercenti attività in campo energetico le quali sono solite stipulare tale tipologia di contratti a copertura dei rischi legati all'andamento delle quotazioni dei beni che costituiscono materie prime o prodotti finiti (l'esigenza ad essi sottesa è, in sostanza, quella di evitare che tali quotazioni possano causare l'erosione dei margini di guadagno per effetto dell'aumento del prezzo di materie prime o della contrazione del prezzo dei prodotti oggetto dell'attività).

Non può quindi dubitarsi che tali componenti di costo siano direttamente riconducibili all'attività di impresa, trattandosi di costi specificamente riferibili al suo oggetto: conseguentemente, non può nemmeno dubitarsi che essi concorrano, sia in senso economico che giuridico, alla produzione di profitti e, quindi, di eventuali «sovraprofiti» realizzati nell'esercizio di quella stessa attività.

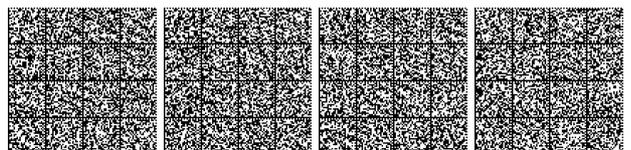
E ciò senza contare che effetto dei contratti derivati — la cui funzione si ripete è quella di assicurare un andamento equilibrato dell'attività economica mettendola al riparo da contingenti variazioni di mercato — può essere proprio quello di elidere il profitto che l'impresa consegue in momenti di eccezionale favore.

Anche sotto tale aspetto, la struttura del tributo appare inidonea a rappresentare correttamente il supposto «sovraprofito» che intende colpire.

Va poi osservato che il contributo, gravando sul fatturato IVA, incide su elementi radicalmente estranei alla definizione di profitto in senso economico o fiscale, come tipicamente accade con gli importi riferiti alle accise traslate sui clienti, che rappresentano componenti fiscali in definitiva riversate allo Stato, che non rientrano nella definizione di profitto in senso economico o fiscale, sicché non possono rappresentare in alcun modo un incremento rilevante di «ricchezza» tassabile.

Inoltre, poiché secondo l'interpretazione dell'Amministrazione finanziaria (circolare n. 22/E del 23 giugno 2022), il contributo in esame si applica sull'interezza del fatturato ritratto da tutte le attività esercitate, anche nel caso di soggetti operanti anche al di fuori dell'ambito energetico, l'imposizione fiscale può estendersi a redditi maturati in settori di attività totalmente diversi da quello di interesse, che in nessun modo si presuppongono beneficiati dall'andamento del prezzo dei prodotti energetici.

Per quanto riguarda l'aspetto temporale, si deve rilevare che, come ripetuto, l'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022, stabilisce che, per determinare la base imponibile del tributo, occorre prendere a riferimento i differenziali dei saldi IVA relativi ai periodi 1° ottobre 2021-30 aprile 2022 e 1° ottobre 2020-30 aprile 2021.



Tali periodi potrebbero rivelarsi eccessivamente brevi essendo ben possibile che, a fronte di un dato risultato economico consuntivato nel periodo temporale rilevante ai fini del contributo, le società realizzino negli altri periodi dell'anno relevantissime perdite o relevantissimi guadagni.

A ciò si aggiunga che gli extraprofiti realizzati nel 2021-2022, rispetto al corrispondente periodo 2020-2021, potrebbero essere dovuti al fatto che, durante la pandemia, le società energetiche hanno subito rilevanti contrazioni delle vendite dovute al calo dei consumi.

Va da ultimo evidenziato che, se lo scopo del legislatore è quello di porre rimedio al caro bollette, vi è il forte rischio che il contributo consegua il risultato opposto qualora gli operatori riversino sui clienti finali il relativo onere economico. È ben vero che, per evitare questo risultato, il comma 8 dell'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022 assoggetta gli stessi operatori al controllo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ma non è detto che tale controllo sia effettivamente in grado di stabilire quando un aumento dei prezzi sia correlato a oggettive ragioni di mercato ovvero alla volontà di scaricare sull'utenza l'onere del contributo.

Tutto quanto sin qui illustrato porta a dubitare della compatibilità dell'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022 con gli articoli 3 e 53 Cost. posto che, come chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 10 del 2015 (in tema di Robin Tax), vi deve essere sempre coerenza fra il presupposto economico che il legislatore intende colpire e la struttura del tributo.

3. Violazione del principio di uguaglianza.

La mancata correlazione fra scopo del tributo e struttura dello stesso potrebbe anche comportare problemi rilevanti sotto il profilo del rispetto del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.

Si è visto, ad esempio, che la rilevanza dei costi connessi all'acquisto dei beni strumentali ai fini della determinazione della base imponibile dipende da elementi del tutto casuali: il fatto che l'acquisto sia stato effettuato nei periodi presi in considerazione dall'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022.

L'imposta potrebbe quindi andare ad incidere in maniera casuale sugli operatori del settore, colpendo magari chi non ha beneficiato in nessun modo dell'ascesa dei prezzi e delle tariffe energetiche, con conseguente violazione del suddetto principio.

Va poi osservato che la medesima norma esenta da imposta gli operatori che hanno realizzato extraprofiti per importi inferiori a 5 milioni di euro o in una percentuale inferiore al 10 per cento. Anche questa previsione potrebbe rivelarsi discriminatoria posto che introduce un regime fiscale differenziato pur a fronte di situazioni del tutto comparabili (si pensi al caso dell'operatore che realizza extraprofiti di importo di poco inferiore a 5 milioni di euro, che non deve versare alcunché, e dell'operatore che realizza extraprofiti di poco superiori a tale soglia il quale è tenuto a versare una somma superiore ad un milione di euro).

A tutto ciò si può aggiungere che il contributo non colpisce soggetti che operano in altri settori bancario e farmaceutico) che ugualmente potrebbero aver beneficiato della situazione congiunturale.

4. Violazione degli articoli 53 e 42 della Costituzione, nonché dell'art. 117 Cost. in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo CEDU.

Il secondo comma dell'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022, stabilisce che il contributo si applica nella misura del 25 per cento della base imponibile la quale, come ripetuto, è costituita dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito ai periodi 1° ottobre 2021-30 aprile 2022 e 1° ottobre 2020-30 aprile 2021.

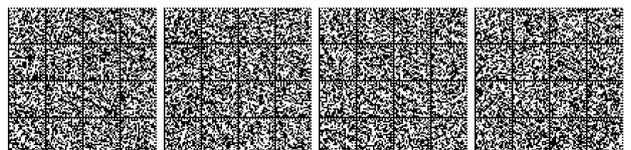
Si è detto sopra che la struttura della base imponibile non sembra in grado di mettere in evidenza il reale andamento economico dell'impresa.

La combinazione di questi elementi (base imponibile non rappresentativa di un utile economico e aliquota pari al 25 per cento di tale base imponibile) potrebbe comportare, quale conseguenza, che, per far fronte all'imposta, il soggetto passivo debba attingere in maniera rilevante alle proprie risorse patrimoniali.

Parte ricorrente porta ad esempio la propria situazione, rilevando che l'importo del tributo che essa è stata obbligata a versare, non solo incide su una società in perdita, ma erode quasi completamente il suo patrimonio netto.

Si potrebbe quindi ritenere che, per come configurato, il contributo possa avere effetti ablativi anche integrali della capacità economica del soggetto inciso, con conseguente violazione degli articoli 42 e 53 Cost.

Con riferimento all'art. 42 Cost., si osserva che la norma pone una garanzia alla proprietà privata, prevenendo che questa possa essere espropriata solo per ragioni di interesse generale e salvo pagamento di un indennizzo. La sottoposizione ad una tassazione in grado di incidere fortemente sul patrimonio del soggetto passivo sarebbe dunque in contrasto con questa disposizione in quanto avente sostanzialmente effetti espropriativi.



Analogo ragionamento può essere formulato in relazione all'art. 53 Cost. il quale, come noto, pone il limite della «capacità contributiva» del soggetto passivo. Questa norma opera, infatti, da baluardo contro prelievi fiscali configurati in modo tale da generare l'erosione progressiva dell'oggetto cui è riferita l'imposta, oppure contro prelievi che sottraggono integralmente la stessa ricchezza tassata o in una misura che possa fondatamente minacciare l'equilibrio tra i bisogni finanziari del settore pubblico e l'interesse dei singoli.

Per questo profilo viene anche in rilievo l'art. 1 del Primo Protocollo CEDU, il quale costituisce parametro interposto nei giudizi di costituzionalità riguardanti le norme primarie dell'ordinamento italiano, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. (*cf.* Corte costituzionale, 20 ottobre 2007, n. 348).

L'art. 1 del Primo Protocollo CEDU è anch'esso posto a presidio della tutela proprietaria, prevedendo al primo comma, primo periodo, la regola secondo cui «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni» e così vietando, in via generale, ogni compressione al libero godimento dei beni stessi. I periodi successivi del testo della disposizione autorizzano, a certe condizioni, la limitazione del diritto di proprietà:

il secondo periodo del primo comma prevede, infatti, che «nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale».

Il secondo comma dispone a sua volta che «le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende».

La Corte EDU ha chiarito che le ragioni di ordine fiscale non consentono l'introduzione, da parte del legislatore nazionale, di «imposte confiscatorie», tali cioè da azzerare o, comunque, diminuire fortemente la manifestazione di ricchezza che esse intendono colpire, alterando così in maniera radicale l'equilibrio tra interesse fiscale e diritto alla tutela proprietaria (CEDU, N.K.M. vs. Hungary, sentenza del 14 maggio 2013).

Tanto premesso, si può osservare che il contributo in esame, nella misura in cui potrebbe determinare l'erosione di una parte rilevante del patrimonio netto sociale, si potrebbe porre in contrasto con questa norma.

5. Profili di illegittimità costituzionale riguardanti specificamente il comma 3-ter dell'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022.

L'art. 37, comma 3-ter, del decreto-legge n. 21 del 2022, introdotto dall'art. 1, comma 120, lettera c), della legge n. 197 del 2022, stabilisce che non concorrono alla determinazione della base imponibile del tributo di cui si discute «... le operazioni attive non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale [...] se e nella misura in cui gli acquisti ad esse afferenti siano territorialmente non rilevanti ai fini dell'IVA».

Con questa disposizione il legislatore ha inteso far sì che le voci attive correlate alle vendite estere (sempre escluse dal campo di applicazione dell'IVA nonostante inserite nelle LIPE per ragioni di controllo) vengano escluse dalla base imponibile del contributo solo se gli «acquisti afferenti» siano, a loro volta, extraterritoriali.

Va però osservato che, come evidenziato sopra, la struttura dell'IVA (e di conseguenza quella del contributo in esame) non consente di correlare le componenti attive con le corrispondenti componenti passive, essendo la sua base imponibile calcolata con riferimento al differenziale di due masse non collegate che non riflettono perciò l'andamento economico dell'impresa.

Si potrebbe quindi ritenere che la disposizione contenuta nell'art. 37, comma 3-ter, del decreto-legge n. 21 del 2022 presenti profili di irrazionalità laddove pretende che, al solo fine di attribuire irrilevanza ai proventi derivanti dalle cessioni extraterritoriali, il contribuente debba individuare gli acquisti «afferenti».

Inoltre, come visto, la base imponibile del contributo si determina con riferimento a due periodi ben determinati, con la conseguenza che sono irrilevanti le operazioni compiute al di fuori di tali periodi.

Se gli acquisti afferenti sono effettuati in periodi diversi da quelli presi in considerazione dalla norma, l'entrata derivante dalla vendita extraterritoriale ad essi correlata dovrebbe quindi comunque computarsi ai fini della determinazione della base imponibile.

La rilevanza delle operazioni di vendita extraterritoriale sulla determinazione della base imponibile si aggancia pertanto ad un elemento del tutto causale: la data di acquisto del bene afferente.

Questi elementi potrebbero far ritenere che anche la specifica previsione ora esaminata presenti profili di irragionevolezza e sia perciò in contrasto con gli articoli 3 e 53 Cost.

6. Rilevanza della questione di costituzionalità.

Ritiene il collegio che le questioni di costituzionalità sopra illustrate siano rilevanti ai fini della decisione del presente giudizio posto la presenza dell'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022 nell'ordinamento giuridico, osta al richiesto rimborso.



P.Q.M.

La Corte sospende il giudizio.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla Segreteria che la presente ordinanza sia notificata alle Parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Il Presidente: MIETTO

L'estensore: COZZI

24C00009

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-005) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

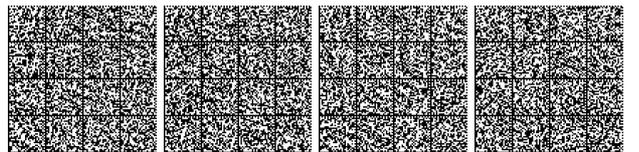
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE

 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
 validi a partire dal 1° GENNAIO 2024**

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52) *	- annuale €	438,00
		- semestrale €	239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale €	68,00
		- semestrale €	43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale €	168,00
		- semestrale €	91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale €	65,00
		- semestrale €	40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale €	167,00
		- semestrale €	90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale €	819,00
		- semestrale €	431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€	1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale €	86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale €	55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€	190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€	180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€	18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

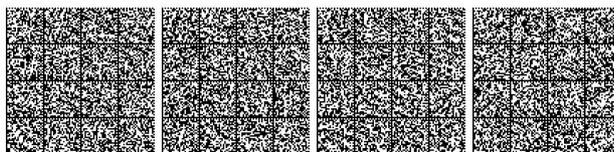
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 4,00

