

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 8

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

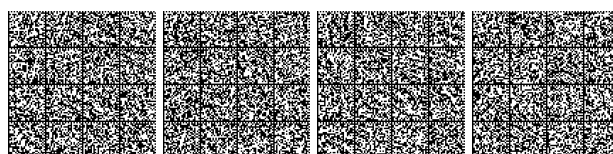
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 21 febbraio 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. 16. Sentenza 24 gennaio - 15 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Fauna - Norme della Regione Puglia - Tutela del riccio di mare - Fermo pesca, della durata triennale, per favorirne il ripopolamento «nei mari regionali» anziché «nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale» - Divieto di prelievo, raccolta, detenzione, trasporto, sbarco e commercializzazione «nel mare territoriale della Puglia» anziché «Nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale» - Inapplicabilità per esemplari provenienti «da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia» anziché «dallo spazio marittimo non prospiciente il territorio regionale» - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della politica estera e rapporti internazionali dello Stato e dei rapporti dello Stato con l'Unione europea - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Ambiente - Fauna - Norme della Regione Puglia - Tutela del riccio di mare - Fermo pesca, della durata triennale, nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza della questione.**

– Legge della Regione Puglia 18 aprile 2023, n. 6, artt. 1 e 2.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *a)* e *s)*. . . . . Pag. 1

N. 17. Sentenza 10 gennaio - 15 febbraio 2024

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Processo civile a carico di Giorgio Mulè e Roberto Occhiuto, deputati all'epoca dei fatti, per le dichiarazioni asseritamente diffamatorie rese - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Salerno - Denunciata lesione delle prerogative giurisdizionali - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati adottare la suddetta deliberazione - Inammissibilità del conflitto.**

– Deliberazione della Camera dei deputati del 27 luglio 2022 (doc. IV-*quater*, n. 3 e n. 4).

– Costituzione, art. 68, primo comma. . . . . Pag. 12

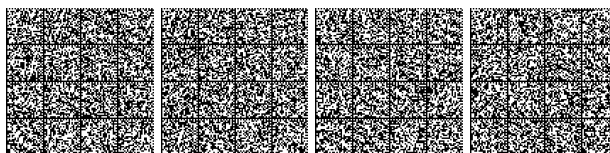
N. 18. Ordinanza 24 gennaio - 15 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Semilibertà - Beneficiari - Detenuti condannati per delitti compresi nell'elenco di cui all'art. 4-*bis*, commi 1 e 1-*bis* ordin. penitenziario, diversi da quelli di contesto mafioso - Possibilità di concessione della misura, nell'ipotesi surrogatoria di cui all'art. 50, comma 2, ordin. penitenziario, anche a chi non abbia prestato attività di collaborazione con la giustizia, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del loro ripristino, ed il programma di trattamento sia sufficientemente avanzato - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto al lavoro e dei principi di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Sopravvenuta modifica della norma censurata - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

– Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-*bis*, commi 1 e 1-*bis*.

– Costituzione, artt. 3, 4 e 27, terzo comma. . . . . Pag. 17



## N. 19. Sentenza 10 gennaio - 19 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Paesaggio - Norme della Regione Lombardia - Istanza di sanatoria per l'accertamento della compatibilità paesaggistica di opere abusive - Applicazione obbligatoria di sanzione pecuniaria, in alternativa alla rimessione in pristino, anche in assenza di danno ambientale - Criteri di quantificazione - Misura comunque non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, e in ogni caso, pari alla misura minima di cinquecento euro - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Illegittimità costituzionale parziale.**

– Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 83.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).....

Pag. 19

## N. 20. Ordinanza 24 gennaio - 19 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Trasporto - Trasporto marittimo - Formazione iniziale del personale impiegato sulle navi - Istituzione di un fondo destinato, a tale scopo, all'erogazione di contributi alle imprese armatoriali - Disciplina demandata a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - Omesso coinvolgimento delle regioni - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione delle competenze legislative regionali, concorrenti o residuali, nelle materie del trasporto pubblico locale, formazione professionale, lavoro, grandi reti di trasporto e di navigazione e tutela e sicurezza del lavoro nonché del principio di leale collaborazione - Cessazione della materia del contendere.**

– Decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85, art. 36, comma 1-bis.

– Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119; principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.....

Pag. 30

## N. 21. Sentenza 9 gennaio - 20 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Corresponsione sugli immobili strumentali all'attività di impresa - Parziale deducibilità, nei limiti del venti per cento, ai fini dell'imposta sui redditi delle società e totale indeducibilità ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, libertà di iniziativa economica e capacità contributiva - Inammissibilità delle questioni.**

**Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Corresponsione sugli immobili strumentali all'attività di impresa - Parziale deducibilità, nella misura del venti per cento, ai fini dell'imposta sui redditi delle società - Annualità successive al periodo di imposta 2012 - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, libertà di iniziativa economica, capacità contributiva, nonché del divieto della doppia imposizione - Inammissibilità delle questioni.**

**Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Corresponsione sugli immobili strumentali all'attività di impresa - Totale indeducibilità ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive - Denunciata disparità di trattamento rispetto ad altri contribuenti - Inammissibilità della questione.**

**Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Corresponsione sugli immobili strumentali all'attività di impresa - Totale indeducibilità ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive - Denunciata violazione del principio di capacità contributiva - Non fondatezza della questione.**

– Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 14, comma 1, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

– Costituzione, artt. 3, 41 e 53.....

Pag. 32



**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

- N. 4. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 febbraio 2024 (della Regione autonoma Valle d'Aosta)
- Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Contributo alla finanza pubblica delle regioni e degli enti locali – Modifica del comma 853 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 – Definizione del riparto del concorso alla finanza pubblica da parte dei comuni, delle province e delle città metropolitane, per ciascuno degli anni 2024 e 2025, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 gennaio 2024, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali – Previsione che per la quota dei comuni appartenenti al territorio della regione Valle d'Aosta l'importo del concorso è versato dalla regione all'erario con imputazione sul capitolo 3465, articolo 1, capo X, dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 aprile di ciascun anno e che, in mancanza di tale versamento, tale importo è trattenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla medesima regione.**
- Decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2023, n. 170, art. 6-ter, comma 4, sostitutivo del comma 853 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023). ..... Pag. 49
- N. 14. Ordinanza del Tribunale di Palermo del 5 dicembre 2023
- Reati e pene – Danneggiamento – Reato di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede - Regime di procedibilità – Mancata previsione della procedibilità a querela della persona offesa.**
- Codice penale, art. 635, quinto comma, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari)..... Pag. 59
- N. 15. Ordinanza della Corte dei conti - Sezioni riunite per la Regione Siciliana del 15 gennaio 2024
- Bilancio e contabilità pubblica – Armonizzazione dei bilanci pubblici – Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana - Ripiano del disavanzo finanziario della Regione Siciliana emerso alla data del 31 dicembre 2018 – Previsione del ripiano in dieci esercizi del disavanzo della gestione 2018 e delle quote di disavanzo non recuperate entro il termine dello stesso esercizio – Rinvio, per far fronte agli effetti negativi derivanti dall'epidemia da Covid-19, delle quote di copertura del disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto del 2018, da ripianare nell'esercizio 2021, all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano previsto – Prevista riduzione a tre anni, rispetto al termine decennale, qualora, entro il 31 gennaio 2021, la Regione e lo Stato non sottoscrivano un accordo contenente specifici impegni di rientro dal disavanzo - Disposizioni regionali applicative dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, che quantificano le quote oggetto di stanziamento e di ripiano annuale.**
- Decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), art. 7, nella versione risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 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 giudiziari e dei controlli), applicato *ratione temporis*; legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30 (Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023), art. 5. .... Pag. 62



N. 16. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 15 gennaio 2024

**Reati e pene – Danneggiamento – Ipotesi di danneggiamento aggravato di cui al secondo comma dell’art. 635 del codice penale (nella specie, danneggiamento, mediante accensione di fuoco, di cosa esistente in uno stabilimento pubblico e destinata a pubblico servizio) – Trattamento sanzionatorio – Denunciata previsione della reclusione da sei mesi a tre anni anziché della reclusione da sei mesi a due anni.**

– Codice penale, art. 635, secondo comma ..... Pag. 86



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 16

*Sentenza 24 gennaio - 15 febbraio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Fauna - Norme della Regione Puglia - Tutela del riccio di mare - Fermo pesca, della durata triennale, per favorirne il ripopolamento «nei mari regionali» anziché «nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale» - Divieto di prelievo, raccolta, detenzione, trasporto, sbarco e commercializzazione «nel mare territoriale della Puglia» anziché «Nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale» - Inapplicabilità per esemplari provenienti «da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia» anziché «dallo spazio marittimo non prospiciente il territorio regionale» - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della politica estera e rapporti internazionali dello Stato e dei rapporti dello Stato con l'Unione europea - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Ambiente - Fauna - Norme della Regione Puglia - Tutela del riccio di mare - Fermo pesca, della durata triennale, nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Puglia 18 aprile 2023, n. 6, artt. 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *s*).

## 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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Puglia 18 aprile 2023, n. 6 (Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 giugno 2023, depositato in cancelleria il 20 giugno 2023, iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udita nell'udienza pubblica del 9 gennaio 2024 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Carmela Patrizia Capobianco per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 24 gennaio 2024.





*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 18 reg. ric. 2023, depositato il 20 giugno 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Puglia 18 aprile 2023, n. 6 (Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, con riguardo alla materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», in relazione all'art. 32 della legge 14 luglio 1965, n. 963 (Disciplina della pesca marittima), all'art. 24 del decreto legislativo 9 gennaio 2012, n. 4 (Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, a norma dell'articolo 28 della legge 4 giugno 2010, n. 96), nonché all'art. 4 del decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali del 12 gennaio 1995 (Disciplina della pesca del riccio di mare); e per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., con riguardo alle materie «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» e «rapporti dello Stato con l'Unione europea», in relazione all'art. 2 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione).

2.- L'art. 1 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 dispone che «la Regione Puglia intende favorire il ripopolamento del riccio di mare nei mari regionali, garantendo un periodo di riposo della specie, preservando la risorsa ittica e scongiurando il rischio di estinzione dovuto ai massicci prelievi».

L'art. 2 della medesima legge regionale prevede, al comma 1, che «[n]el mare territoriale della Puglia, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è vietato il prelievo, la raccolta, la detenzione, il trasporto, lo sbarco e la commercializzazione degli esemplari di riccio di mare (*Paracentrotus lividus*) e dei relativi prodotti derivati freschi, per un periodo di tre anni»; e, al comma 2, che «[l]a commercializzazione del riccio di mare non è vietata per gli esemplari provenienti (con certificazioni e tracciabilità secondo legge) da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia».

3.- Con il primo motivo di ricorso, l'Avvocatura generale dello Stato impugna le disposizioni richiamate, in quanto si porrebbero in contrasto con la competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», che - secondo quanto argomenta il ricorso - deve ritenersi «“trasversale” e “prevalente”».

Spetterebbe, pertanto, esclusivamente allo Stato «fissare livelli di tutela ambientale uniformi sull'intero territorio nazionale».

Se il carattere trasversale della competenza in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema rende inevitabile l'intersezione con «“campi di esperienza” - le cosiddette “materie” in senso proprio - attribuiti alla competenza legislativa regionale», nondimeno - a parere del ricorrente - la normativa statale comporterebbe un «preciso limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, e le Province autonome» possono «adottare nei settori di loro competenza, non essendo ad esse consentito [...] compromettere il punto di equilibrio fra esigenze contrapposte, per come individuato dalla norma statale» (viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 197 del 2014).

3.1.- Sulla base di tale presupposto, il ricorrente rileva, anzitutto, che la finalità perseguita dalla disciplina regionale, quale emerge dall'art. 1 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023, sarebbe indiscutibilmente orientata al perseguimento dell'obiettivo di preservare la specie del riccio di mare.

A tal fine, il legislatore regionale avrebbe vietato per tre anni «il prelievo, la raccolta, la detenzione, il trasporto e la commercializzazione di esemplari di riccio di mare e dei relativi prodotti derivati freschi “nel mare territoriale della Puglia”», senza escludere la commercializzazione del prodotto ove proveniente da altri territori (art. 2).

3.2.- Senonché una tale finalità attrarrebbe le disposizioni impugnate (i citati artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023) nell'ambito di competenza legislativa spettante in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Nell'esercizio della richiamata competenza lo Stato avrebbe regolato la materia con il già citato d.m. 12 gennaio 1995.

Tale fonte troverebbe la sua legittimazione nell'art. 32 della legge n. 963 del 1965 e sarebbe - a detta del ricorrente - «tuttora vigente», in virtù di quanto disposto dal d.lgs. n. 4 del 2012, che, all'art. 27, commi 1, lettera *a*) e 2, ha «abrogato e sostituito» la precedente legge n. 963 del 1965.

In particolare, - aggiunge la difesa statale - l'art. 24 del d.lgs. n. 4 del 2012, in continuità con quanto previsto dal citato art. 32 dell'abrogata legge n. 963 del 1965, «prevede da un lato che “il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali [oggi Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste] può, con proprio decreto, sentita la Commissione consultiva centrale per la pesca marittima, disciplinare la pesca anche in deroga alle discipline regolamentari nazionali, in conformità alle norme comunitarie, al fine di adeguarla al progresso delle conoscenze scientifiche e delle applicazioni tecnologiche, e favorirne lo sviluppo in determinate zone o per determinate classi di





essa” (comma 1), e dall’altro che lo stesso Ministro “può, con proprio decreto, sospendere l’attività di pesca o disporre limitazioni in conformità alle disposizioni del regolamento (CE) n. 2371/2002, al fine di conservare e gestire le risorse della pesca” (comma 2)».

Sulla base di tale elementi, l’Avvocatura generale dello Stato ritiene che «l’apposizione di sospensioni o limitazioni in conformità con quanto previsto a livello europeo, in chiave di protezione ambientale delle risorse ittiche» sarebbe «assegnata in maniera esclusiva dalla legge statale alla competenza del Ministero dell’agricoltura e della sovranità alimentare, e per esso allo Stato» e che, pertanto, le norme impugnate violerebbero «l’articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, materia nella quale ricade la disciplina del fermo di pesca».

3.3.- Da ultimo, il ricorrente sottolinea che «la definizione di pesca accolta nell’ordinamento nazionale italiano ripropone quella offerta dal legislatore unionale nel Regolamento UE n. 1380/2013, relativo alla politica comune della pesca» e che, in generale, il settore della pesca sarebbe stato profondamente inciso dalla disciplina recata da norme di diritto dell’Unione europea, «con conseguente aumento d’attenzione per gli aspetti di tutela ambientale ad essa connessi e [con] un forte ridimensionamento del ruolo delle normative nazionali». Simile impostazione avrebbe avuto ripercussioni anche sul piano costituzionale, determinando «una lettura espansiva della materia di competenza statale esclusiva “tutela dell’ambiente”, tale da comprendere anche la regolamentazione di aspetti relativi all’attività di pesca» (viene richiamata la sentenza n. 9 del 2013).

4.- Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le medesime disposizioni regionali, in quanto invasive della competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall’art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., con riguardo sia alla materia «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» sia a quella «rapporti dello Stato con l’Unione europea», e individua come norma interposta l’art. 2 cod. nav.

Ad avviso del ricorrente, il contrasto con la richiamata competenza legislativa statale esclusiva si determinerebbe là dove le disposizioni regionali impugnate fanno riferimento al «mare territoriale della Puglia» e ai «mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia» (così l’art. 2).

4.1.- Il presupposto delle disposizioni impugnate sarebbe costituito «dalla astratta configurabilità di un “mare territoriale regionale”, ipoteticamente appartenente o riferibile alla Regione Puglia, quale ambito entro il quale la stessa Regione sarebbe abilitata ad esercitare la propria potestà normativa».

Senonché, secondo l’Avvocatura dello Stato, «la individuazione, delimitazione e classificazione dello “spazio marino” [sarebbero] precluse alla competenza regionale, in quanto soggette anche ad interessi internazionali e a discipline dettate dal diritto dell’Unione Europea».

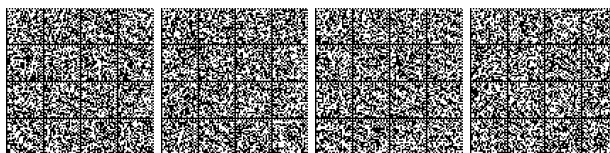
Ad avviso del ricorrente, una nozione di «mare territoriale regionale» sarebbe sconosciuta all’ordinamento interno e internazionale. Non sarebbe dunque possibile «equiparare o assimilare al territorio regionale (per come delimitato dai relativi confini) la fascia marina antistante alle singole coste regionali (di larghezza di 12 miglia, corrispondente all’estensione del mare territoriale ex articolo 2 cod. nav.), che per l’appunto il Codice della navigazione qualifica come “mare territoriale” assoggettato alla sovranità statale».

4.2.- A tal riguardo, l’Avvocatura generale dello Stato ricostruisce la giurisprudenza costituzionale in materia di competenze delle regioni e degli enti locali sulle acque costiere.

Riconosce in effetti che, a partire dalle sentenze n. 23 del 1957 e n. 49 del 1958 e fino alla più recente sentenza n. 102 del 2008 - pronunciate su controversie tra Stato e regioni sorte in ordine alla possibilità di queste ultime di legiferare in relazione allo sfruttamento, a vario titolo, delle acque costiere - questa Corte avrebbe ammesso una «forma di competenza legislativa delle Regioni sul mare territoriale».

Tuttavia, segnala pronunce che avrebbero una differente impostazione, in cui questa Corte avrebbe affermato che, «[q]uello dell’esistenza di un mare territoriale regionale altro non è se non problema di esistenza, fra le competenze regionali, di singole materie aventi un oggetto che implica l’utilizzazione di quel mare» (così sentenza n. 21 del 1968). In quell’occasione la Corte, «[r]ichiamando la sentenza n. 27 del 1953 [recte: n. 23 del 1957]», avrebbe «precisato che l’attribuzione di una competenza in materia di pesca marittima non implica il riconoscimento dell’esistenza di un mare territoriale regionale o la possibilità di esercitare poteri su quel mare, sia pure limitatamente alla pesca».

In particolare, il ricorrente evoca la distinzione operata dalla citata sentenza n. 21 del 1968 tra «mare territoriale» e «fondo» o «sottofondo sottostante al mare territoriale», sulla cui base questa Corte avrebbe ritenuto «che la disciplina del fondo e del sottofondo non potrebbe che essere rimessa alla potestà legislativa statale». Ad avviso del ricorrente, la giurisprudenza costituzionale non avrebbe mutato indirizzo sul punto dopo la riforma costituzionale del 2001. In particolare, con la sentenza n. 39 del 2017, questa Corte, ad avviso del ricorrente, avrebbe «sostanzialmente confermato l’orientamento espresso nel 1968, ribadendo che “sul fondo e sul sottofondo marino si esplicano poteri di contenuto e



di intensità uguali per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea fino al limite esterno della piattaforma, circostanza che non consente di riconoscere alle Regioni una competenza neppure con riguardo alle attività che possono esercitarsi sulla porzione di fondo e di sottofondo sottostante al mare territoriale»».

Per ciò che concerne la specifica perimetrazione ai fini della pesca, il ricorrente ritiene che eventuali ripartizioni delle aree marine non potrebbero che essere correlate «all'aspetto morfologico ed ecologico del mare, con riferimento alla varietà di habitat, alle condizioni ambientali e alle comunità biologiche presenti, che debbono essere valutate unitariamente, in una ottica necessariamente sovraregionale, anche perché in relazione ad ambiti marini prospicienti le coste di più Regioni».

4.3.- In conclusione, l'Avvocatura generale dello Stato censura l'impugnata normativa in quanto pretenderebbe di esercitare una potestà legislativa regionale che si giustificerebbe per il mero riferimento «ad un "ambito marittimo regionale"», che non sarebbe però in alcun modo «predefinito o legittimato a livello statale o internazionale».

Le regioni, ad avviso del ricorrente, non potrebbero introdurre una inedita nozione giuridica di "mare territoriale regionale": «non [essendo] la Regione un ente sovrano, i limiti di esistenza della potestà regionale non potrebbero che essere posti da fonti sovraordinate, che - allo stato - non operano alcuna ripartizione regionale del mare territoriale».

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, riconoscere un "mare territoriale regionale", da un lato, configurerrebbe «con la competenza esclusiva dell'Unione europea in materia di pesca, sulle acque unionali che ricomprendono, come noto, le acque territoriali dei Paesi membri».

Da un altro lato, si porrebbe in contrasto con la giurisprudenza di questa Corte, che riferisce «i "rapporti internazionali" e la "politica estera" (art. 117, secondo comma, lettera a, Cost.) [...] "a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento" ed alla "attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo" (sentenze n. 258 e n. 131 del 2008, n. 211 del 2006)» (è citata la sentenza n. 299 del 2010).

Tali situazioni - secondo il ricorrente - ricorrerebbero nella fattispecie all'esame, allorché «la nomenclatura giuridica del "mare territoriale" deriva da principi di diritto internazionale acquisiti nella normativa nazionale (e segnatamente nell'articolo 2 del Codice della navigazione, che al diritto internazionale fa espresso rinvio al terzo comma), rispetto ai quali le norme regionali qui denunciate, con il loro riferimento alla definizione di un "mare territoriale regionale"», si porrebbero in manifesto contrasto.

5.- Si è costituita in giudizio, con atto depositato il 28 luglio 2023, la Regione Puglia, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato.

5.1.- Con riferimento al primo motivo di ricorso, la difesa della Regione richiama l'art. 1 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023, evidenziando che il suo scopo è testualmente quello di preservare «la risorsa ittica» e di introdurre un rimedio a fronte dei massicci prelievi «provocati dal turismo di massa».

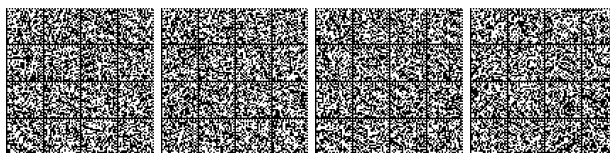
A tal fine, la legge regionale impugnata avrebbe previsto una restrizione limitata alla fascia costiera pugliese e per il solo periodo di tempo di tre anni, sulla base della potestà legislativa in materia di pesca, spettante alle regioni, in quanto competenza legislativa residuale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La difesa della Regione precisa, invero, che la pesca, pur essendo oggetto della potestà legislativa residuale delle regioni, possa, «per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca», interferire con «più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali», con «indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislative ed amministrative», il che rende necessario fare riferimento ai principi di prevalenza e di leale collaborazione.

Di riflesso, avendo riguardo alla materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», la resistente evidenzia come allo Stato spetti fissare «livelli "adeguati e non riducibili di tutela" (sentenza n. 61 del 2009)», mentre alle regioni sia consentito, «nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale (sentenze n. 214 e n. 62 del 2008), esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitandone compromissioni o alterazioni».

In sostanza, «la "trasversalità" dell'ambiente legittim[erebbe] interventi normativi delle Regioni le quali, nell'esercizio delle loro competenze, curino interessi che risultino all'ambiente funzionalmente collegati - ancorché si tratti di un esercizio regionale "condizionato", ossia tenuto a non diminuire la tutela ambientale stabilita dallo Stato».

A sostegno di tale impostazione, la difesa della Regione insiste diffusamente sulla giurisprudenza di questa Corte che consentirebbe alle regioni «di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato» (sono richiamate in proposito le sentenze n. 88 e n. 63 del 2020, n. 61, n. 30 e n. 12 del 2009, n. 104 del 2008).



La resistente, inoltre, sottolinea che anche il legislatore statale avrebbe consentito alle regioni, con l'art. 3-*quies*, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), di adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio (è richiamata a riguardo anche la sentenza n. 58 del 2013).

La legge regionale in esame non si porrebbe, dunque, in contrasto con gli standard di tutela fissati dal legislatore statale (è menzionato il d.m. 12 gennaio 1995), e anzi adotterebbe una misura analoga a quella statale, ispirata al principio di precauzione, di cui all'art. 3-*ter* dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006, non discriminatoria nella sua applicazione e che realizzerebbe un «ragionevole equilibrio tra le attività produttive utili all'attuale fabbisogno collettivo e le buone regole del rispetto dell'ambiente».

Conclusivamente, quanto al primo motivo di ricorso, ad avviso della difesa della parte resistente, le censure non sarebbero fondate in quanto: *a)* la disciplina avrebbe a oggetto una specifica attività di pesca, materia che la stessa Costituzione, all'art. 117, quarto comma, ricondurrebbe a quelle residuali che sarebbero «di competenza esclusiva della Regione» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 213 del 2006); *b)* non ridurrebbe il livello di tutela fissato dallo Stato in quanto agirebbe «in melius rispetto alla normativa statale»; *c)* non altererebbe «l'equilibrio tra gli interessi in gioco di cui al Regolamento UE 1380/2013 in tema di sviluppo sostenibile, avendo ragionevolmente temperato le ragioni della filiera economica con la necessità di preservare l'ecosistema a fronte di una particolare situazione di emergenza».

5.2.- Non fondato, a parere della difesa regionale, sarebbe anche il secondo motivo di ricorso, concernente l'asserita violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» e di «rapporti dello Stato con l'Unione Europea», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *a)*, Cost.

In particolare, non sarebbe giustificata la censura che contesta l'utilizzo, nelle disposizioni impugnate, del riferimento al «mare territoriale della Puglia» ed ai «mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia» per delimitare l'ambito applicativo della disciplina.

Secondo la stessa difesa, il richiamo ai mari regionali opererebbe quale mero criterio funzionale di prossimità («sostanziale-fattuale e non formale»), che limiterebbe l'ambito operativo delle restrizioni introdotte, senza «la pretesa di vantare o esercitare una competenza legislativa generalizzata».

La difesa della Regione Puglia ricorda, inoltre, le pronunce di questa Corte (sentenza n. 102 del 2008 che richiama la sentenza n. 23 del 1957), secondo cui «non importa se il mare territoriale sia demanio marittimo o meno (...), in quanto occorre solo verificare i limiti della potestà normativa della Regione, con la conseguenza che (...) anche se il mare territoriale non facesse parte del territorio della Regione (...), l'attribuzione alla Regione dei poteri legislativi ed amministrativi in una determinata materia importa che la disciplina regionale debba estendere la propria efficacia fino all'estremo margine dello spazio marittimo che circonda il territorio».

Dalla giurisprudenza costituzionale si desumerebbe, pertanto, che il «concetto di “territorio” non si risolverebbe nella mera “terraferma” ma andrebbe inteso nella più ampia accezione di ambito in cui si esplica il legittimo potere normativo della Regione», eventualmente anche con riferimento al mare territoriale, purché la regione eserciti tale potere normativo per tutelare interessi di rilevanza regionale.

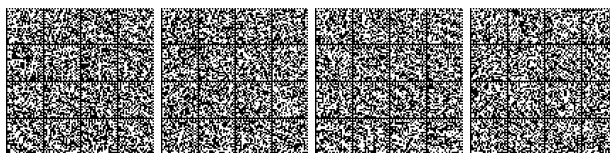
Questo sarebbe, ad avviso della resistente, il caso di specie, in cui il riferimento a un “mare territoriale regionale” verrebbe in rilievo come «problema di esistenza, fra le competenze regionali, di singole materie aventi un oggetto che implica l'utilizzazione di quel mare» (così la sentenza n. 21 del 1968).

6.- Con memoria integrativa depositata il 18 dicembre 2023, la Regione Puglia ha insistito sulle tesi già illustrate in sede di costituzione in giudizio.

A sostegno di tali ragioni, la difesa regionale ha allegato alla memoria integrativa un documento, recante una «Valutazione dello stato di salute delle popolazioni del riccio edule, *Paracentrotus Lividus* (Lamarck 1816) lungo le coste del Salento», nonché una consulenza tecnico-scientifica, nella quale è riportato un parere giuridico le cui argomentazioni sono state trasfuse nella memoria integrativa.

6.1.- In tale memoria, la resistente sottolinea la eccezionalità, temporaneità e territorialità delle misure introdotte dalla normativa impugnata, che sarebbe stata prevista per far fronte alla «grave condizione di sovrasfruttamento del riccio di mare» in Puglia.

Secondo la resistente, la delimitazione territoriale e temporale del divieto recato dalla disciplina impugnata sarebbe indice della «volontà del Legislatore pugliese di esercitare la propria potestà legislativa in materia di “pesca”, non sostituendo il legislatore nazionale nella disciplina della materia ambientale, ma integrandone in melius i livelli di tutela».



Nella memoria integrativa, la resistente insiste sulle ragioni già esposte in sede di costituzione, ricostruendo il quadro teorico concernente la ripartizione costituzionale delle competenze legislative e concludendo che «la mera “disciplina d’uso della risorsa ambientale-faunistica”» non rientrerebbe, in quanto tale, «nella materia di cui all’art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.» (vengono richiamate le sentenze n. 21 del 2022, n. 171 e n. 7 del 2019, n. 212 e n. 74 del 2017, n. 267 del 2016 e n. 30 del 2009). Viene, dunque, rimarcata la «elasticità del criterio della competenza dal punto di vista della tutela dell’ambiente» nel contesto della pesca, che si ribadisce essere qualificabile alla stregua di materia residuale regionale, cui andrebbero ascritte le disposizioni regionali impugnate.

Quanto alla contestata violazione del «punto di equilibrio» fra esigenze contrapposte, individuato dalle norme statali, la memoria evidenzia il carattere assertivo della censura e ritiene inconferente la giurisprudenza richiamata, che si riferirebbe a pronunce di illegittimità costituzionale relative a interventi regionali non migliorativi, ma peggiorativi rispetto al punto di equilibrio individuato nella tutela dell’ambiente (la resistente fa riferimento alla sentenza n. 197 del 2014), nonché a pronunce non riferite a norme regionali, bensì a previsioni statali (così le sentenze n. 9 del 2013 e n. 249 del 2009).

Da ultimo, la difesa della resistente segnala come «una normativa di analogo tenore» rispetto alle impugnate disposizioni della legge regionale pugliese sarebbe stata prevista dalla Regione autonoma della Sardegna, senza essere «oggetto di impugnativa da parte dello Stato», così come «un analogo disegno di legge» sarebbe stato «presentato lo scorso 25 ottobre (DDL n. 624)» nella Regione Siciliana.

6.2.- Proseguendo, la memoria integrativa ribadisce la non fondatezza anche del secondo motivo di ricorso, con cui il ricorrente evoca la violazione della competenza legislativa esclusiva statale, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.

Ad avviso della difesa regionale i riferimenti al mare territoriale regionale andrebbero intesi in «un senso descrittivo e funzionale al perseguimento dello scopo della legge, limitandone il significato alla considerazione di quel tratto di mare prospiciente la costa e interessato alla riproduzione dei ricci», che sarebbero presenti soltanto a breve distanza dalla linea di costa, in profondità non superiori ai 20 metri. In tale senso deporrebbero sia il criterio ermeneutico letterale sia il criterio dell’intenzione del legislatore, che farebbe emergere l’uso atecnico del riferimento lessicale. La resistente ritiene dunque che, attesa l’asserita riconducibilità della legge alla materia della pesca, i riferimenti alle pronunce di questa Corte n. 39 del 2017 e n. 21 del 1968 sarebbero inconferenti, perché quei precedenti - nei quali pure si è affermato che «il fondale marittimo è oggetto della potestà statale a prescindere dalle materie di competenza regionale» - avrebbero riguardato «tutt’altra materia, quella energetica delle attività di prospezione, ricerca e di coltivazione degli idrocarburi». A parere della resistente, a opporsi all’applicabilità di quella giurisprudenza al caso di specie vi sarebbe la «elementare» constatazione per cui «i ricci di mare, sia pure posati sul fondale, non [sarebbero] parificabili agli idrocarburi». A ciò si aggiungerebbe, ad avviso della difesa della resistente, la impossibilità di «negare qualsivoglia competenza [regionale] che abbia a che vedere con il mare territoriale», posto che ciò sarebbe contraddetto dalla vigente formulazione dell’art. 117 Cost., nella parte in cui «ha superato la distinzione fra pesca nelle acque interne e pesca marittima».

Infine, secondo la difesa regionale, ove venisse condiviso il percorso ermeneutico sostenuto nel ricorso, sarebbe comunque sufficiente accedere a «una sentenza interpretativa di rigetto» per superare il dubbio di legittimità costituzionale concernente l’art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.

7.- All’udienza pubblica del 9 gennaio 2024 la difesa della Regione Puglia e l’Avvocatura generale dello Stato hanno insistito per l’accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 18 reg. ric. 2023, depositato il 20 giugno 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riguardo alla materia «tutela dell’ambiente [e] dell’ecosistema», in relazione all’art. 32 della legge n. 963 del 1965, all’art. 24 del d.lgs. n. 4 del 2012, nonché all’art. 4 del d.m. 12 gennaio 1995; e per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., con riguardo alle materie «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» e «rapporti dello Stato con l’Unione europea», in relazione all’art. 2 cod. nav.





2.- La prima disposizione impugnata - l'art. 1 - prevede che «la Regione Puglia intende favorire il ripopolamento del riccio di mare nei mari regionali, garantendo un periodo di riposo della specie, preservando la risorsa ittica e scongiurando il rischio di estinzione dovuto ai massicci prelievi».

L'altra previsione impugnata - l'art. 2 - dispone: al comma 1, che «[n]el mare territoriale della Puglia, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è vietato il prelievo, la raccolta, la detenzione, il trasporto, lo sbarco e la commercializzazione degli esemplari di riccio di mare (*Paracentrotus lividus*) e dei relativi prodotti derivati freschi, per un periodo di tre anni»; e, al comma 2, che «[l]a commercializzazione del riccio di mare non è vietata per gli esemplari provenienti (con certificazioni e tracciabilità secondo legge) da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia».

3.- Due sono i motivi di ricorso.

3.1.- Anzitutto, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che le citate norme si porrebbero in contrasto con la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», che - secondo quanto argomenta il ricorso - deve ritenersi «“trasversale” e “prevalente”».

Spetterebbe, pertanto, esclusivamente allo Stato «fissare livelli di tutela ambientale uniformi sull'intero territorio nazionale». Di riflesso, benché la tutela ambientale non potrebbe che toccare «“campi di esperienza” - le cosiddette “materie” in senso proprio - attribuiti alla competenza legislativa regionale», nondimeno le norme statali adottate nell'esercizio di tale competenza esclusiva fungerebbero «da preciso limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, e le Province autonome, possono adottare nei settori di loro competenza, non essendo ad esse consentito di compromettere il punto di equilibrio fra esigenze contrapposte, per come individuato dalla norma statale» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 197 del 2014).

3.2.- Di seguito, il ricorrente impugna le medesime disposizioni regionali, in quanto invasive della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» e «rapporti dello Stato con l'Unione europea», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.

In particolare, l'asserita invasione della competenza legislativa statale esclusiva si determinerebbe là dove le disposizioni regionali impugnate - per delimitare il proprio ambito applicativo - fanno riferimento ai «mari regionali» (art. 1), al «mare territoriale della Puglia» e ai «mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia» (art. 2).

In sostanza, il presupposto delle disposizioni impugnate sarebbe costituito «dalla astratta configurabilità di un “mare territoriale regionale”, ipoteticamente appartenente o riferibile alla Regione Puglia, quale ambito entro il quale la stessa Regione sarebbe abilitata ad esercitare la propria potestà normativa».

Ciò si porrebbe in aperto contrasto con quanto disposto dall'art. 2 cod. nav., invocato quale norma interposta, che assoggetta alla sovranità dello Stato - nei limiti indicati dalla medesima previsione - i golfi, i seni, le baie e le coste che circondano le «coste continentali ed insulari della Repubblica».

Secondo l'Avvocatura dello Stato, «la individuazione, delimitazione e classificazione dello “spazio marino” [sarebbero] precluse alla competenza regionale, in quanto soggette anche ad interessi internazionali e a discipline dettate dal diritto dell'Unione Europea».

4.- Venendo a esaminare il primo motivo di ricorso, occorre sottolineare che, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni regionali impugnate avrebbero alterato l'esigenza di «livelli di tutela ambientale uniformi sull'intero territorio nazionale» e avrebbero compromesso «il punto di equilibrio fra esigenze contrapposte, per come individuato dalla norma statale».

In particolare, il ricorrente richiama varie norme interposte che conducono, attraverso collegamenti sistematici, alla disciplina dettata dall'art. 4 del d.m. 12 gennaio 1995, che stabilisce i limiti temporali volti a regolare la pesca professionale e sportiva del riccio di mare.

Il richiamato decreto è stato, infatti, adottato ai sensi dell'art. 32 della legge n. 963 del 1965, in base al quale l'allora Ministro della marina mercantile (le cui competenze in materia sono state poi trasferite al Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, e successivamente al Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste) poteva «con suo decreto, sentita la Commissione consultiva centrale per la pesca marittima, emanare norme per la disciplina della pesca anche in deroga alle discipline regolamentari, al fine di adeguarla al progresso delle conoscenze scientifiche e delle applicazioni tecnologiche, e favorirne lo sviluppo in determinate zone o per determinate classi di essa».

Di seguito, il d.lgs. n. 4 del 2012 ha, da un lato, abrogato e sostituito la precedente legge n. 963 del 1965 (art. 27, commi 1, lettera a, e 2), e, da un altro lato, ha ribadito che compete al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali (oggi: Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste) regolare, con proprio decreto, sentita la Commissione consultiva centrale per la pesca marittima, «la pesca anche in deroga alle discipline regolamentari nazionali, in conformità alle norme comunitarie, al fine di adeguarla al progresso delle conoscenze scientifiche e



delle applicazioni tecnologiche, e favorirne lo sviluppo in determinate zone o per determinate classi di essa» (art. 24, comma 1), nonché «sospendere l'attività di pesca o disporne limitazioni in conformità alle disposizioni del regolamento (CE) n. 2371/2002, al fine di conservare e gestire le risorse della pesca» (art. 24, comma 2).

Sulla premessa della persistente vigenza del d.m. 12 gennaio 1995, le disposizioni regionali impugnate avrebbero, dunque, alterato il punto di equilibrio individuato dall'art. 4 del citato decreto ministeriale, secondo cui «[l]a pesca professionale e sportiva del riccio di mare è vietata nei mesi di maggio e giugno».

5.- La questione non è fondata.

6.- In via preliminare, occorre richiamare i criteri in base ai quali questa Corte individua l'ambito della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», nonché l'ambito della competenza legislativa regionale residuale nella materia della pesca.

6.1.- Sin dalle prime pronunce rese dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, questa Corte ha riconosciuto alla materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» i tratti propri di una competenza legislativa trasversale, governata dall'elemento teleologico, il cui dispiegarsi lascia agevolmente prefigurare possibili interferenze rispetto all'esercizio di competenze legislative spettanti alle regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 160 del 2023, n. 191, n. 144 e n. 21 del 2022, n. 189, n. 158, n. 86 e n. 21 del 2021, n. 88 del 2020).

Di riflesso, questa Corte, da un lato, non ha escluso «la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali [...] assume rilievo (sentenza n. 407 del 2002)» (sentenza n. 536 del 2002) la protezione dell'ambiente. Da un altro lato, ha chiarito in che termini la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema opera quale limite all'esercizio delle competenze legislative regionali e in che misura queste ultime possono invece dispiegarsi, andando a lambire la tutela ambientale.

In particolare, questa Corte ha affermato che le disposizioni legislative statali «“fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, [nel senso che] ad esse [è] consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (sentenze n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009)” (sentenza n. 300 del 2013)» (sentenza n. 197 del 2014).

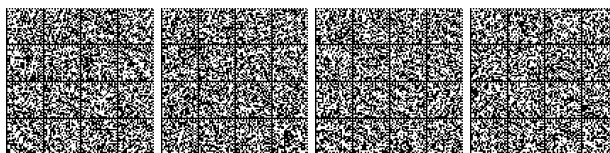
L'esigenza di non compromettere il punto di equilibrio individuato dalla norma dello Stato ha diverse implicazioni.

6.1.1.- Anzitutto, quando il legislatore ha bilanciato l'ambiente con interessi rispetto ai quali non si possono concepire soluzioni disarticolate sul piano territoriale, questa Corte ha ritenuto l'intervento statale imprescindibile e tale da non lasciare spazio a interventi regionali, che incidano, sia pure in melius, rispetto alla protezione dell'ambiente. Infatti, quando la logica di fondo della disciplina statale non si risolve nella mera tutela dell'ambiente, ma serve a fissare punti di equilibrio che rispondono «ad una *ratio* più complessa e articolata», gli stessi «debbono ritenersi inderogabili dalle Regioni anche in melius» (sentenza n. 307 del 2003).

Su tali basi, questa Corte è intervenuta in ambiti oltremodo eterogenei, considerando inderogabili: la «organica disciplina statale di principio» sulla collocazione delle linee elettriche (sentenza n. 331 del 2003) e sull'individuazione delle soglie di emissione elettromagnetica (sentenza n. 307 del 2003); il termine di durata dei titoli abilitativi edilizi, «nella cui determinazione si ravvisa un punto di equilibrio fra [la] realizzazione di interventi di trasformazione del territorio [e] la tutela dell'ambiente e dell'ordinato sviluppo urbanistico» (sentenza n. 245 del 2021 e, in senso analogo, sentenza n. 147 del 2023); la disciplina che regola la coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, che richiede, parimenti, una sintesi unitaria fra divergenti interessi (sentenza n. 116 del 2006).

6.1.2.- Inoltre, questa Corte ha precisato che la stessa «valutazione intorno alla “previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria - quasi che fosse possibile frazionare la tutela ambientale dagli altri interessi costituzionalmente rilevanti - ma deve essere valutata alla luce della *ratio* sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha delineato nell'esercizio della sua competenza esclusiva” (sentenza n. 147 del 2019)» (sentenza n. 178 del 2019). Se, dunque, nel garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema il legislatore statale ha concepito un disegno unitario, eventualmente anche attraverso soluzioni modulate fra i vari ambiti territoriali, simile *ratio* non ammette interventi legislativi regionali suscettibili di determinare interferenze, anche se in melius rispetto alla tutela dell'ambiente (sentenze n. 258 e n. 88 del 2020).

In particolare, simili interferenze sono state escluse a fronte di interventi legislativi statali che sono stati considerati espressione di un unico disegno inscindibile (sentenza n. 93 del 2013, relativa alla previsione dell'unitaria disciplina della VIA, quale procedura che valuta in concreto e preventivamente la sostenibilità ambientale; sentenza n. 235 del 2011, riguardante la previsione di una unitaria procedura di tutela paesaggistica; sentenza n. 246 del 2018, concernente l'individuazione di un parametro uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito della disciplina del procedimento amministrativo e della conferenza di servizi).





6.1.3.- Al di fuori delle citate ipotesi, ove, dunque, la *ratio* dell'intervento legislativo statale in materia di protezione dell'ambiente sia riconducibile alla previsione di uno standard di tutela minimo, può invece dispiegarsi l'esercizio di competenze legislative regionali, che intervengano indirettamente a elevare quello standard. Il limite che pone allora la competenza legislativa statale al bilanciamento di interessi individuato dal legislatore regionale è che esso non violi lo standard di tutela minimo fissato dalla previsione statale (sentenze n. 148 del 2023, n. 69 del 2022, n. 44 e n. 7 del 2019, n. 218, n. 174, n. 139 e n. 74 del 2017, n. 303 del 2013 e n. 278 del 2012).

In tal caso, le regioni e le province autonome possono, pertanto, «adottare norme di tutela ambientale più elevata», pur sempre «nell'esercizio di [loro] competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (sentenze n. 198 e n. 66 del 2018, n. 199 del 2014; nello stesso senso, inoltre, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007). Così, nella sentenza n. 7 del 2019, si è riconosciuto che «la normativa regionale in tema di specie cacciabili è abilitata a derogare alla disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, purché, ove quest'ultima esprima regole minime e uniformi di tutela, innalzi tale livello di protezione».

6.2.- Individuati gli spazi entro i quali può operare una competenza legislativa regionale, che intersechi la tutela ambientale, occorre, di seguito, rievocare quanto questa Corte ha precisato proprio in merito alla materia della pesca, nel cui ambito la Regione Puglia assume di aver legiferato.

Dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, questa Corte ha ritenuto superata la pregressa distinzione fra la pesca nelle acque interne, in passato assegnata alla competenza legislativa concorrente delle regioni, e la pesca in mare, e ha ritenuto che trovasse «conferma la progressiva generale attribuzione della "pesca" alle Regioni ordinarie, senza alcuna distinzione basata sulla natura delle acque. La pesca, pertanto, costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 213 del 2006; nonché, in senso analogo, sentenza n. 81 del 2007).

Nondimeno, sin dalle citate pronunce, questa Corte ha rilevato che, pur dovendosi ribadire la riconducibilità della pesca alla «potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.», «tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui essa si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, tanto statali, quanto regionali. [...] La Corte ha così ritenuto che assume [...] peculiare rilievo, nell'esame delle concrete fattispecie sottoposte al suo giudizio, l'applicazione del principio di prevalenza tra le materie interessate e di quello, fondamentale, di leale collaborazione, che "si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale" (sentenza n. 213 del 2006)» (sentenza n. 81 del 2007 e, analogamente, sentenze n. 9 del 2013 e n. 30 del 2009).

7.- Tanto premesso, occorre verificare se le disposizioni regionali impugnate possano ascrivere all'esercizio della competenza legislativa residuale regionale nella materia della pesca e se ricorrano le condizioni che consentono il dispiegarsi di tale competenza legislativa regionale, con contenuti che lambiscono la tutela dell'ambiente.

7.1.- Sul piano contenutistico e teleologico, le disposizioni impugnate regolamentano un profilo particolare dell'attività di pesca del riccio di mare - un fermo pesca straordinario - il cui obiettivo, enunciato dalla prima disposizione impugnata (l'art. 1), è quello di preservare tale risorsa ittica, ai fini del futuro svolgimento dell'attività di pesca lungo le coste del territorio regionale.

Nello specifico, la risorsa ittica, di cui viene temporaneamente sospesa l'attività di pesca, si trova nei fondali a breve distanza dalla linea di costa e il suo sfruttamento economico è strettamente correlato alle tradizioni locali.

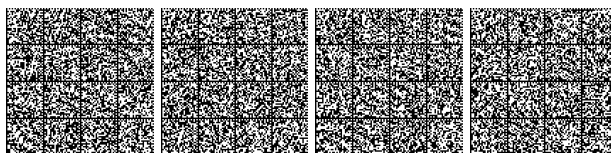
In particolare, dall'art. 1 si inferisce che l'intervento è motivato dai «massicci prelievi» effettuati nelle aree prospicienti la costa pugliese, il che si collega al rilievo di simile risorsa nell'ambito delle tradizioni locali, rilievo che viene amplificato dal suo impiego ai fini del turismo.

Dunque, per contrastare il sovra-sfruttamento a livello locale di tale risorsa ittica, l'art. 2, a sua volta impugnato, prevede una sospensione per tre anni dell'attività di pesca, che si svolge nelle aree marine prospicienti la costa regionale, con una temporanea compressione di contrapposti interessi (economici e *non*).

La disciplina attiene, pertanto, alla materia della pesca, pur andando senza dubbio a intersecare un profilo di tutela ambientale.

7.2.- Proseguendo nella prospettiva del possibile inquadramento delle disposizioni regionali nella competenza legislativa residuale in materia di pesca, occorre poi considerare il piano degli interessi implicati.

A tal riguardo, non sfugge a questa Corte che la disciplina regionale impugnata rientra nel cono d'ombra di quella che, nei rapporti fra Unione europea e Stati membri, è una competenza legislativa che l'art. 3, comma 1, lettera *d*), TFUE assegna in via esclusiva all'Unione europea: vale a dire, la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca.



Nondimeno, nell'esercizio di tale competenza esclusiva, l'Unione europea - con il regolamento (UE) n. 1380/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio - ha adottato un approccio che non esclude spazi di possibile autonomo intervento da parte degli Stati membri, in mancanza di misure analoghe adottate dall'Unione per la medesima zona o per il medesimo problema.

Di conseguenza, fermo restando che, con il ricorso in esame, non viene contestata la violazione di alcuna specifica previsione dettata dall'Unione europea, si deve rilevare che, là dove l'Unione preserva ambiti di disciplina agli Stati membri, non possono a priori escludersi misure nazionali che lascino spazio a limitati interventi regionali.

7.3.- Tornando, dunque, a considerare, nella prospettiva interna, il possibile inquadramento delle disposizioni impugnate nella competenza legislativa regionale residuale in materia di pesca e il loro rapporto con la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, va osservato che l'incidenza della disciplina impugnata è limitata sul piano degli interessi implicati.

Gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 introducono, infatti, una misura specifica, concernente un fermo pesca disposto una tantum, che si riverbera temporaneamente su un'attività che si svolge sui fondali posti a breve distanza dalle coste pugliesi e che riguarda una risorsa ittica, il cui consumo è strettamente correlato al territorio e alle tradizioni locali, tant'è che la misura è la conseguenza di un massiccio sovra-sfruttamento.

Il carattere specifico, temporaneo e territorialmente circoscritto delle disposizioni impugnate rende, dunque, non imprescindibile un bilanciamento operato sul piano statale.

Quanto alle modalità con cui lo Stato, nel concreto esercizio della sua competenza legislativa esclusiva a «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», è intervenuto nel regolare la conservazione della specie riccio di mare, si deve ritenere che la soluzione adottata, con riguardo al fermo pesca, non sia incompatibile con una possibile modulazione di interventi legislativi regionali, mirati a risolvere specifiche criticità locali.

La disciplina dettata dal d.m. 12 gennaio 1995 - alla quale conducono i rimandi sistematici operati dalle disposizioni evocate quali parametri interposti - ha, infatti, previsto, con riferimento al fermo pesca, una soluzione generale (la sospensione nei mesi di maggio e di giugno), non modulata in funzione delle peculiari criticità di alcune zone costiere, nelle quali le condizioni ambientali si sono particolarmente aggravate.

Pertanto, sul piano ermeneutico, tale profilo della disciplina statale non può che interpretarsi quale previsione di uno standard di tutela minimo.

Di conseguenza, in linea con la costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 148 del 2023, n. 44 e n. 7 del 2019, n. 218, n. 174, n. 139 e n. 74 del 2017, n. 303 del 2013 e n. 278 del 2012, nonché le altre pronunce richiamate al punto 6.1.3.), non contrastano con la competenza legislativa statale esclusiva dello Stato le disposizioni regionali impugnate che, nell'esercizio della competenza legislativa regionale residuale in materia di pesca, producono l'effetto di elevare, in relazione a specifiche esigenze del territorio, il livello di tutela ambientale.

In particolare, non si può dubitare che incidano in melius sulla tutela ambientale, e nello specifico sulla protezione del riccio di mare, che è parte dell'ecosistema marino, norme che indirettamente agevolano la riproduzione di tale specie animale.

L'intervento operato a livello regionale si pone, del resto, nel solco dell'esigenza di disciplinare la pesca in conformità a obiettivi che la stessa Unione europea enuncia con il citato regolamento n. 1380/2013/UE: l'esigenza di una regolamentazione delle attività di pesca che garantisca il loro essere «sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine» (art. 2, paragrafo 1), nonché il rispetto dell'«approccio precauzionale», il quale assicuri che «lo sfruttamento delle risorse biologiche marine vive ricostituiscia e mantenga le popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile» (art. 2, paragrafo 2).

8.- Per le ragioni esposte, gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 non violano la competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema».

9.- Passando ora a considerare il secondo motivo di ricorso, esso prospetta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost. nelle materie «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» e «rapporti dello Stato con l'Unione europea», in relazione all'art. 2 cod. nav., nella parte in cui gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 introducono le nozioni di «mari regionali», di «mare territoriale della Puglia» e di «mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia».

10.- La questione è fondata, nei termini di seguito precisati.

11.- Con riferimento alla delimitazione territoriale dell'efficacia delle norme regionali anche rispetto allo spazio marino, questa Corte, sin dalla sentenza n. 23 del 1957 - concernente una legge della Regione autonoma della Sardegna, cui lo statuto attribuiva (e tutt'ora attribuisce) una competenza legislativa primaria in materia di pesca - ha affermato



che, «[p]oiché la potestà normativa in materia di pesca è statutariamente attribuita alla Regione autonoma della Sardegna senza limitazione alcuna, salvo le limitazioni delle norme costituzionali, la legge regionale in materia contiene una disciplina che estende legittimamente la propria efficacia anche alle acque del mare territoriale».

A quella originaria giurisprudenza si ricollegano interventi successivi di questa Corte (sentenze n. 49 del 1958 e n. 102 del 2008), nei quali, riprendendo testualmente passaggi del citato precedente, ha affermato che non interessa «se il mare territoriale sia demanio marittimo o meno e neppure se si tratti di acque del mare territoriale o di acque del demanio marittimo» (sentenza n. 102 del 2008), in quanto occorre solo verificare i limiti della potestà normativa della regione, poiché «l'attribuzione [a quest'ultima] dei poteri legislativi ed amministrativi in una determinata materia "importa che la disciplina regionale [...] debba estendere la propria efficacia fino all'estremo margine dello spazio marittimo che circonda il territorio e sul quale, sia pure a titolo accessorio, si esercita il potere dello Stato" (sentenza n. 23 del 1957, in tema di competenza della Regione Sardegna in materia di pesca nel mare territoriale)» (sempre sentenza n. 102 del 2008).

Di conseguenza, questa Corte non ha mai consentito alle regioni di fare riferimento a «un mare territoriale» regionale (sentenza n. 21 del 1968, ripresa dalla sentenza n. 39 del 2017), ma ha solo riconosciuto loro la facoltà di esercitare sulle acque costiere, nei limiti di precise competenze regionali, «un complesso di poteri [...] che coesistono con quelli spettanti allo Stato: poteri [...] che prescindono da ogni problema relativo all'appartenenza del mare territoriale e che sono suscettibili di essere regolati anche dalla legge regionale (come rilevato dalla [...] sentenza n. 23 del 1957)» (ancora, sentenza n. 102 del 2008).

12.- Sulla base di tali precisazioni, è possibile, dunque, esaminare le censure del ricorrente che si appuntano sull'introduzione nelle disposizioni impugnate delle nozioni di «mari regionali», di «mare territoriale della Puglia» e di «mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia».

12.1.- Anzitutto, è doveroso rimarcare l'infelice tecnica normativa adottata dal legislatore pugliese, che si è avvalso - nelle disposizioni impugnate - di espressioni lessicalmente eterogenee per esprimere il medesimo concetto.

Ma soprattutto, occorre rilevare che i tre sintagmi lessicali adoperati interferiscono direttamente con la nozione di mare territoriale, quale enucleata dall'art. 2 cod. nav. - che definisce un elemento costitutivo della sovranità -, ed evocano un frazionamento di tale paradigma su base regionale, che è del tutto sconosciuto all'ordinamento giuridico.

Viceversa, come si evince dalla giurisprudenza di questa Corte (punto 11), gli effetti spaziali di un intervento legislativo regionale, che ha riverberi sullo spazio marino, non sono altro che una proiezione funzionale della competenza legislativa regionale esercitata e della natura degli interessi coinvolti e non consentono di evocare una supposta delimitazione del mare territoriale, inteso come elemento costitutivo della sovranità dello Stato.

12.2.- Pertanto, la seconda questione avente a oggetto quanto prevedono gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 è fondata, nella parte in cui le citate disposizioni stabiliscono che la Regione Puglia favorisce il ripopolamento del riccio di mare «nei mari regionali», anziché «nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale» (art. 1); nella parte in cui dispongono il fermo biologico dei ricci di mare «Nel mare territoriale della Puglia», anziché «Nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale» (art. 2, comma 1); nella parte in cui escludono dall'applicazione del divieto di commercializzazione del riccio di mare gli esemplari provenienti «da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia», anziché «dallo spazio marittimo non prospiciente il territorio regionale» (art. 2, comma 2).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia 18 aprile 2023, n. 6 (Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare), nella parte in cui favorisce il ripopolamento del riccio di mare «nei mari regionali», anziché «nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale», dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 6 del 2023, nella parte in cui dispone il fermo biologico dei ricci di mare «Nel mare territoriale della Puglia», anziché «Nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale» e dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 6 del 2023, nella parte in cui esclude dall'applicazione del divieto di commercializzazione gli esemplari di riccio di mare provenienti «da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia», anziché «dallo spazio marittimo non prospiciente il territorio regionale»;*



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 15 febbraio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240016

N. 17

*Sentenza 10 gennaio - 15 febbraio 2024*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Processo civile a carico di Giorgio Mulè e Roberto Occhiuto, deputati all'epoca dei fatti, per le dichiarazioni asseritamente diffamatorie rese - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Salerno - Denunciata lesione delle prerogative giurisdizionali - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati adottare la suddetta deliberazione - Inammissibilità del conflitto.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 27 luglio 2022 (doc. IV-*quater*, n. 3 e n. 4).
- Costituzione, art. 68, primo 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, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito delle deliberazioni della Camera dei deputati del 27 luglio 2022, che approvano le proposte della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-*quater*, numeri 3 e 4), promosso dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione prima civile, con ricorso notificato il 24 luglio 2023, depositato in cancelleria il 24 luglio 2023, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 31, prima serie speciale, dell'anno 2023, fase di merito.





Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;  
udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;  
udito l'avvocato Marco Cerase per la Camera dei deputati;  
deliberato nella camera di consiglio del 10 gennaio 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 24 luglio 2023 (reg. confl. pot. n. 2 del 2023), il Tribunale ordinario di Salerno, sezione prima civile, promuove conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alle deliberazioni del 27 luglio 2022, con le quali la Camera dei deputati, approvando le proposte della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-*quater*, numeri 3 e 4), ha affermato che le dichiarazioni dell'on. Giorgio Mulè e dell'on. Roberto Occhiuto, per le quali è in corso un giudizio civile presso il predetto Tribunale, costituiscono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

1.1.- Il Tribunale di Salerno riferisce di essere investito di una richiesta di risarcimento di danni non patrimoniali avanzata da M. M., all'epoca dei fatti Procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica del Tribunale ordinario di Cosenza, per le dichiarazioni asseritamente diffamatorie rese dai due deputati.

Nell'ambito di una conferenza stampa - convocata in data 13 maggio 2019 presso la sala stampa della Camera dei deputati al «dichiarato scopo», precisa nel proprio atto il ricorrente, di «reagire ad un complotto ordito nei confronti del sindaco di Cosenza Occhiuto Mario», fratello dell'on. Roberto Occhiuto - l'on. Mulè e l'on. Occhiuto avrebbero parlato, «tra l'altro», di «“mala giustizia”» e di «“metodi scorretti”», in tal modo «insinuando il sospetto che M. M. avesse agito sotto le direttive del senatore Morra, al fine di ottenere prestigiosi incarichi dalla Commissione Antimafia».

1.2.- Nel corso del giudizio, i due parlamentari hanno richiesto il rigetto della domanda risarcitoria, in ragione dell'insindacabilità delle proprie opinioni ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

Il Tribunale di Salerno riferisce di aver «sostanzialmente» rigettato tale richiesta, «pur in mancanza di un espresso provvedimento in tal senso», con l'ordinanza del 13 gennaio 2022 con la quale ha disposto la prosecuzione della fase istruttoria (è citata, sul valore di rigetto implicito dell'istanza in caso di silenzio, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 5 dicembre 2014, n. 25739).

Il ricorrente lamenta che, successivamente, con «delibera» del 27 luglio 2022, come da «nota» fatta pervenire al Tribunale dal suo Presidente, la Camera dei deputati ha deliberato nel senso che le dichiarazioni in relazione alle quali è in corso il giudizio sono da ritenersi insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

Secondo il Tribunale ricorrente, sarebbe dunque «evidente il contrasto tra quanto deliberato dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere ed il contenuto sostanziale della [propria] ordinanza», «dovendosi anzitutto stabilire [...] se sussiste nesso eziologico tra le dichiarazioni rese e la funzione parlamentare svolta».

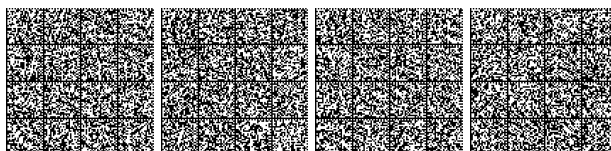
Di qui la conclusione per cui «esiste un conflitto, la cui risoluzione non può che spettare alla Corte Costituzionale», alla quale è in definitiva chiesto di dichiarare l'ammissibilità del ricorso ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), «con tutte le conseguenze di legge».

2.- Con ordinanza n. 154 del 2023, questa Corte ha ritenuto sussistenti i presupposti soggettivi e oggettivi del conflitto e lo ha dichiarato ammissibile, in camera di consiglio e senza contraddittorio, ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953.

3.- In data 7 settembre 2023, si è costituita in giudizio la Camera dei deputati chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità o, comunque sia, la non fondatezza del promosso conflitto.

3.1.- La resistente richiama le frasi oggetto della doglianza in sede civile, espresse dall'on. Occhiuto nella conferenza presso la sala stampa della Camera dei deputati e trasmessa sulla web-tv della medesima, e precisa che secondo l'attrice il loro contenuto, asseritamente diffamatorio, è pienamente condiviso dall'on. Mulè, che aveva introdotto detta conferenza stampa.

La difesa della Camera rileva che la Giunta per le autorizzazioni ha deliberato che le dichiarazioni per cui è causa presso il Tribunale di Salerno sono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, in quanto sulla vicenda il 25 giugno 2019 era stata pubblicata un'interpellanza urgente (n. 2-00433), firmata dall'on. Occhiuto e, in data 4 luglio 2019, sottoscritta anche dall'on. Mulè: interpellanza che l'on. Occhiuto avrebbe preannunciato durante la conferenza stampa.



La Giunta, peraltro, aveva accertato, per il tramite dei competenti uffici della Camera, che l'atto ispettivo era stato presentato tramite l'applicazione informatica il 12 maggio 2019 - dunque il giorno antecedente la conferenza stampa - ed era stato pubblicato solo il successivo 25 giugno «dopo il vaglio di ammissibilità svolto - come sempre avviene per gli atti del sindacato ispettivo - dal Presidente della Camera».

In ragione della circostanza per cui i contenuti dell'interpellanza sono stati sostanzialmente riprodotti nella conferenza stampa, la Giunta ha proposto all'Assemblea di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse dagli onorevoli Occhiuto e Mulè, come poi è effettivamente avvenuto con le deliberazioni oggetto del conflitto.

3.2.- Tutto ciò premesso, la difesa della Camera dei deputati ritiene il promosso conflitto «inammissibile per un ventaglio di motivi».

3.2.1.- Il ricorrente, innanzitutto, non avrebbe sufficientemente esposto le ragioni del conflitto, come invece richiesto dall'art. 26 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il quale non prevede più che l'esposizione delle ragioni del conflitto sia «sommara».

La giurisprudenza di questa Corte, infatti, sarebbe consolidata nel senso che, in conflitti concernenti l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost., l'autorità giudiziaria «ha l'onere - in ossequio al principio di completezza e di autosufficienza del ricorso - di riportare “compiutamente”, “puntualmente” ed “in modo esatto ed obiettivo”, le dichiarazioni asseritamente offensive addebitate al parlamentare», perché solo così è possibile verificare la sussistenza o meno del cosiddetto nesso funzionale. Sarebbe stato ripetutamente affermato, altresì, che alla mancata puntuale riproduzione delle dichiarazioni del parlamentare non si può sofferire guardando agli atti del procedimento, «in quanto è nel solo atto introduttivo e negli eventuali documenti a esso allegati che devono essere rinvenuti gli elementi identificativi della causa petendi e del petitum del conflitto».

Il Tribunale di Salerno, invece, non avrebbe compiutamente menzionato le dichiarazioni dei deputati asseritamente diffamatorie all'origine del giudizio civile, essendosi limitato ad attribuire ai deputati due soli sintagmi («mala giustizia» e «metodi scorretti») e per il resto avendo sintetizzato «con parole proprie (ma in maniera, invero, assai lacunosa) quale sarebbe stato il contenuto diffamatorio».

Di qui l'inammissibilità del conflitto, tanto più che questa Corte avrebbe più volte precisato che «non è consentita la sostituzione delle espressioni ritenute offensive con una libera rielaborazione a opera dell'autorità giudiziaria ricorrente», in quanto in tal modo l'interpretazione soggettiva delle opinioni espresse dal parlamentare «interferisce con l'accertamento del nesso funzionale tra le frasi pronunciate e gli eventuali atti parlamentari tipici, di cui le frasi stesse potrebbero essere la divulgazione esterna».

La Camera dei deputati rileva, inoltre, come la lacuna dell'atto introduttivo del giudizio, per un verso, impedisce «il pieno dispiegarsi» della propria difesa, in quanto non si conosce il *thema decidendum* del conflitto; per un altro, non consente al giudice dei conflitti di valutare se effettivamente sussista il nesso funzionale tra le frasi oggetto del giudizio civile e gli atti parlamentari dei quali esse potrebbero essere divulgative.

Il Tribunale di Salerno, d'altra parte, non avrebbe neppure indicato i parametri costituzionali che reputa violati, limitandosi a constatare che vi è stata una diversa valutazione, tra esso giudice e la Camera dei deputati, in ordine alla sussistenza del requisito dell'insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost.

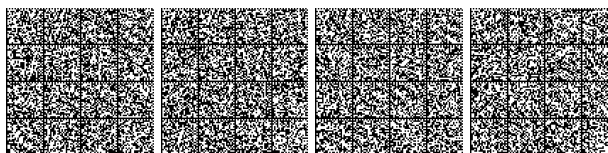
3.2.2.- La Camera resistente ritiene inammissibile il conflitto anche perché manca «una chiara richiesta di spetanza del potere e di annullamento delle delibere parlamentari»: ciò che questa Corte porrebbe a fondamento dell'ammissibilità del conflitto sin dalla sentenza n. 363 del 2001, ampiamente citata dalla difesa.

3.2.3.- La resistente rileva, poi, che le deliberazioni che hanno affermato l'insindacabilità delle opinioni dell'on. Occhiuto e dell'on. Mulè sono due e che, pertanto, ciascuna di esse, secondo quanto affermato nella sentenza n. 223 del 2009, «avrebbe dovuto essere investita di specifiche doglianze, ben individuate e loro riferibili». Il Tribunale di Salerno, che non si è attenuto a tale principio, nel dispositivo si è addirittura riferito a una sola deliberazione.

3.3.- Nel merito, che la difesa della Camera dei deputati affronta «[p]er mero scrupolo difensivo», il conflitto sarebbe ad ogni modo non fondato.

3.3.1.- Per quel che riguarda l'on. Occhiuto, la resistente osserva che egli, già il giorno antecedente la conferenza stampa, «aveva immesso nel sistema informatico della Camera dei deputati l'atto che sarebbe diventato l'interpellanza urgente n. 2-00433», pubblicata il 25 giugno 2019. Questa Corte ha riconosciuto che la presentazione dell'atto parlamentare è atto di funzione, a prescindere dalla sua pubblicazione (è richiamata la sentenza n. 379 del 2003).

Quanto ai contenuti di tale interpellanza, ampiamente e testualmente richiamati nell'atto di costituzione, essi sarebbero volti, al pari delle dichiarazioni in conferenza stampa, a censurare «il comportamento - ritenuto discutibile - di un magistrato, il quale aveva con solerzia dato seguito alle denunce del senatore Nicola Morra e poi era divenuta consulente della Commissione d'inchiesta parlamentare sulle mafie, presieduta dal medesimo Morra». Vi sarebbe, dunque, quell'identità di contenuto sufficiente a fondare, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'esistenza del nesso funzionale.





3.3.2.- Analoghe considerazioni varrebbero per quel che riguarda l'on. Mulè, «il quale ha in tutto e per tutto partecipato all'iter realizzativo dell'interpellanza parlamentare n. 2-00433»: egli, infatti, ha partecipato alla conferenza stampa che detta interpellanza annunciava, ha aggiunto la propria firma all'interpellanza in data 4 luglio 2019 e l'ha illustrata in aula il giorno successivo (con parole ampiamente riportate anche nell'atto difensivo).

La resistente osserva, allora, che vi sarebbe «un contesto sostanziale e temporale unitario». Ciò che è sostenuto, in particolare, alla luce della circostanza che questa Corte, nella sentenza n. 133 del 2018, avrebbe riconosciuto che l'insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost. potrebbe coprire anche dichiarazioni extra moenia «non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare»: se così è, allora il nesso funzionale deve dirsi sussistente allorché le dichiarazioni siano rese, come nel caso di specie, «prima dell'apposizione della firma dell'atto ispettivo, ma nel corso di una conferenza stampa propria a preannunciare e a divulgare il contenuto dell'atto medesimo», secondo peraltro il criterio di adeguatezza e proporzionalità di cui alla sentenza n. 221 del 2014.

Significativo, secondo la difesa della Camera, sarebbe poi il precedente di cui alla sentenza n. 219 del 2003. Allora, infatti, questa Corte rigettò un conflitto promosso dall'autorità giudiziaria nei confronti di una deliberazione d'insindacabilità del Senato della Repubblica riferita a una lettera di un capogruppo in Commissione antimafia al suo presidente: se è stato ritenuto insindacabile un atto atipico quale quello, a maggior ragione dovrebbe esserlo il preannuncio di un atto tipico.

La difesa della resistente conclude, infine, rilevando che l'on. Mulè ha solo introdotto la conferenza stampa, svolgendo «considerazioni introduttive e di carattere generale con cui censura il modo di operare di alcuni pubblici ufficiali, i quali svolgono delicate funzioni istituzionali», e non ha mai fatto il nome di M. M. Le frasi dell'on. Mulè, pertanto, sarebbero espressione del diritto di opinione e di critica di cui all'art. 21 Cost., per come ricostruito anche dalla giurisprudenza penale della Corte di cassazione.

4.- In prossimità dell'udienza, la Camera dei deputati ha depositato una memoria con la quale ha insistito per l'inammissibilità o la non fondatezza del ricorso, ribadendo gli argomenti già adoperati nell'atto di costituzione.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso in epigrafe, il Tribunale di Salerno, sezione prima civile, promuove conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alle deliberazioni del 27 luglio 2022, con le quali la Camera dei deputati, approvando le proposte della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-*quater*, numeri 3 e 4), ha affermato che le dichiarazioni dell'on. Giorgio Mulè e dell'on. Roberto Occhiuto, per le quali è in corso un giudizio civile presso il predetto Tribunale, costituiscono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

1.1.- Il ricorrente riferisce che è chiamato a decidere su una richiesta di risarcimento dei danni non patrimoniali, asseritamente patiti dall'attrice, M. M., in ragione del carattere diffamatorio delle dichiarazioni che l'on. Mulè e l'on. Occhiuto hanno reso in una conferenza stampa convocata il 13 maggio 2019 presso la sala stampa della Camera dei deputati.

I due deputati, secondo quanto risulta dal ricorso e dalle proposte della Giunta per le autorizzazioni, avevano richiesto al Tribunale di Salerno di dichiarare improcedibile la domanda risarcitoria, ritenendo applicabile l'art. 68, primo comma, Cost. Il ricorrente afferma di avere implicitamente rigettato tale richiesta con l'ordinanza con la quale ha «disposto la prosecuzione della fase istruttoria»: a ciò, tuttavia, non è seguita la trasmissione della copia degli atti alla Camera dei deputati per consentirle di deliberare al riguardo, come invece impone l'art. 3, comma 4, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato). Successivamente, la Camera dei deputati, su istanza dei due parlamentari, ha affermato che le dichiarazioni per cui è pendente il giudizio civile costituiscono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari: di qui il promosso conflitto.

2.- In via preliminare, deve essere confermata l'ammissibilità del conflitto in relazione alla sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi, come già ritenuto da questa Corte con l'ordinanza n. 154 del 2023, con la quale si è altresì precisato che restava «impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità».

Non c'è dubbio, infatti, che il Tribunale di Salerno sia legittimato a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, trattandosi di organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli. Altrettanto pacifica è la legittimazione passiva della Camera dei deputati, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.

Quanto ai presupposti oggettivi, l'inibizione a esercitare la funzione giurisdizionale, conseguente alle deliberazioni della Camera dei deputati, è idonea a cagionare, ove le dichiarazioni dei due deputati non fossero riconducibili a opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., la lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita al potere ricorrente.



3.- Il conflitto è, tuttavia, inammissibile per l'assorbente ragione che si palesa in violazione del principio di completezza e di autosufficienza del ricorso, come d'altra parte eccepito dalla Camera dei deputati.

3.1.- La giurisprudenza di questa Corte, infatti, ha costantemente affermato che il ricorso deve «identificare con sufficiente grado di precisione il contenuto delle dichiarazioni asseritamente diffamatorie rese extra moenia al fine di raffrontarlo con quello di eventuali atti tipici della funzione parlamentare» (sentenza n. 59 del 2018; analogamente, tra le molte, sentenze n. 4 del 2015, n. 55 del 2014, n. 282 del 2011, n. 31 del 2009, n. 330 del 2008, n. 247 e n. 52 del 2007).

Le espressioni ritenute diffamatorie devono, dunque, essere riportate nel ricorso «in modo esatto ed obiettivo» (sentenza n. 31 del 2009) o, al limite, in atti ad esso allegati che il ricorrente espressamente richiami, non potendo questa Corte trarle autonomamente dagli atti del procedimento (sentenze n. 368 e n. 305 del 2007, n. 336 del 2006; ordinanze n. 402 del 2006, n. 129 e n. 104 del 2005). Inoltre, «non è consentita la sostituzione di quelle espressioni “con una libera rielaborazione ad opera dell'autorità giudiziaria ricorrente”, in quanto, così operando, si realizza una “impropria sovrapposizione tra l'oggettiva rilevanza delle opinioni espresse dal deputato [...] e l'interpretazione soggettiva che ne è stata data, che interferisce con l'accertamento del nesso funzionale tra le frasi pronunciate [...] e gli eventuali atti parlamentari tipici di cui le frasi stesse potrebbero essere la divulgazione esterna” (sentenza n. 79 del 2005; in senso conforme, anche la sentenza n. 383 del 2006)» (sentenza n. 320 del 2013; analogamente sentenze n. 282 del 2011, n. 247, n. 246 e n. 236 del 2007).

3.2.- Nel proprio ricorso il Tribunale di Salerno si è invece limitato ad affermare «che nel corso della conferenza - indetta con il dichiarato scopo di reagire ad un complotto ordito nei confronti del sindaco di Cosenza Occhiuto Mario, fratello dell'on. Roberto - gli onorevoli Mulè e Occhiuto parlavano, tra l'altro, di “mala giustizia” e di “metodi scorretti”, insinuando il sospetto che M. M. avesse agito sotto le direttive del senatore Morra, al fine di ottenere prestigiosi incarichi dalla Commissione Antimafia».

In tal modo, il ricorrente non ha riferito quali siano le espressioni ritenute diffamatorie per cui è pendente il giudizio civile, ma ne ha liberamente sintetizzato il senso complessivo, il che impedisce a questa Corte di compiere il necessario raffronto tra tali espressioni e l'interpellanza, cui si riferiscono le deliberazioni della Camera dei deputati, che l'on. Mulè e l'on. Occhiuto avrebbero esternamente divulgato.

Il Tribunale di Salerno, peraltro, con le richiamate parole non ha neppure soddisfatto l'esigenza, del pari segnalata dalla giurisprudenza di questa Corte, che nel ricorso siano descritte le specifiche dichiarazioni attribuibili a ciascun parlamentare, le quali, anche se rese in unico contesto, mantengono una loro autonomia, di modo che devono essere tenute separate ai fini della verifica dell'esistenza del nesso funzionale (sentenze n. 223 del 2009, n. 291 del 2007, n. 267 del 2005, n. 87 del 2002).

3.3.- Le richiamate lacune del ricorso determinano l'inammissibilità del conflitto di attribuzione promosso dal Tribunale di Salerno.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso, nei confronti della Camera dei deputati, dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione prima civile, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

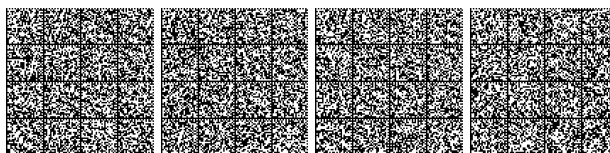
Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 15 febbraio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 18

Ordinanza 24 gennaio - 15 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Semilibertà - Beneficiari - Detenuti condannati per delitti compresi nell'elenco di cui all'art. 4-bis, commi 1 e 1-bis ordin. penitenziario, diversi da quelli di contesto mafioso - Possibilità di concessione della misura, nell'ipotesi surrogatoria di cui all'art. 50, comma 2, ordin. penitenziario, anche a chi non abbia prestato attività di collaborazione con la giustizia, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del loro ripristino, ed il programma di trattamento sia sufficientemente avanzato - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto al lavoro e dei principi di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Sopravvenuta modifica della norma censurata - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, commi 1 e 1-bis.
- Costituzione, artt. 3, 4 e 27, terzo 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, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, commi 1 e 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Tribunale di sorveglianza di Firenze sull'istanza proposta da A. P., con ordinanza del 21 settembre 2022, iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 23 gennaio 2024.

Udito nella camera di consiglio del 24 gennaio 2024 il Giudice relatore Stefano Petitti;  
deliberato nella camera di consiglio del 24 gennaio 2024.

Ritenuto che, con ordinanza del 21 settembre 2022, iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2023, il Tribunale di sorveglianza di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, commi 1 e 1-bis, 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 ai detenuti condannati per i delitti ivi contemplati possa essere concessa la semilibertà, nell'ipotesi di cui all'art. 50, comma 2, ordin. penit., anche in assenza di attività di collaborazione con la giustizia ai sensi del successivo art. 58-ter ordin. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia attuali collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del loro ripristino, ed il programma di trattamento sia sufficientemente avanzato;

che il rimettente espone che, nel giudizio principale, A. P. è detenuto in forza di condanna alla pena di ventuno anni di reclusione, dei quali un anno estinto per indulto, in quanto dichiarato responsabile, tra l'altro, del reato di cui all'art. 74, comma 1, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, recante «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli



stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza», rientrante tra i reati cosiddetti ostativi alla concessione di benefici penitenziari, salva la prova di avvenuta collaborazione con la giustizia ex art. 58-ter ordin. penit., o della ricorrenza delle ipotesi equipollenti di collaborazione impossibile, inesigibile o oggettivamente irrilevante;

che l'ordinanza di rimessione riferisce che A. P. non ha collaborato con la giustizia, né ha chiesto l'accertamento della impossibilità o inesigibilità di tale collaborazione, e tuttavia lo stesso, detenuto ininterrottamente da oltre quindici anni, si è impegnato nel percorso di recupero, studiando e lavorando in carcere, cosicché ha iniziato a fruire regolarmente di permessi premio, a seguito della sentenza di questa Corte n. 253 del 2019, e ha denotato una favorevole progressione trattamentale;

che il giudice *a quo* specifica che il detenuto ha quindi presentato domanda di applicazione della semilibertà, allegando a sostegno la possibilità di svolgere attività lavorativa presso un consorzio;

che il Tribunale di sorveglianza di Firenze, premessa una dettagliata ricostruzione della evoluzione positiva della personalità del condannato, anche alla luce delle informazioni acquisite, evidenzia che vi sarebbero le condizioni per l'ammissione al regime di semilibertà, impedita, però, dalla condanna riportata per un reato ostativo, con conseguente rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, commi 1 e 1-bis, della legge n. 354 del 1975;

che, in punto di non manifesta infondatezza delle questioni, il Tribunale di sorveglianza di Firenze richiama i principi della sentenza di questa Corte n. 253 del 2019, e ravvisa il contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. della presunzione assoluta di pericolosità che si annida nella mancata collaborazione, alla stregua delle norme censurate, dando luogo ad un trattamento penitenziario non individualizzato, tale, in particolare, da precludere l'ammissione alla semilibertà, e quindi da ostacolare il progressivo reinserimento sociale, mediante svolgimento di un'attività lavorativa, anche del detenuto che fruisca positivamente di permessi premio;

che la preclusione dello svolgimento di un'attività di lavoro in ambiente esterno, fuori delle mura del carcere, viene posta dal rimettente anche a base del richiamo all'art. 4 Cost.

Considerato che il Tribunale di sorveglianza di Firenze (reg. ord. n. 46 del 2023) dubita, in riferimento agli artt. 3, 4 e 27, terzo comma, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, commi 1 e 1-bis, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevede che ai detenuti condannati per i delitti ivi contemplati possa essere concessa la semilibertà, nell'ipotesi di cui all'art. 50, comma 2, ordin. penit., anche in assenza di attività di collaborazione con la giustizia ai sensi del successivo art. 58-ter ordin. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia attuali collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del loro ripristino, ed il programma di trattamento sia sufficientemente avanzato;

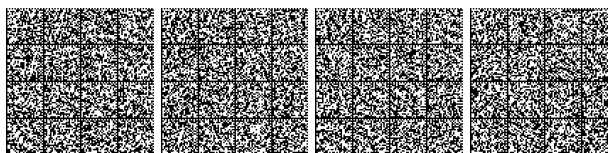
che, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale, è intervenuto il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di termini di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, e di disposizioni relative a controversie della giustizia sportiva, nonché di obblighi di vaccinazione anti SARS-CoV-2, di attuazione del Piano nazionale contro una pandemia influenzale e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2022, n. 199;

che il d.l. n. 162 del 2022, come convertito, ha previsto all'art. 1, comma 1, lettera a), numero 2), l'integrale sostituzione del comma 1-bis dell'art. 4-bis ordin. penit., e l'aggiunta di tre nuovi commi (1-bis.1, 1-bis.1.1 e 1-bis.2);

che questa Corte ha già affermato che la nuova disciplina trasforma da assoluta in relativa la presunzione di pericolosità ostativa alla concessione dei benefici e delle misure alternative in favore dei detenuti non collaboranti, che vengono ora ammessi alla possibilità di farne istanza, sebbene in presenza di stringenti e concomitanti condizioni, diversificate a seconda dei reati che vengono in rilievo (ordinanze n. 31 e n. 30 del 2023 e n. 227 del 2022);

che, quanto ai detenuti e agli internati per delitti di contesto mafioso e, in generale, di tipo associativo, i benefici possono essere loro concessi purché dimostrino l'adempimento delle obbligazioni civili e degli obblighi di riparazione pecuniaria conseguenti alla condanna o «l'assoluta impossibilità di tale adempimento», nonché alleghino elementi specifici - diversi e ulteriori rispetto alla regolare condotta carceraria, alla partecipazione del detenuto al percorso rieducativo e alla mera dichiarazione di dissociazione dall'organizzazione criminale di eventuale appartenenza - che consentano di escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva e con il contesto nel quale il reato è stato commesso, nonché il pericolo di ripristino di tali collegamenti, anche indiretti o tramite terzi, tenuto conto delle circostanze personali e ambientali, delle ragioni eventualmente dedotte a sostegno della mancata collaborazione, della revisione critica della condotta criminosa e di ogni altra informazione disponibile, nonché, ancora, della sussistenza di iniziative dell'interessato a favore delle vittime, sia nelle forme risarcitorie, sia in quelle della giustizia riparativa;

che ai detenuti per i restanti reati indicati dal comma 1 dell'art. 4-bis ordin. penit. si richiede il rispetto delle medesime condizioni, depurate, tuttavia, da indicazioni non coerenti con la natura dei reati che vengono in rilievo, sicché la richiesta allegazione deve avere ad oggetto elementi idonei ad escludere l'attualità dei collegamenti, anche indiretti o tramite terzi, con il contesto nel quale il reato è stato commesso (non anche il pericolo di ripristino dei collegamenti con tale contesto);





che l'art. 1, comma 1, lettera a), numero 3), del d.l. n. 162 del 2022, come convertito, prevede l'ampliamento delle fonti di conoscenza a disposizione della magistratura di sorveglianza e la modifica del relativo procedimento, nonché l'onere in capo al detenuto di fornire idonei elementi di prova contraria in caso di indizi, emergenti dall'istruttoria, dell'attuale sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva o con il contesto nel quale il reato è stato commesso, ovvero del pericolo di loro ripristino;

che il d.l. n. 162 del 2022, come convertito, ha, dunque, dato luogo ad una modifica complessiva della disciplina interessata, modifica che incide immediatamente sul nucleo essenziale dalle questioni di legittimità costituzionale sollevate;

che si rende, pertanto, necessario restituire gli atti al giudice *a quo*, spettando a quest'ultimo sia verificare l'influenza della normativa sopravvenuta sulla rilevanza delle medesime questioni, sia procedere alla rivalutazione della loro non manifesta infondatezza (tra le tante, ordinanze n. 199, n. 72, n. 31 e n. 30 del 2023, n. 231, n. 227 e n. 97 del 2022).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 11, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina la restituzione degli atti al Tribunale di sorveglianza di Firenze.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 15 febbraio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240018

N. 19

*Sentenza 10 gennaio - 19 febbraio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Paesaggio - Norme della Regione Lombardia - Istanza di sanatoria per l'accertamento della compatibilità paesaggistica di opere abusive - Applicazione obbligatoria di sanzione pecuniaria, in alternativa alla rimessione in pristino, anche in assenza di danno ambientale - Criteri di quantificazione - Misura comunque non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, e in ogni caso, pari alla misura minima di cinquecento euro - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 83.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).



## 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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, nel procedimento vertente tra Cartiere Villa Lagarina spa e il Comune di Mantova, con ordinanza del 28 giugno 2023, iscritta al n. 105 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione di Cartiere Villa Lagarina spa, nonché l'atto di intervento della Regione Lombardia; udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti; uditi gli avvocati Vincenzo Pellegrini e Alberto Mascotto per Cartiere Villa Lagarina spa e Alessandra Zimmitti per la Regione Lombardia; deliberato nella camera di consiglio del 10 gennaio 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 28 giugno 2023 (reg. ord. n. 105 del 2023), il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione agli artt. 146 e 167, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

1.1.- Il rimettente descrive la fattispecie oggetto del giudizio *a quo* nei seguenti termini.

Cartiere Villa Lagarina spa (di seguito, anche: la società) è proprietaria di un complesso industriale noto come «Cartiera ex Burgo», ubicato nel Comune di Mantova, in un'area parzialmente assoggettata a vincolo paesaggistico.

Dopo l'acquisto, la società ha eseguito una serie di interventi di ristrutturazione edilizia e industriale per riavviare l'attività produttiva, versando lo stabilimento in stato di abbandono.

Il Comune e la Provincia di Mantova hanno adottato provvedimenti sanzionatori in relazione ad alcuni di tali interventi, perché realizzati senza autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa.

La società ha impugnato i provvedimenti sanzionatori con distinti ricorsi davanti al TAR.

Il ricorso introduttivo del giudizio *a quo* ha per oggetto l'ordinanza n. 74/2020 del 18 maggio 2020, con la quale il Comune di Mantova ha intimato alla società di pagare la somma di 709.204,16 euro a titolo di sanzione pecuniaria, relativamente ad opere eseguite negli impianti di ventilazione dello stabilimento in assenza di autorizzazione paesaggistica (oltre che di permesso di costruire).

Per queste opere, di cui il Comune di Mantova aveva già ordinato la rimessione in pristino, la società aveva presentato istanza di sanatoria ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)», e domanda di accertamento di compatibilità paesaggistica ai sensi dell'art. 167 cod. beni culturali.

Accertata tale compatibilità, lo stesso Comune ha emesso il provvedimento impugnato nel giudizio *a quo*, applicando la sanzione pecuniaria prevista al comma 5, terzo e quarto periodo, del citato art. 167, secondo cui «[q]ualora





venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. L'importo della sanzione pecuniaria è determinato previa perizia di stima».

L'importo della sanzione è stato determinato ai sensi dell'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, nel testo introdotto dall'art. 27 della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2018, n. 17 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018), secondo cui «[l]'applicazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'articolo 167 del D.Lgs. n. 42/2004, in alternativa alla rimessione in pristino, è obbligatoria anche nell'ipotesi di assenza di danno ambientale e, in tal caso, deve essere quantificata in relazione al profitto conseguito e, comunque, in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro».

In assenza di un danno ambientale, la perizia disposta dal Comune di Mantova ha quantificato il costo teorico di realizzazione delle opere abusive in euro 886.505,20, pervenendo alla somma finale di euro 709.204,16, pari all'ottanta per cento di tale costo, di cui è stato ingiunto il pagamento.

1.2.- Cartiere Villa Lagarina spa ha chiesto l'annullamento dell'atto impugnato e la rideterminazione della sanzione nella misura minima di cinquecento euro per ogni singola trasgressione, dunque nella misura complessiva di duemila euro o in subordine di quattromila euro.

Con il terzo motivo di ricorso, che viene in rilievo in questa sede, la società ha dedotto l'illegittimità derivata del provvedimento impugnato, conseguente all'eccezione di illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 23, 25, 117, secondo comma, lettere l), m) e s), e 118 Cost., della disposizione regionale applicata dal Comune per determinare l'importo della sanzione.

1.2.1.- Nel corso del giudizio *a quo* Cartiere Villa Lagarina spa ha presentato motivi aggiunti, impugnando per le stesse ragioni sopra esposte la cartella esattoriale con cui l'Agenzia delle entrate, su incarico del Comune di Mantova, ha medio tempore preteso la riscossione degli importi determinati nei vari provvedimenti sanzionatori relativi agli interventi eseguiti nello stabilimento «Cartiera ex Burgo», tra i quali anche l'importo dovuto in forza dell'ordinanza comunale n. 74/2020 del 18 maggio 2020.

1.2.2.- Il rimettente riferisce altresì che in fase cautelare è stata accolta la domanda di sospensione dell'efficacia della cartella esattoriale impugnata con i motivi aggiunti e che l'udienza per il merito è stata rinviata, su istanza di parte, in attesa della definizione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 sollevata dallo stesso TAR in una controversia analoga tra le medesime parti.

Definito l'incidente di costituzionalità relativo alla predetta analoga controversia con l'ordinanza n. 22 del 2023, che ha dichiarato la questione inammissibile, il TAR ha fissato la pubblica udienza di discussione nel merito, al cui esito la causa è stata trattenuta in decisione.

1.3.- Il TAR, quanto al terzo motivo, che come si è detto viene qui in rilievo, ritiene che la questione di legittimità costituzionale ivi eccepita sia rilevante e non manifestamente infondata, in termini analoghi a quelli già esposti nel sollevare l'analoga questione decisa da questa Corte con la declaratoria di inammissibilità di cui alla citata ordinanza n. 22 del 2023.

Tale pronuncia, secondo il rimettente, non precluderebbe la riproposizione della questione.

Questa Corte, infatti, ha ritenuto insussistente il requisito della rilevanza, avendo il TAR deciso i due unici motivi di ricorso dedotti nel precedente giudizio *a quo*, respingendoli entrambi, con la conseguenza che, all'atto della rimesione della questione, la sua potestas iudicandi si era già esaurita.

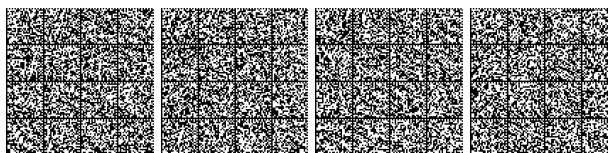
Diversamente, nel presente giudizio *a quo* la questione costituirebbe il presupposto di una specifica censura di illegittimità derivata del provvedimento sanzionatorio impugnato, dedotta con il terzo motivo di ricorso, non ancora deciso dal TAR.

Quest'ultimo conserverebbe integra, pertanto, la potestas iudicandi e, con essa, il potere di promuovere l'incidente di legittimità costituzionale, la cui definizione avrebbe natura pregiudiziale rispetto al processo principale.

1.4.- Ciò premesso, il rimettente osserva, in punto di rilevanza, che nella specie la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 167 cod. beni culturali è stata determinata facendo applicazione dell'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

In particolare, la sanzione è stata quantificata sulla base di una perizia di stima che ha determinato il costo teorico di realizzazione delle opere e dei lavori abusivi, alla stregua di quanto prevede la norma regionale censurata.

Tuttavia, mentre l'art. 167, comma 5, terzo periodo, cod. beni culturali utilizza quali parametri per la determinazione della sanzione «il danno arrecato» e «il profitto conseguito mediante la trasgressione», l'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 fa riferimento anche al «costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi».



Di conseguenza, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale del citato art. 83 «determinerebbe l'illegittimità del provvedimento sanzionatorio che ne ha fatto applicazione e dunque l'accoglimento del ricorso con riferimento a questo unico profilo, dedotto dalla parte ricorrente con il terzo motivo di ricorso». L'annullamento della sanzione nella misura irrogata costituirebbe, inoltre, il necessario presupposto della sua eventuale rideterminazione nei minori importi indicati dalla società.

1.5.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che la disciplina delle sanzioni amministrative previste per il caso di inosservanza delle disposizioni contenute nella Parte terza del codice dei beni culturali e del paesaggio sia da ascrivere alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto rientrante nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Non sarebbe condivisibile, dunque, la tesi del Comune di Mantova secondo cui la disciplina in esame ricadrebbe nella competenza legislativa residuale delle regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. o in quella concorrente in materia di «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», di cui al terzo comma del medesimo art. 117.

Il rimettente osserva sul punto che, da un lato, «l'apparato sanzionatorio previsto per un determinato settore dell'ordinamento, lungi dal costituire una materia a sé stante, accede piuttosto alla disciplina sostanziale il cui rispetto intende assicurare», con la conseguenza che la definizione del regime sanzionatorio spetta al medesimo soggetto «nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile» (è citata la sentenza n. 148 del 2018; sono, altresì, richiamate le precedenti sentenze n. 90 del 2013, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004). Non trattandosi di materia autonoma, tale regime non potrebbe «ricadere nella previsione del comma quarto dell'articolo 117 Cost. e dunque essere attribuit[o] in via residuale alla potestà legislativa delle Regioni».

D'altro lato, la tutela dell'ambiente e del paesaggio e la loro valorizzazione sarebbero «due funzioni, certamente intersecantesi, ma diversificate l'una dall'altra», mirando la prima alla conservazione di un bene complesso e unitario e la seconda a migliorarne la funzione e la conoscenza.

Secondo il rimettente, le norme di cui alla Parte terza del codice dei beni culturali e del paesaggio perseguirebbero «scopi di conservazione dei beni paesaggistici, in quanto vieta[no] espressamente qualsivoglia intervento che li distrugga o li pregiudichi», e al medesimo scopo di tutela sarebbero preordinate le sanzioni (sia ripristinatorie, sia pecuniarie) previste per la violazione delle stesse norme, in quanto dirette a scoraggiare interventi su aree paesaggisticamente tutelate prima che l'autorità amministrativa si sia pronunciata sui relativi progetti.

Pertanto, rientrando la disciplina delle sanzioni per la violazione dell'art. 146 cod. beni culturali nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, sarebbe precluso alle regioni di introdurre sanzioni ulteriori o diverse rispetto a quelle contenute nella legge statale, sicché l'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, il quale contiene previsioni sanzionatorie difformi in un ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.- Cartiere Villa Lagarina spa si è costituita in giudizio il 18 settembre 2023, chiedendo l'accoglimento della questione sulla base delle stesse ragioni esposte dal rimettente.

Ad avviso della parte privata, inoltre, la quantificazione della sanzione introdotta dalla norma regionale censurata sarebbe «del tutto estranea» ai principi contenuti nella norma statale e «soprattutto del tutto svincolata da qualsivoglia relazione con l'interesse leso e con la finalità perseguita dagli artt. 146 e 167 D.Lgs. 42/2004». Essa violerebbe dunque la disciplina statale, in quanto, prescindendo da una perizia di stima del profitto, introdurrebbe «una quantificazione forfettaria del tutto sproporzionata e priva di qualsivoglia relazione con il concetto di "profitto"».

3.- La Regione Lombardia è intervenuta in giudizio il 7 settembre 2023, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

3.1.- Preliminarmente, la questione sarebbe inammissibile per la sua irrilevanza nella definizione del giudizio *a quo*, che verterebbe solo sulla quantificazione della sanzione amministrativa, e «che ben p[otrebbe] trovare soluzione indipendentemente dall'applicazione della normativa regionale».

In particolare, secondo la difesa regionale, il rimettente non avrebbe fornito elementi idonei a ricostruire né il procedimento amministrativo avviato dal Comune di Mantova per calcolare il quantum dovuto dalla società ricorrente per gli interventi abusivi oggetto di accertamento postumo, né la valutazione tecnica posta a base della perizia di stima eseguita dal consulente della società, limitandosi a «indicare i diversi criteri adottati e gli esiti dell'applicazione di tali criteri raggiunti nelle rispettive valutazioni» e non rendendo noti gli elementi posti a base delle differenti quantificazioni.

Il rimettente, inoltre, non avrebbe tentato un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata. L'affermazione secondo cui il profitto conseguito è «di regola inferiore all'80% del costo di costruzione» lascerebbe «un margine di indeterminazione, che mostra come la verifica della rilevanza sia avvenuta in astratto e senza considerazione della fattispecie concreta e della possibilità di interpretare la norma in maniera costituzionalmente orientata».



3.2.- Nel merito, la Regione richiama il contenuto del comma 5, terzo periodo, dell'art. 167 cod. beni culturali e sottolinea che l'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 - nella versione originaria, che non conteneva le previsioni oggetto di censura - sarebbe stato adottato per superare le difficoltà applicative sorte in relazione a opere abusive che non arrecano alcun danno e dalle quali non deriva alcun profitto per il trasgressore (viene fatto l'esempio dello «spostamento di una finestra già prevista, e autorizzata, in altra posizione»).

Pertanto, la norma regionale non si sarebbe sovrapposta a quella statale, ma ne avrebbe colmato una lacuna che ne vanificava l'applicazione, completandola.

Successivamente, come visto, l'art. 27 della legge reg. Lombardia n. 17 del 2018 ha ridefinito i parametri per il calcolo della sanzione paesaggistica, introducendo nell'art. 83 una «innovazione legata alla sola quantificazione».

A colmare l'asserita lacuna normativa sopra rilevata non varrebbe neppure il decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali 26 settembre 1997 (citato dal giudice *a quo*), recante «Determinazione dei parametri e delle modalità per la qualificazione della indennità risarcitoria per le opere abusive realizzate nelle aree sottoposte a vincolo», poiché, a prescindere dai dubbi sulla sua vigenza, esso indica criteri legati al valore d'estimo, senza «un riferimento applicabile in ogni caso».

Tali considerazioni dimostrerebbero che l'ordinanza di rimessione muove da «un errore di fondo», ritenendo integra la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. da «qualunque disposizione che non risulti identica, nel proprio testo, alla normativa statale».

La Regione Lombardia riferisce poi che anche altre regioni sono intervenute per colmare la stessa lacuna della disciplina statale, e richiama la legge della Regione Piemonte 3 aprile 1989, n. 20 (Norme in materia di tutela di beni culturali, ambientali e paesistici), la quale prevede, all'art. 16, il pagamento di una sanzione pari al cento per cento del valore delle opere abusive e comunque di una sanzione pari a un predeterminato minimo legale, oltre alla riduzione in pristino.

3.2.1.- Quanto all'ascrivibilità della disciplina del potere sanzionatorio a tutela del paesaggio alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., la giurisprudenza di questa Corte non escluderebbe la possibilità per il legislatore regionale di assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela del bene paesaggistico, qualora siffatte prescrizioni elevino il livello di tutela ambientale previsto dal legislatore statale.

Questa ipotesi si verificerebbe nel presente giudizio, in quanto, ad avviso della Regione, il censurato art. 83 non si porrebbe «in contraddizione» con la potestà legislativa esclusiva dello Stato, né ridurrebbe i livelli di tutela dell'ambiente.

La Regione sostiene inoltre che lo stesso art. 83, nel prevedere il criterio di determinazione della sanzione in assenza di danno ambientale, potrebbe essere ascritto alla competenza legislativa concorrente in materia di «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non contrasterebbe con la funzione statale di tutela paesaggistica, ma intenderebbe «sanzionare quelle ipotesi in cui il bene non è compromesso, ma vi è stata comunque una alterazione».

Tali ipotesi ricadrebbero nell'ambito della gestione dei beni culturali e ambientali, da tenere distinta dalla funzione di tutela riservata allo Stato e da ascrivere a quella di valorizzazione degli stessi beni: in definitiva, «[u]na volta assicurato il livello di tutela previsto dalla legislazione statale», la sanzione in esame costituirebbe «un limite alla fruizione, attraverso una più stringente tutela del bene».

Le stesse considerazioni riferite alla mancanza di un danno ambientale varrebbero a ricondurre la norma censurata anche alla potestà legislativa concorrente in materia di «governo del territorio», attribuita alle regioni dal medesimo art. 117, terzo comma, Cost.

Tale potestà comprenderebbe «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» e, collegandosi «trasversalmente» alla materia della tutela ambientale, potrebbe essere esercitata senza violare la competenza legislativa esclusiva dello Stato. Quest'ultima andrebbe limitata agli aspetti della normativa di tutela ambientale che, per loro natura, richiedono una disciplina unitaria: di conseguenza, la norma regionale censurata, non interferendo con l'individuazione dei beni tutelabili e operando in funzione «aggiuntiva» alla legislazione statale, avrebbe quantificato la sanzione per l'ipotesi di abusi paesaggistici non produttivi di danno ambientale, prevedendo un «parametro-limite» volto a rendere più completa la disciplina, «nell'ottica della difesa del territorio».

4.- Cartiere Villa Lagarina spa ha depositato il 20 dicembre 2023 una memoria illustrativa.

Quanto all'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale, la società osserva che il giudice *a quo* avrebbe puntualmente motivato sulla rilevanza della questione, là dove afferma che la sanzione è stata irrogata considerando esclusivamente il criterio del costo teorico delle opere abusive, previsto dall'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, e che l'accoglimento della questione determinerebbe l'illegittimità del provvedimento impugnato nel processo principale.



Quanto al merito, la parte privata osserva che il quadro normativo statale di riferimento, costituito dagli artt. 146 e 167 cod. beni culturali, disciplina una fattispecie caratterizzata dalla violazione di un obbligo (consistente nella mancanza della preventiva autorizzazione paesaggistica) e dalla connessa sanzione amministrativa pecuniaria. Quest'ultima, inoltre, appare «correlata intimamente» all'istituto dell'accertamento postumo di compatibilità paesaggistica, che produce un effetto «sanante» dell'abuso e, al contempo, svolge una funzione diretta a semplificare e rendere efficiente l'azione amministrativa.

In questo quadro, risulterebbe chiara la potestà legislativa esclusiva dello Stato a determinare la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 167, comma 5, cod. beni culturali, alla luce della giurisprudenza costituzionale, richiamata dallo stesso rimettente, sulla spettanza della disciplina sanzionatoria al medesimo soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile. Di conseguenza, trattandosi di sanzione irrogata per l'inosservanza di norme poste a protezione del paesaggio, come quelle attinenti al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, la competenza legislativa esclusiva spetterebbe allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

L'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 avrebbe una portata innovativa rispetto alla disciplina statale, introducendo un criterio del tutto svincolato dalla nozione di «profitto» del trasgressore. Lungi dal costituire una legittima integrazione della disciplina statale, come sostiene la Regione, la norma censurata sarebbe «potenzialmente dirompente rispetto all'omogenea ed unitaria applicazione» dei precetti di cui all'art. 167 cod. beni culturali. Essa comporterebbe, infatti, un evidente rischio di sperequazioni, considerando che nelle altre regioni sarebbe generalmente adottato il (ben più favorevole) criterio di quantificazione del profitto previsto dal d.m. 26 settembre 1997, «pari, in via ordinaria, al tre per cento del valore d'estimo». Da tale diversità di trattamento, inoltre, risulterebbe disincentivato il ricorso all'istituto dell'accertamento di compatibilità paesaggistica e, di conseguenza, pregiudicata anche la sua funzione deflattiva, determinando tale accertamento l'estinzione del reato previsto dall'art. 181 cod. beni culturali.

Né la norma regionale censurata sarebbe riconducibile alle materie della valorizzazione dei beni culturali e del governo del territorio, per i motivi esposti nell'ordinanza di rimessione.

### *Considerato in diritto*

1.- Il TAR Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 146 e 167, comma 5, cod. beni culturali.

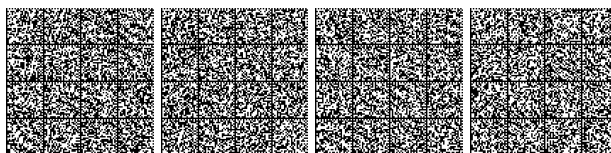
La disposizione censurata stabilisce che «[l]'applicazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'articolo 167 del D.Lgs. n. 42/2004, in alternativa alla rimessione in pristino, è obbligatoria anche nell'ipotesi di assenza di danno ambientale e, in tal caso, deve essere quantificata in relazione al profitto conseguito e, comunque, in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro».

Nel giudizio *a quo* è impugnato il provvedimento con cui il Comune di Mantova, dopo avere accertato la compatibilità paesaggistica di opere realizzate senza autorizzazione in un complesso industriale sito in un'area parzialmente assoggettata a vincolo paesaggistico, ha irrogato al trasgressore (Cartiere Villa Lagarina *spa*) la sanzione pecuniaria prevista all'art. 167, comma 5, cod. beni culturali. L'importo della sanzione, in assenza di un danno ambientale, è stato commisurato all'ottanta per cento del costo teorico di costruzione delle opere abusive, previa perizia di stima, in applicazione del criterio introdotto dall'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

La questione di legittimità costituzionale investe la parte della disposizione regionale che stabilisce la misura della sanzione, secondo le modalità indicate dalla stessa disposizione, con previsione di un minimo inderogabile di cinquecento euro.

Il giudice *a quo* ritiene che il legislatore regionale, adottando una disposizione difforme da quella stabilita dall'art. 167 cod. beni culturali, abbia invaso la competenza legislativa in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», attribuita in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

A suo avviso, le norme di cui alla Parte terza del codice dei beni culturali e del paesaggio, nel cui ambito è contenuta la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 dello stesso codice, perseguono scopi di conservazione dei beni paesaggistici, alla realizzazione dei quali sarebbero preordinate anche le sanzioni - sia ripristinatorie, sia pecuniarie - previste dall'art. 167 cod. beni culturali, in quanto dirette a scoraggiare interventi eseguiti su aree paesaggisticamente tutelate prima che l'autorità amministrativa si sia pronunciata sui relativi progetti.





Pertanto, rientrando la disciplina delle sanzioni per la violazione del citato art. 146 cod. beni culturali nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, sarebbe precluso alle regioni di introdurre sanzioni ulteriori o diverse, anche solo nel quantum, rispetto a quelle fissate dalla legge statale.

2.- In via preliminare, si deve innanzi tutto escludere che influisca sull'ammissibilità della questione il fatto che questa Corte, con l'ordinanza n. 22 del 2023, abbia definito con una pronuncia di inammissibilità un'identica questione incidentale, sollevata dallo stesso giudice rimettente nel corso di una controversia analoga, vertente tra le stesse parti.

2.1.- L'inammissibilità è stata dichiarata, in quella pronuncia, per avere «il giudice *a quo* [...] già deciso i due unici motivi di ricorso, respingendoli entrambi, con la conseguenza che, all'atto della rimessione della questione, la sua potestas iudicandi si era già esaurita»: da qui il difetto di rilevanza, «non residuando in capo al rimettente alcuno spazio di decisione, nel cui ambito soltanto potrebbe trovare applicazione la norma della cui legittimità costituzionale il giudice stesso dubita».

Una tale pronuncia, di carattere processuale, non preclude la riproposizione della questione in un diverso giudizio, in quanto non comporta alcun effetto impeditivo nei confronti di successive censure, pure analoghe, relative alla stessa norma (sentenza n. 99 del 2017).

Nell'odierno giudizio *a quo*, infatti, il rimettente non ha esaurito la potestas iudicandi, in quanto, dopo avere accertato l'infondatezza dei primi due motivi di ricorso, deve ancora decidere in ordine al terzo, con il quale l'illegittimità del provvedimento impugnato è fatta derivare dalla (eccepita) illegittimità costituzionale della sua base normativa.

Sotto questo profilo, dunque, la questione è ammissibile.

2.2.- La Regione Lombardia ha eccepito il difetto di rilevanza sotto plurimi profili. In primo luogo, perché nel giudizio *a quo* si controverte della quantificazione della sanzione amministrativa, tema che «ben p[otrebbe] trovare soluzione indipendentemente dall'applicazione della normativa regionale».

L'eccezione non è fondata. Tale assertiva affermazione non considera che, come riferisce il rimettente, il provvedimento impugnato nel giudizio *a quo* ha determinato l'entità della sanzione esclusivamente sulla base del criterio previsto dall'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 (id est, «in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi»), sul presupposto dell'assenza di un danno ambientale. Di conseguenza, non si vede come la definizione della controversia sul quantum potrebbe prescindere dall'applicazione della norma regionale censurata.

In secondo luogo, ad avviso della difesa regionale, il rimettente non avrebbe fornito elementi idonei a ricostruire né il procedimento amministrativo avviato dal Comune di Mantova per calcolare la sanzione, né la valutazione tecnica posta a base della perizia di stima «effettuata dal consulente della società», limitandosi a «indicare i diversi criteri adottati e gli esiti dell'applicazione di tali criteri raggiunti nelle rispettive valutazioni», senza rendere noti gli elementi posti a base delle «differenti quantificazioni». Il rimettente, inoltre, avrebbe verificato la rilevanza in astratto, limitandosi ad affermare che il profitto conseguito è «di regola inferiore all'80% del costo di costruzione», senza neppure considerare la possibilità di interpretare la norma in senso costituzionalmente orientato.

Va premesso che con queste argomentazioni la Regione contesta, piuttosto, un difetto di motivazione sulla rilevanza, che non sussiste.

Le lacune lamentate, peraltro non tutte di agevole comprensione (specie dove l'interveniente allude a una perizia di parte e a non meglio precisate «differenti quantificazioni»), non sono comunque idonee a dimostrare la mancanza dei requisiti minimi di ammissibilità della questione.

Il TAR, infatti, motiva in modo non implausibile sull'applicabilità della norma censurata nel giudizio *a quo*. L'ordinanza di rimessione contiene chiari riferimenti all'accertamento di compatibilità paesaggistica e al conseguente provvedimento sanzionatorio adottato ai sensi dell'art. 167 cod. beni culturali, precisando che la sanzione è stata determinata sulla base del criterio introdotto dall'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, alla cui stregua, in assenza di un danno ambientale, la sanzione è comunque quantificata nella misura minima dell'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere abusive, previa perizia di stima.

È dunque illustrato in modo esaustivo il nesso esistente tra la norma censurata e il provvedimento sottoposto alla cognizione del rimettente, il quale, lungi dall'aver esaminato la rilevanza in astratto, ha verificato come, in concreto, solo la caducazione di tale norma (e, con essa, il venir meno del rigido criterio legale di quantificazione minima dell'importo dovuto dal trasgressore) potrebbe condurre all'annullamento della sanzione e consentire l'eventuale rideterminazione di quest'ultima nel minor importo indicato dalla ricorrente nel processo principale.

Quanto al rilievo concernente il mancato tentativo di interpretazione conforme a Costituzione, è sufficiente osservare che il giudice *a quo* ha accolto non implausibilmente una piana lettura della norma regionale, secondo cui essa introduce un criterio di calcolo non previsto dalla norma statale interposta, mentre la Regione ipotizza che tale difformità non leda effettivamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia ambientale: ciò che attiene al merito della questione.



3.- Prima di esaminare il merito, va ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

3.1.- L'art. 167 cod. beni culturali, sotto la rubrica «Ordine di rimessione in pristino o di versamento di indennità pecuniaria», al comma 1 prevede che, «[i]n caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza, il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese, fatto salvo quanto previsto al comma 4».

Per regola generale, dunque, le opere realizzate senza autorizzazione paesaggistica, in violazione dell'art. 146 cod. beni culturali (disposizione contenuta nel Titolo I della Parte terza del codice), non sono suscettibili di "sanatoria", tramite il pagamento di una somma di denaro, ma comportano l'applicazione della sanzione di carattere reale della riduzione in pristino.

Le uniche deroghe alla sanzione ripristinatoria reale sono contemplate al comma 4 dello stesso art. 167, secondo cui l'autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica dopo la realizzazione delle opere (onde tale accertamento viene comunemente definito "postumo") nei seguenti casi tassativi:

a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;

b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;

c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'art. 3 t.u. edilizia.

In queste ipotesi, il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area è ammesso a presentare domanda di accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi (comma 5, primo periodo).

L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni (comma 5, secondo periodo).

Qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione (comma 5, terzo periodo).

L'importo della «sanzione pecuniaria» è determinato previa perizia di stima (comma 5, quarto periodo).

In caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui al comma 1 (comma 5, quinto periodo).

A tale disciplina si raccorda l'art. 146 cod. beni culturali, alla cui stregua, «[f]uori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi» (comma 4, secondo periodo).

Questo assetto normativo è il risultato della modifica introdotta dall'art. 27, comma 1, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), che ha integralmente sostituito l'art. 167 cod. beni culturali.

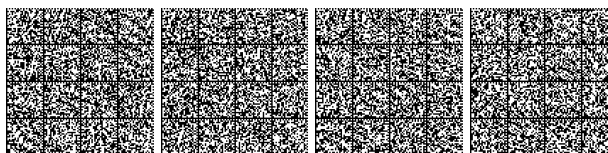
Il previgente comma 1 di tale ultima disposizione prevedeva, infatti, che «[i]n caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza, il trasgressore è tenuto, secondo che l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica ritenga più opportuno nell'interesse della protezione dei beni indicati nell'articolo 134, alla rimessione in pristino a proprie spese o al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. La somma è determinata previa perizia di stima».

Il trattamento delle violazioni degli obblighi e degli ordini a tutela del paesaggio era dunque caratterizzato, prima della novella del 2006, dalla titolarità in capo all'amministrazione del potere di scegliere in ogni caso fra ripristino dello status quo ante e pagamento di una somma di denaro. Ciò, in linea con quanto precedentemente disposto, in termini sostanzialmente identici, prima dall'art. 15 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), poi dall'art. 164 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352).

La modifica del 2006 ha dunque significativamente innovato rispetto al nucleo essenziale di una disciplina risalente nel tempo, prevedendo che l'amministrazione non abbia più la descritta possibilità di scegliere fra riduzione in pristino e misura pecuniaria, nonché relegando quest'ultima ad alcune fattispecie abusive minori, previo accertamento della loro compatibilità paesaggistica.

Ciò premesso, a venire qui in rilievo sono, nel caso in cui sopravvenga l'accertamento "postumo" di compatibilità paesaggistica, i criteri di calcolo della somma dovuta dal trasgressore, che il legislatore statale ha individuato nel «maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione».

3.1.1.- La rubrica dell'art. 167 cod. beni culturali parla di «indennità pecuniaria» in relazione all'importo che il trasgressore è tenuto a pagare, una volta accertata la compatibilità paesaggistica degli interventi.





Il medesimo art. 167 è peraltro inserito nel Capo II del Titolo I della Parte quarta del codice dei beni culturali e del paesaggio, dedicato alle «Sanzioni relative alla Parte terza» dello stesso codice.

Inoltre, il comma 5 dell'art. 167 prevede, come già detto, che l'importo della «sanzione pecuniaria» sia determinato previa perizia di stima.

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, non si tratta di una forma di risarcimento del danno, ma di una sanzione amministrativa applicabile a prescindere dalla concreta produzione di un danno ambientale. Nella previsione normativa, il danno viene in considerazione solo come criterio di commisurazione della sanzione - in alternativa al profitto conseguito - e non come parametro che ne condiziona l'an. L'assenza di un danno ambientale non ostacola, dunque, il potere sanzionatorio, ma assume rilievo sotto il profilo della quantificazione dell'importo dovuto, che sarà ragguagliata al solo profitto conseguito (tra le molte, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 30 ottobre 2020, n. 6678, sentenza 25 luglio 2020, n. 4755, sentenza 4 maggio 2020, n. 2840; sezione sesta, sentenza 8 gennaio 2020, n. 130).

Lo stesso costante orientamento giurisprudenziale qualifica la misura in esame come sanzione riparatoria alternativa al ripristino dello status quo ante. A tal riguardo, il Consiglio di Stato osserva che, «proprio in funzione della sua natura di carattere ripristinatori[o] alternativa alla demolizione», la sanzione «viene ragguagliata “al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione” e, in base all'art. 167 del d.lgs. 42 del 2004, le somme “sono utilizzate per finalità di salvaguardia, interventi di recupero dei valori ambientali e di riqualificazione delle aree degradate”» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 30 giugno 2023, n. 6380 e n. 6381; nello stesso senso, tra le molte, Consiglio Stato, sezione prima, parere definitivo 18 maggio 2022, n. 877; sezione seconda, sentenza 30 ottobre 2020, n. 6678).

3.1.2.- Come si è visto, l'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 è censurato dal giudice *a quo* nel testo, attualmente in vigore, introdotto dall'art. 27, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 17 del 2018.

Il testo anteriore alla modifica era il seguente: «1. L'applicazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'articolo 167 del D.Lgs. 42/2004, in alternativa alla rimessione in pristino, è obbligatoria anche nell'ipotesi di assenza di danno ambientale e, in tal caso, deve essere quantificata in relazione al profitto conseguito e, comunque, in misura non inferiore a cinquecento euro».

Nella versione originaria, l'art. 83 si limitava dunque a prevedere, nella sostanza, che la sanzione si dovesse applicare anche in assenza di danno e fosse in tal caso determinata esclusivamente sulla base del profitto conseguito dal trasgressore. Previsione che era già desumibile dall'art. 167 cod. beni culturali nell'interpretazione accolta dalla richiamata giurisprudenza amministrativa, secondo cui l'assenza di un danno ambientale non ostacola il potere sanzionatorio, ma assume rilievo sotto il profilo della commisurazione della sanzione, che sarà ragguagliata al solo profitto conseguito. Si aggiungeva, peraltro, una misura minima non inferiore «comunque» a cinquecento euro.

Con la modifica introdotta dal citato art. 27, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 17 del 2018 è stato mantenuto il minimo inderogabile di cinquecento euro, ma, per determinare la sanzione pecuniaria in caso di assenza di danno ambientale, si è aggiunto l'ulteriore criterio parametrato al costo teorico di realizzazione degli interventi abusivi, da desumere nei modi indicati dalla medesima disposizione. In quest'ultima versione, l'art. 83 è interpretabile nel senso che la nuova misura percentuale pari all'ottanta per cento di detto costo (che non può «in ogni caso» scendere al di sotto di cinquecento euro, in forza della previsione di chiusura) si applicherà sia nel caso in cui il «profitto conseguito» dal trasgressore risulti inferiore ad essa o di incerta quantificazione, sia nel caso in cui anche il profitto, come il danno ambientale, non sussista.

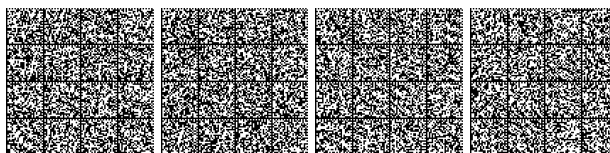
4.- Ciò premesso, la questione è fondata.

4.1.- Da un lato, la misura prevista dall'art. 167, comma 5, cod. beni culturali costituisce, come si è detto, una sanzione amministrativa pecuniaria di natura riparatoria.

D'altro lato, non è dubitabile che la norma regionale censurata incida sulla determinazione del quantum di tale sanzione.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «la competenza a prevedere sanzioni amministrative non costituisce materia a sé stante, ma “accede alle materie sostanziali” [...] alle quali le sanzioni si riferiscono, spettando dunque la loro previsione all'ente “nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile [...]» (sentenza n. 121 del 2023; nello stesso senso, sentenze n. 201 del 2021, n. 84 del 2019, n. 148 e n. 121 del 2018, n. 90 del 2013 e n. 271 del 2012).

Si tratta quindi di verificare quale sia la materia a cui si riferisce la sanzione e se in tale materia la competenza legislativa spetti allo Stato o alle regioni.



Sulla base del quadro normativo ricostruito in precedenza, la sanzione consegue alla realizzazione di lavori rientranti nei casi tassativi indicati al comma 4 dell'art. 167 cod. beni culturali, per i quali sia intervenuto l'accertamento "postumo" di compatibilità paesaggistica di cui al successivo comma 5.

L'atto sanzionabile è costituito, dunque, dall'inosservanza della disciplina relativa alla tutela del vincolo paesaggistico-ambientale, e segnatamente dall'inosservanza delle norme che regolano l'autorizzazione paesaggistica, la quale, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, deve essere annoverata tra gli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale (tra le molte, sentenze n. 201 del 2021, n. 246 del 2017, n. 238 del 2013 e n. 101 del 2010).

In ragione di ciò, la disciplina sostanziale cui si riferisce la sanzione pecuniaria in esame deve necessariamente ascrivarsi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., stante l'esistenza di un evidente interesse unitario alla tutela del paesaggio e a un eguale trattamento in tutto il territorio nazionale della tipologia di abusi paesaggistici suscettibili di accertamento di compatibilità.

Si è già chiarito che la quantificazione della sanzione, in caso di assenza di danno ambientale, nella misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di costruzione «delle opere e/o lavori abusivi», con il minimo inderogabile di cinquecento euro, non è prevista dalla disciplina adottata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva; in particolare, non è prevista dall'art. 167 cod. beni culturali.

Le ineludibili esigenze di uniformità di trattamento appena evidenziate impediscono al legislatore regionale di intervenire con norme difformi dalle previsioni statali di tutela paesaggistica in senso stretto (sentenza n. 201 del 2021), come quelle che disciplinano l'inosservanza del regime autorizzatorio.

4.2.- La Regione si difende sostenendo che la potestà legislativa statale non sarebbe violata, in quanto il censurato art. 83 non si porrebbe «in contraddizione» con essa, né ridurrebbe i livelli di tutela dell'ambiente, limitandosi a colmare una lacuna della norma statale, che ne vanificherebbe l'applicazione nei casi di opere abusive non recanti alcun danno e dalle quali non deriva alcun profitto per il trasgressore. Il legislatore regionale, in altri termini, avrebbe completato «l'apparato di tutela di cui al D. Lgs. n. 42/2004».

L'argomento non è condivisibile.

La norma regionale non è censurata perché avrebbe arrecato un vulnus alla tutela del paesaggio, ma per violazione della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Pertanto, la tesi difensiva volta ad escludere che il legislatore regionale abbia ridotto i livelli di tutela ambientale non è conferente.

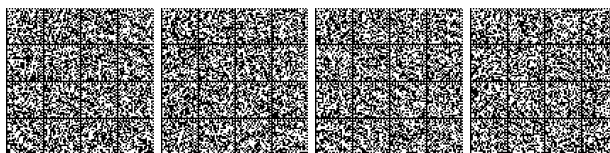
Quanto al dedotto completamento «[del]l'apparato di tutela di cui al D. Lgs. n. 42/2004», è sufficiente osservare che anche la potestà di colmare per via legislativa asserite lacune di norme sanzionatorie spetta al soggetto dotato di competenza nell'ambito materiale cui le sanzioni stesse si riferiscono (quindi, nella specie, allo Stato).

Né si può ritenere - aderendo a un assunto che traspare dalle difese della Regione - che la norma sanzionatoria in oggetto non violi la competenza legislativa esclusiva dello Stato perché avrebbe elevato la tutela dell'ambiente, com'è consentito fare alle regioni, a certe condizioni, nell'esercizio di competenze interferenti con quella ambientale (ampiamente sul punto, sentenza n. 16 del 2024; in precedenza, sentenze n. 163 del 2023, n. 66 del 2018, n. 212 del 2017, n. 210 del 2016, n. 171 del 2012 e n. 407 del 2002). La Regione non può interferire con la disciplina dettata dal codice dei beni culturali e del paesaggio.

In ogni caso, non è corretto affermare che, sempre al fine di elevare la tutela ambientale, l'intervento legislativo regionale abbia effettivamente colmato una lacuna dell'art. 167, comma 5, cod. beni culturali, completandone il dettato per l'ipotesi di assenza sia di danno ambientale sia di profitto. La norma statale, infatti, ben può essere interpretata nel senso che in tale ipotesi non sia irrogabile alcuna sanzione, non senza considerare che la sfera di efficacia della norma censurata è più ampia di quella prospettata dalla Regione, poiché introduce «comunque» la sanzione pari all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione, anche nel caso in cui un profitto esista, ma sia quantificabile in misura inferiore.

4.3.- La Regione sostiene inoltre che l'art. 83, nella parte censurata, potrebbe essere ricondotto alle materie «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» e «governo del territorio», attribuite alla competenza legislativa concorrente delle regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost.

A suo avviso, la sanzione, ove manchi un danno ambientale, riguarderebbe «quelle ipotesi in cui il bene non è compromesso, ma vi è stata comunque una alterazione». In tal caso, la sanzione non potrebbe riferirsi alla tutela paesaggistica, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma ricadrebbe nell'ambito della «gestione» dei beni ambientali, rientrante nella materia «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», o nell'ambito della difesa del territorio, riconducibile alla materia «governo del territorio».



Anche questa tesi non è condivisibile.

È chiaro, infatti, che la tutela dell'ambiente e del paesaggio prescinde dalla sussistenza di un danno ambientale. Essa si sostanzia nel predisporre strumenti di protezione di tali beni comuni, come i piani paesaggistici, o le autorizzazioni, o i divieti, strumenti questi tutti previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio.

Nella prospettiva indicata, l'eventuale assenza di un danno ambientale non costituisce una ragione idonea a scindere il collegamento tra la sanzione e la disciplina di tutela paesaggistica.

L'atto sanzionabile, come si è detto, è costituito dall'inosservanza delle norme che disciplinano uno dei fondamentali istituti di protezione ambientale, quale l'autorizzazione paesaggistica. La conseguente sanzione riparatoria, alternativa alla riduzione in pristino nei casi tassativi di abusi suscettibili di accertamento di compatibilità paesaggistica, partecipa della medesima natura di ricomposizione della legalità violata propria della misura di carattere reale, a prescindere dall'effettiva produzione di un danno ambientale. In ragione di ciò, il danno si configura come un mero criterio di commisurazione della sanzione e non ne condiziona l'applicabilità.

Anche da questo angolo visuale, dunque, è indubbia la riconducibilità della norma censurata alla sfera degli interessi pubblici concernenti la tutela ambientale e paesaggistica, la cura dei quali spetta in via esclusiva allo Stato.

4.4.- Accertata la violazione del riparto di competenze tra Stato e regioni, si osserva che il rimettente non circo-scrive il petitum alle parti dell'art. 83 aggiunte dalla legge reg. Lombardia n. 17 del 2018. Le sue censure si appuntano sull'introduzione della misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di costruzione e, implicitamente, anche sulla previsione della sanzione minima inderogabile di cinquecento euro (presente sia nel testo originario della norma che in quello novellato, con alcune variazioni lessicali), anch'essa difforme rispetto alla disciplina di cui all'art. 167, comma 5, cod. beni culturali.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, limitatamente alle parole «e, comunque, in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro».

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), limitatamente alle parole «e, comunque, in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

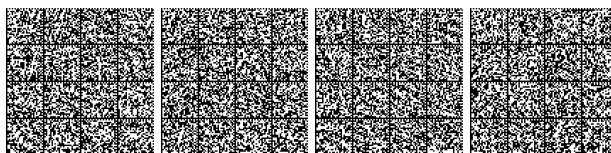
Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 19 febbraio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 20

*Ordinanza 24 gennaio - 19 febbraio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Trasporto - Trasporto marittimo - Formazione iniziale del personale impiegato sulle navi - Istituzione di un fondo destinato, a tale scopo, all'erogazione di contributi alle imprese armatoriali - Disciplina demandata a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - Omesso coinvolgimento delle regioni - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione delle competenze legislative regionali, concorrenti o residuali, nelle materie del trasporto pubblico locale, formazione professionale, lavoro, grandi reti di trasporto e di navigazione e tutela e sicurezza del lavoro nonché del principio di leale collaborazione - Cessazione della materia del contendere.**

- Decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85, art. 36, comma 1-*bis*.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119; principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

#### 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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 1-*bis*, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85, promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 1° settembre 2023, depositato in cancelleria l'8 settembre 2023, iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 23 gennaio 2024.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 24 gennaio 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;  
deliberato nella camera di consiglio del 24 gennaio 2024.

Ritenuto che, con ricorso depositato l'8 settembre 2023 (iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2023), la Regione Campania ha impugnato l'art. 36, comma 1-*bis*, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85, per violazione degli artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.;

che la disposizione impugnata stabilisce quanto segue: «Al fine di incrementare la sicurezza del trasporto marittimo è istituito, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un fondo con una dotazione di 1 milione di euro per l'anno 2023 e di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026, destinato all'erogazione di contributi alle imprese armatoriali per la formazione iniziale del personale impiegato sulle navi, con par-





ticolare riferimento alle figure professionali mancanti di sezioni di coperta, macchine, cucina e camera. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti le modalità di presentazione delle domande per l'accesso al contributo, i criteri per la selezione delle stesse, le spese ammissibili, le modalità di erogazione del contributo, le modalità di verifica, controllo e rendicontazione delle spese, nonché le cause di decadenza e revoca. I contributi di cui al primo periodo sono assegnati alle imprese armatoriali con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sulla base delle attività di formazione rendicontate, ivi compresi gli oneri per l'acquisizione delle relative certificazioni, qualora si proceda all'assunzione di almeno il 60 per cento del personale formato. I corsi di formazione sono svolti avvalendosi dei centri di addestramento autorizzati dal Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente comma, pari a 1 milione di euro per l'anno 2023 e a 2 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3, comma 33, della legge 24 dicembre 2007, n. 244»;

che la ricorrente censura, in primo luogo, il secondo periodo del citato art. 36, comma 1-*bis*, «nella parte in cui - con riferimento al Fondo istituito per l'erogazione di contributi alle imprese armatoriali per la formazione iniziale del personale impiegato sulle navi [...] - demanda la definizione delle modalità di presentazione delle domande per l'accesso al contributo, i criteri per la selezione delle stesse, le spese ammissibili, le modalità di erogazione del contributo, le modalità di verifica, controllo e rendicontazione delle spese, nonché le cause di decadenza e revoca ad un decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni»;

che la ricorrente censura, inoltre, il terzo e il quarto periodo del citato art. 36, comma 1-*bis*, «nella parte in cui stabilisce esso stesso - invece di prevederne la definizione previo coinvolgimento delle Regioni - una disciplina attuativa di dettaglio»;

che, secondo la ricorrente, l'art. 36, comma 1-*bis*, ricadrebbe nelle materie del trasporto pubblico locale, della formazione professionale, del lavoro, delle grandi reti di trasporto e di navigazione e della tutela e sicurezza del lavoro, tutte rientranti nella competenza legislativa regionale ai sensi dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.;

che, inoltre, la giurisprudenza di questa Corte avrebbe escluso la legittimità costituzionale di finanziamenti statali a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati, in materie regionali;

che, sia nei casi di intreccio di competenze statali e regionali, sia nei casi di chiamata in sussidiarietà ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., l'istituzione di un fondo statale a destinazione vincolata dovrebbe essere accompagnata dalla previsione di un raccordo con le regioni nella fase di attuazione della norma legislativa;

che, con atto depositato il 10 ottobre 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel presente giudizio;

che il resistente eccepisce l'inammissibilità del ricorso per incompleta ricostruzione del quadro normativo e ne afferma, comunque, la non fondatezza;

che, secondo il resistente, la definizione degli standard di addestramento (e le relative certificazioni) del personale imbarcato sarebbe riconducibile alla materia della sicurezza della navigazione marittima e, pertanto, rientrerebbe nella competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

Considerato che, con atto depositato il 18 gennaio 2024, la Regione Campania ha rinunciato al ricorso, sulla base della delibera della Giunta regionale 17 gennaio 2024, n. 22;

che da tale delibera risulta che la rinuncia è volta a «non pregiudicare le aspettative» delle imprese armatoriali campane destinatarie di atti di concessione del contributo «e le finalità sottese all'intervento»;

che non è pervenuta l'accettazione della rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri;

che, in presenza di una rinuncia non accettata dal resistente costituito, questa Corte dichiara la cessazione della materia del contendere, qualora non risulti un interesse del resistente alla decisione (*ex multis*, sentenze n. 229, n. 221, n. 187 e n. 118 del 2021);

che, dunque, va dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni promosse dalla Regione Campania sull'art. 36, comma 1-*bis*, del d.l. n. 48 del 2023, come convertito.





PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 1-bis, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85, promosse, in riferimento agli artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 19 febbraio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

---

**T\_240020**

---

N. 21

*Sentenza 9 gennaio - 20 febbraio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Corresponsione sugli immobili strumentali all'attività di impresa - Parziale deducibilità, nei limiti del venti per cento, ai fini dell'imposta sui redditi delle società e totale indeducibilità ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, libertà di iniziativa economica e capacità contributiva - Inammissibilità delle questioni.**

**Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Corresponsione sugli immobili strumentali all'attività di impresa - Parziale deducibilità, nella misura del venti per cento, ai fini dell'imposta sui redditi delle società - Annuità successive al periodo di imposta 2012 - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, libertà di iniziativa economica, capacità contributiva, nonché del divieto della doppia imposizione - Inammissibilità delle questioni.**

**Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Corresponsione sugli immobili strumentali all'attività di impresa - Totale indeducibilità ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive - Denunciata disparità di trattamento rispetto ad altri contribuenti - Inammissibilità della questione.**

**Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Corresponsione sugli immobili strumentali all'attività di impresa - Totale indeducibilità ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive - Denunciata violazione del principio di capacità contributiva - Non fondatezza della questione.**

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 14, comma 1, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 53.



## 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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», promossi dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Como, sezione 3, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Genova, sezione 2, e dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Torino, sezione 1, con ordinanze del 17 gennaio 2023, del 7 dicembre 2022 e del 15 settembre 2023, iscritte, rispettivamente, ai numeri 34, 38 e 154 del registro ordinanze 2023 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 13, 14 e 46, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione di Coop Liguria società cooperativa di consumo, Società Reale Mutua di assicurazioni, Reale Immobili spa e Compagnia Italiana di Previdenza, Assicurazioni e Riassicurazioni spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

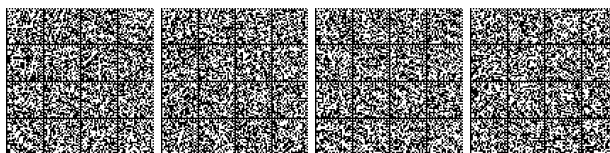
udito nell'udienza pubblica del 9 gennaio 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Livia Salvini per Coop Liguria società cooperativa di consumo, Gianluca Zandano e Lorenzo Trinchera per Società Reale Mutua di assicurazioni, Reale Immobili spa e Compagnia Italiana di Previdenza, Assicurazioni e Riassicurazioni spa, e l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 9 gennaio 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 7 dicembre 2022 (iscritta al n. 38 reg. ord. 2023), la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Genova, sezione 2, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», nella parte in cui prevede che «[l]'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali è deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 20 per cento».

1.1.- Il rimettente riferisce che la questione è sorta nel corso di un giudizio promosso dalla Coop Liguria società cooperativa di consumo, in conseguenza del silenzio-rifiuto dell'Agenzia delle entrate sulla istanza di rimborso da essa presentata, per l'anno 2016, della maggiore imposta sui redditi delle società versata, «a causa della parziale indeducibilità dell'[imposta municipale propria (IMU)] relativa agli immobili strumentali». A seguito del silenzio-rifiuto dell'amministrazione finanziaria, la società aveva quindi proposto ricorso per vedere riconosciuto il proprio diritto al rimborso, stante la ritenuta integrale deducibilità ai fini dell'imposta sui redditi delle società (IRES) dell'IMU versata per gli immobili strumentali, essendo questa un costo inerente e un onere fiscale deducibile, ai sensi degli artt. 75 e 79 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi); in via subordinata, aveva inoltre prospettato il contrasto dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, con gli artt. 3, 41 e 53 Cost.



1.2.- In punto di rilevanza, il rimettente ritiene provata la natura strumentale dei beni immobili per i quali è stata versata l'IMU. Precisa, a tal proposito, che «è sufficiente richiamare la documentazione in atti, tramite la quale è data piena prova della relazione strumentale esistente tra gli immobili a disposizione della società e l'attività concretamente svolta dalla medesima. La ricorrente svolge attività di grande distribuzione commerciale e gli immobili costituiscono le sedi dei punti vendita».

Evidenza, quindi, che la decisione non potrebbe prescindere dal vaglio di legittimità costituzionale della norma censurata.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che il censurato art. 14, comma 1, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, violerebbe gli artt. 3, 41 e 53 Cost.

1.4.- Evidenza, in particolare, che tale norma, nel prevedere la parziale deducibilità dell'IMU sui beni strumentali dalla base imponibile IRES, sarebbe in contrasto, in primo luogo, con l'art. 53 Cost. per violazione del principio della capacità contributiva.

Il rimettente muove dal presupposto che «la tassazione diretta che grava sulle società deve essere commisurata al reddito netto effettivo, calcolato al netto delle spese inerenti alla produzione del reddito stesso. E dunque i costi e gli oneri sostenuti, ove presentino i requisiti di inerenza, certezza e di oggettiva indeterminabilità, devono necessariamente poter essere dedotti dalle entrate lorde».

Osserva, quindi, che «[l]'indeducibilità totale o parziale [...] è ammissibile soltanto con riguardo a costi che presentano elementi di incertezza nell'inerenza o nella determinazione, o ancora qualora sia fondato il pericolo che la deduzione di tali costi rischi di coprire l'elusione o l'evasione fiscale», sicché «“non può mai essere, quindi, dichiarato indeducibile, neanche parzialmente, il costo di un fattore ordinario, certo ed essenziale per la produzione del reddito”».

Sotto tale profilo, argomenta che «[p]er le società, la spesa per il pagamento dell'IMU deve essere considerata un costo inerente alla produzione del reddito. Tale esborso, infatti, deriva dal possesso degli immobili strumentali della società; inoltre, esso è un costo certo, la cui misura è determinata d'imperio dalla legge, senza alcuno spazio discrezionale lasciato all'imprenditore».

Sulla base delle suddette considerazioni, ritiene che «[p]er effetto della norma impugnata, pertanto, l'IRES non colpisce più il reddito netto prodotto dall'impresa, ma [...] una grandezza diversa, cioè il reddito al lordo delle imposte indeducibili: tale reddito almeno in parte non rappresenta e tantomeno non esprime una forza economica concreta. E dunque la tassazione ai fini delle imposte dirette va a gravare su un reddito d'impresa in parte fittizio, in contrasto con il principio di capacità contributiva».

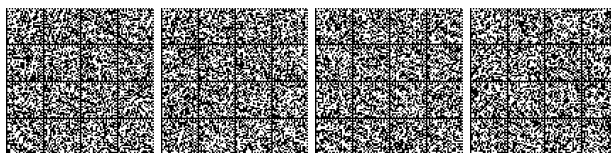
1.5.- Inoltre, il rimettente ravvisa la violazione dell'art. 53 Cost. anche sotto il profilo del divieto della doppia imposizione, atteso che la società, in ragione della proprietà degli immobili, «sarebbe costretta a pagare, di fatto, due volte un'imposta sulla base del medesimo presupposto», il che potrebbe, peraltro, «condurre all'esaurimento della capacità contributiva, o comunque può costituire un carico eccessivo che supera il limite massimo tollerabile per il prelievo tributario».

1.6.- Il rimettente prospetta anche la violazione degli artt. 3 e 53 Cost. con riferimento al principio di ragionevolezza, poiché il censurato regime di indeducibilità, in assenza di una valida giustificazione, «non è coerente con la struttura stessa del presupposto dell'imposta (che è, come ricordato, il “reddito complessivo netto”)».

Secondo il rimettente, è vero che il legislatore, in materia tributaria, gode di una discrezionalità ampia nel fissare il presupposto d'imposta: «tuttavia, nell'individuazione dei singoli elementi che concorrono alla formazione della base imponibile tale discrezionalità si restringe in modo considerevole, perché è tenuto a configurare una base imponibile che sia ragionevole e coerente rispetto al presupposto prescelto».

La norma censurata, che «limita a una percentuale fissa la deducibilità di un costo, qual è il pagamento dell'IMU», invece derogherebbe, «in assenza di una valida giustificazione», «al presupposto di imposta» così come individuato dal legislatore.

1.7.- Infine, vi sarebbe contrasto sia con l'art. 3 Cost., sotto il profilo del rispetto del principio di uguaglianza formale e di libertà di iniziativa economica privata, atteso che la mancata deducibilità avrebbe un impatto sulla cosiddetta “equità orizzontale”, in quanto sottoporrebbe irragionevolmente a una maggiore tassazione la società che si serve di immobili strumentali di proprietà rispetto a quella che invece utilizza immobili strumentali che non sono di sua proprietà; sia con l'art. 41 Cost., poiché la norma censurata penalizzerebbe indebitamente la scelta dell'impresa «di investire parte del proprio capitale o dei propri utili nell'acquisto degli immobili strumentali così rendendo migliori da un punto di vista fiscale altre scelte di investimento degli utili e senza che vi sia un motivo ragionevole».



2.- Con atto depositato il 21 aprile 2023, si è costituita la Coop Liguria società cooperativa di consumo che, aderendo alle ragioni esposte nell'ordinanza di remissione, ha chiesto di dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma censurata.

2.1.- La parte evidenzia, in particolare, che la sentenza di questa Corte n. 262 del 2020, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, nella parte in cui prevedeva l'ineducibilità integrale dell'IMU sui beni strumentali dalla base imponibile IRES, pur non essendosi pronunciata sulla questione della ineducibilità parziale, rimasta impregiudicata, avrebbe dettato principi «perfettamente trasponibili» anche per i periodi di imposta successivi per i quali il legislatore ha introdotto un regime di parziale deducibilità, posto che «l'incoerenza del prelievo impositivo rispetto al presupposto dell'IRES non può di certo venir meno in forza della limitata percentuale di deducibilità dell'IMU riconosciuta dal legislatore», trattandosi, anche in questo caso, di un costo certo e inerente.

2.2.- Dopo aver ricostruito i passaggi fondamentali della citata pronuncia, la difesa della parte si sofferma, dedicandovi una specifica e diffusa attenzione, sul passaggio finale in essa contenuto, in cui, dopo la precisazione che non sussistevano i presupposti per l'estensione d'ufficio in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), della dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata anche a quelle successivamente introdotte, è stato evidenziato che «il legislatore [...] si è gradualmente corretto [...] fino a giungere alla virtuosa previsione, certamente non più procrastinabile, della totale deducibilità a partire dal 2022».

Evidenzia, a tal proposito, che i presupposti, la cui carenza avrebbe impedito a questa Corte di estendere la decisione alle altre disposizioni che limitano parzialmente la deducibilità dell'IMU dall'IRES, «non sono quelli di carattere sostanziale perché possa accertarsi il contrasto tra queste e la Costituzione bensì, e inevitabilmente, solo quelli di carattere processuale - attinenti, cioè, alle modalità con cui si snoda il processo di legittimità in via incidentale - indispensabili affinché sussista il potere di valutare e sindacare tale contrasto con riferimento a disposizioni diverse da quelle che hanno formato oggetto della remissione da parte del giudice *a quo*».

In tal caso, infatti, «la diversa articolazione delle disposizioni esaminate» avrebbe richiesto a questa Corte «un'analitica motivazione», non essendo sufficiente che i vizi di legittimità «siano i medesimi».

Pertanto, secondo la parte, la necessità di valutare i correttivi all'ineducibilità introdotti dal legislatore per i periodi di imposta successivi al 2012, «ostava inevitabilmente ad una declaratoria d'ufficio, nell'ambito della sentenza n. 262 [del 2020]», posto che la stessa «avrebbe difatti richiesto l'effettuazione di un nuovo giudizio di bilanciamento fra la necessità di garantire la coerenza del sistema sotteso all'imposizione IRES - da un lato - e l'esigenza di bilancio dello Stato, dall'altro; giudizio da effettuare alla luce dei citati canoni di ragionevolezza e proporzionalità, questa volta da applicare con riferimento a una fattispecie di ineducibilità (non più totale bensì) parziale».

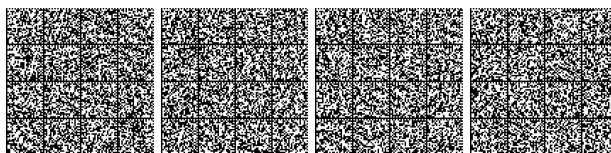
3.- Con atto depositato il 26 aprile 2023 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare la manifesta infondatezza della questione.

3.1.- In particolare, la difesa statale osserva che i principi affermati con la sentenza di questa Corte n. 262 del 2020 non potrebbero essere estesi alla successiva disciplina con la quale il legislatore ha previsto una parziale deducibilità.

Evidenzia, a tal proposito, che «le fattispecie esaminate non possono essere equiparate, in quanto, in un caso (quello deciso con la invocata sentenza n. 262/2020), la deducibilità dell'IMU era preclusa integralmente con riferimento all'anno di imposta 2012, mentre la norma oggetto del presente giudizio di costituzionalità prevedeva, per gli anni 2014-2016, una deducibilità parziale, pari al 20% dell'imposta versata. Il legislatore, infatti, nel corso degli anni è intervenuto apportando progressive modifiche alla percentuale di IMU relativa agli immobili strumentali deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa, fino a giungere alla previsione di totale deducibilità a partire dai periodi di imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2021».

Pertanto, sarebbe «evidente che, con tale modulazione delle percentuali di deducibilità, il legislatore abbia inteso introdurre, da un lato, il principio di deducibilità dell'IMU, garantendo, dall'altro - attraverso un graduale aumento delle quote deducibili - il rispetto dei vincoli di bilancio dello Stato. E infatti la Corte, nella citata sentenza n. 262 del 2020, non ha ritenuto di estendere le determinazioni di illegittimità cui era giunta con riferimento al periodo di imposta 2012 alle annualità successive, affermando che non ne sussistevano le condizioni».

3.2.- La difesa statale pone, quindi, in rilievo il contenuto del passaggio finale della citata sentenza e valorizza, a tal proposito, il fatto che più volte questa Corte ha ribadito il compito ad essa spettante di «modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l'affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro» e la necessità, sotto tale profilo, di garantire sempre «l'esigenza di un continuo e ragionevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi».





Osserva, di conseguenza, che proprio seguendo questa prospettiva il legislatore avrebbe previsto «un progressivo aumento delle quote di deducibilità dell'imposta, bilanciando differenti interessi tutelati nella stessa misura dalla Costituzione ed evitando il rischio di una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 della Costituzione. Ed, inoltre, la prevista progressiva integrale deducibilità svuota di contenuto le censure relative al presunto contrasto con gli artt. 3 e 41 della Costituzione».

4.- Con memoria depositata il 18 dicembre 2023 la Coop Liguria società cooperativa di consumo ha replicato alle argomentazioni contenute nell'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri.

In particolare, ritiene opportuno precisare che «nel caso dell'IMU, in presenza di un presupposto impositivo unitario (come il possesso di immobili) e di una base imponibile altrettanto unitaria, non è dato ravvisare ragioni obiettive, o quantomeno non del tutto arbitrarie, per cui solo una quota-parte del tributo sia resa deducibile».

All'argomento difensivo della difesa statale, secondo cui il legislatore avrebbe previsto un progressivo aumento delle quote di deducibilità bilanciando differenti interessi ed evitando il rischio di una grave violazione dell'equilibrio di bilancio, la difesa privata risponde evidenziando che «se la transitorietà di una determinata disposizione lesiva di un diritto costituzionalmente garantito [...] può eccezionalmente legittimare un bilanciamento di interessi rispetto alle esigenze finanziarie dello Stato, una norma di carattere strutturale che provochi la medesima lesione non consente parimenti di invocare il medesimo bilanciamento».

Sotto tale profilo, la normativa che ha introdotto la parziale deducibilità dell'IMU dall'IRES si sarebbe tradotta in una «strutturale e perdurante limitazione del diritto alla deduzione di un costo inerente alla produzione del reddito (dal 20 al 50%), che a fortiori non trova copertura costituzionale nella misura in cui ha assunto carattere stabile», e non sarebbe, pertanto, giustificabile in quanto la sentenza di questa Corte n. 262 del 2020 avrebbe «sancito che, pur potendosi in generale “ipotizzare” delle possibili deroghe al principio generale di tassazione del reddito di impresa al netto dei costi inerenti, esse non possono essere “banalmente” giustificate in ragione delle mere esigenze di gettito, poiché ad esse “il legislatore è tenuto a rispondere in modo trasparente, aumentando l'aliquota dell'imposta principale” e non “attraverso incoerenti manovre sulla deducibilità, che si risolvono in discriminatori, sommersi e rilevanti incrementi della base imponibile a danno solo di alcuni contribuenti”».

5.- Nel giudizio è stata depositata l'opinione scritta a titolo di amicus curiae della Fondazione Telos, Centro studi dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di Roma, che è stata ammessa con decreto presidenziale del 28 novembre 2023.

5.1.- La Fondazione evidenzia che il passaggio contenuto nella parte finale della motivazione della sentenza di questa Corte n. 262 del 2020 conterrebbe «mere affermazioni incidenter tantum prive di valenza decisoria e non suscettibili in alcun modo di fare stato».

Pone all'attenzione la circostanza che una giustificazione a un diverso trattamento per le differenti annualità non potrebbe rinvenirsi nel riferimento operato dalla citata sentenza al «“virtuoso percorso”» intrapreso dal legislatore, che avrebbe nel tempo graduato la misura della deducibilità fino a pervenire alla totale deducibilità dell'IMU dal 2022, ciò in quanto tale «“ravvedimento”» non potrebbe legittimare il prelievo per i periodi di imposta ad esso precedenti in cui era prevista una «pressoché integrale indeducibilità dell'IMU».

Inoltre, a sostegno della ritenuta illegittimità costituzionale delle norme che hanno previsto la deducibilità solo parziale, evidenzia il passaggio della citata sentenza dove si precisa che la norma dichiarata costituzionalmente illegittima non poteva nemmeno trovare giustificazione in nome della temporaneità dell'imposizione, perché ad essa tale carattere non era propriamente riferibile dato che nella sua «struttura l'integrale indeducibilità è stata prevista come permanente e solo accidentalmente, per effetto di discrezionali e successivi interventi del legislatore, è risultata limitata all'anno 2012».

5.2.- L'amicus curiae osserva, inoltre, che non potrebbe assumere rilievo giustificativo l'esigenza di rispettare l'equilibrio di bilancio, perché la richiamata sentenza n. 262 del 2020 avrebbe espressamente precisato che ad essa il legislatore deve rispondere in modo trasparente, aumentando l'aliquota dell'imposta principale e non «attraverso incoerenti manovre sulla deducibilità, che si risolvono in discriminatori, sommersi e rilevanti incrementi della base imponibile a danno solo di alcuni contribuenti».

Evidenzia, infine, che «anche a livello pratico l'efficacia retroattiva di un'eventuale pronuncia di incostituzionalità avrebbe comunque degli effetti marginali sull'equilibrio di bilancio, posto che per il 2016 sono decorsi i termini per eventuali rimborsi e/o, comunque, se ne potrebbe al più limitare l'efficacia a quei contribuenti che dovessero aver già presentato istanze di rimborso».

6.- Con ordinanza del 15 settembre 2023 (iscritta al n. 154 reg. ord. 2023), la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Torino, sezione 1, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41 e 53 Cost., questioni di legittimità costituzionale





dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui prevede che «[l]'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali è deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 20 per cento. La medesima imposta è ineducibile ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive».

6.1.- Il rimettente riferisce che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio promosso da Italiana Assicurazioni spa, Società Reale Mutua di Assicurazioni e Reale Immobili spa in conseguenza del silenzio-rifiuto dell'Agenzia delle entrate sulle istanze di rimborso presentate per gli anni di imposta dal 2014 al 2018 e relative alle maggiori IRES e imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) versate a causa del regime di parziale ineducibilità dell'IMU sui beni strumentali dall'IRES e di totale ineducibilità dall'IRAP.

Evidenzia, in particolare, che il caso esaminato con la pronuncia di questa Corte n. 262 del 2020 «appare speculare a quello oggetto della presente ordinanza di rimessione e la *ratio* della ritenuta illegittimità costituzionale applicabile anche agli anni d'imposta successivi a quello oggetto della pronuncia esaminata, e cioè al quinquennio 2014/2018», in quanto la parziale deducibilità, «non fondandosi su alcun collegamento aritmetico o logico, diretto o indiretto, sia pur vago, fra deduzione forfetaria e deduzione analitica», non varrebbe a dissipare i dubbi di legittimità costituzionale, atteso che «il forfait operato dal legislatore “pare arbitrario, mancando qualsiasi collegamento con la realtà che si vuole forfettizzare”».

6.2.- In punto di rilevanza, il rimettente accerta la natura strumentale degli immobili per i quali è stata versata l'IMU, evidenziando, a tal proposito, che le società «hanno prodotto le visure catastali degli immobili (con riferimento all'IMU dei quali è stata formulata l'istanza di rimborso) da cui si evince sia la strumentalità per natura degli immobili de quibus (desumibile *ex lege* dalla categoria catastale di appartenenza) che l'inerenza degli stessi (stante l'insuscettibilità ad utilizzi estranei all'attività dell'impresa, in assenza di radicali trasformazioni)». Pone in rilievo, inoltre, il fatto che «tali immobili strumentali per natura hanno trovato un utilizzo diretto anche nell'ambito dell'attività di impresa, costituendo sede principale o secondaria dell'attività [...] o venendo locati a terzi [...] a fronte del pagamento di canoni di locazione regolarmente assoggettati ad imposizione».

Proprio in considerazione dell'accertata natura strumentale degli immobili, osserva che la decisione sulla sussistenza del diritto al rimborso non potrebbe prescindere dall'applicazione della previsione normativa censurata.

Evidenzia quindi che non sarebbe possibile procedere a un'interpretazione costituzionalmente orientata, attesi: a) l'univoco tenore letterale della previsione normativa di riferimento; b) la non applicabilità della citata sentenza di questa Corte (essendo la stessa limitata all'anno di imposta 2012); c) la non applicabilità estensiva o analogica della previsione, introdotta solo a partire dal 2022, della deducibilità integrale dell'IMU ai fini IRES.

6.3.- In punto di non manifesta infondatezza della questione, il rimettente ritiene che il censurato art. 14, comma 1, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, violerebbe gli artt. 3, 41 e 53 Cost.

6.4.- Con riferimento, in particolare, alle questioni di legittimità costituzionale relative alla parziale deducibilità dell'IMU per gli immobili strumentali dalla base imponibile IRES, richiama i principi espressi da questa Corte con la sentenza n. 262 del 2020.

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

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

Il rimettente conclude quindi prospettando le ragioni di contrasto della norma censurata con gli artt. 3, 41 e 53 Cost.

Più precisamente, l'art. 53 Cost. sarebbe violato, innanzitutto, «sotto il profilo dell'effettività della capacità contributiva», atteso che per le società la spesa per il pagamento dell'IMU dovrebbe essere considerata un costo certo e inerente alla produzione del reddito, mentre la norma censurata farebbe gravare la tassazione su di un reddito d'impresa in parte fittizio; in secondo luogo, sotto il profilo del divieto della doppia imposizione, atteso che la società, in ragione della proprietà degli immobili, sarebbe costretta «a pagare, di fatto, due volte un'imposta sulla base del medesimo presupposto».



Gli artt. 3 e 53 Cost. sarebbero violati, con riferimento al principio di ragionevolezza, poiché il censurato regime di indeducibilità, in assenza di una valida giustificazione, non sarebbe coerente con la struttura stessa del presupposto dell'IRES.

La norma sospettata sarebbe, infine, in contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., con riferimento, rispettivamente, al principio di uguaglianza formale per l'impatto sulla equità orizzontale, e al principio di libertà di iniziativa economica privata perché sarebbe penalizzata la scelta dell'impresa di investire gli utili nell'acquisto degli immobili strumentali.

6.5.- Quanto alle questioni di legittimità costituzionale relative alla totale indeducibilità dall'IRAP dell'IMU sui beni strumentali, il rimettente evidenzia che, «[s]ebbene la citata sentenza della Corte costituzionale n. 262/2020 non affronti il tema della deducibilità IMU ai fini IRAP né per l'anno 2012, né per gli anni successivi, oggetto della presente questione (ossia gli anni di imposta 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018) non essendo oggetto dell'ordinanza di rimessione, il Collegio ritiene che, anche sotto questo profilo, la questione di legittimità non sia manifestamente infondata».

Osserva, a tal proposito, che «l'IRAP è un'imposta che si applica sul “valore della produzione netta” (art. 4, comma 1, D.Lgs. n. 446/1997) e che colpisce l'attività produttiva, distintamente considerata, senza fare riferimento alle condizioni economiche complessive del soggetto tassato. Colpire l'attività produttiva vuol dire riconoscere alla stessa una capacità contributiva, impersonale, di natura reale, completamente staccata da quella personale dei singoli percettori di reddito, fondata sulla capacità produttiva originata dalla combinazione dei fattori della produzione».

Sulla base delle suddette considerazioni, ritiene che le stesse motivazioni poste a base della sentenza n. 262 del 2020, sebbene limitate alla questione della deducibilità dall'IRES dell'IMU sui beni strumentali, potrebbero essere applicate anche ai fini IRAP, posto che «l'IMU sugli immobili strumentali è un onere certo ed inerente. È un costo necessitato che si atteggia alla stregua di un ordinario fattore di produzione, dal quale la società non può sottrarsi. E come tale, anche le imposte indirette e le tasse devono essere ordinariamente deducibili dalla base imponibile dell'IRAP in quanto classificabili tra gli “oneri diversi di gestione” ed imputati alla voce B14 del conto economico, in quanto inerenti».

Sostiene, quindi, che la disciplina in materia di totale indeducibilità dell'IMU dalla base imponibile IRAP si porrebbe in contrasto: con l'art. 53 Cost., perché «prevedere l'ineducibilità dell'IMU ai fini IRAP, significherebbe assoggettare a imposta una ricchezza non realmente prodotta ma imputata al contribuente per mera *factio iuris* e ciò ricorre nel caso di negata deduzione di costi inerenti all'esercizio dell'attività di impresa»; nonché con l'art. 3 Cost., «poiché l'ineducibilità dell'IMU ai fini IRAP produce un'ingiustificata disparità di trattamento tra contribuenti che, a parità di valore della produzione, sono assoggettati ad un differente e più gravoso onere impositivo esclusivamente sulla base dei diversi fattori della produzione utilizzati».

7.- Con atto depositato il 4 dicembre 2023 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare la questione manifestamente inammissibile o, in subordine, manifestamente infondata nella parte in cui investe la deducibilità solo parziale dall'IRES dell'IMU sugli immobili strumentali, nonché manifestamente infondata nella parte in cui investe l'ineducibilità della medesima IMU dall'IRAP.

7.1.- Con riferimento alla questione della deducibilità solo parziale dall'IRES dell'IMU sugli immobili strumentali, evidenzia, in primo luogo, che la stessa sarebbe inammissibile per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, in quanto «[i]l giudice rimettente, [...], pur citando ampiamente la sentenza n. 262/2020 della Corte, omette di confrontarsi con un fondamentale passaggio di tale sentenza».

A tal proposito, osserva che «[l]a Corte, infatti, non ha ritenuto di estendere le determinazioni di illegittimità cui era giunta con riferimento al periodo di imposta 2012 alle annualità successive», avendo espressamente escluso che sussistessero i presupposti per estenderne in via consequenziale gli effetti anche per gli anni di imposta successivi al 2012 e per i quali, invero, il legislatore era intervenuto prevedendo una parziale deducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali con riguardo ai redditi di impresa.

In secondo luogo, ritiene che la questione sia anche manifestamente infondata, in quanto il legislatore, con la normativa successivamente introdotta, ha previsto «un progressivo aumento delle quote di deducibilità dell'imposta, bilanciando differenti interessi tutelati nella stessa misura dalla Costituzione ed evitando il rischio di una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione».

7.2.- Quanto, poi, alla questione relativa alla indeducibilità dall'IRAP dell'IMU sui beni strumentali, la difesa statale attinge all'argomentazione di fondo della sentenza di questa Corte n. 262 del 2020 per evidenziarne la non estensibilità all'IRAP, atteso che la stessa «non è un'imposta sui redditi, ma un'imposta reale, che fa riferimento a una logica diversa, rispondente al valore della produzione, grandezza di derivazione statistica con caratteristiche diverse dalla nozione di reddito».



7.3.- Osserva, sotto tale profilo, che «il presupposto dell'IRAP è l'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata diretta alla produzione e allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi; l'imposta si applica, con carattere di realtà, sul valore della produzione netta derivante dall'attività esercitata nel territorio della regione. L'imposta trova il suo fondamento nel fatto oggettivo che l'attività avente rilevanza economica, organizzata attraverso la combinazione dei vari fattori della produzione, crea di per sé un valore aggiunto di produzione».

Pertanto, secondo la difesa statale, «la giustificazione dell'IRAP consiste [...] nella formazione oggettiva di ricchezza (ripartita in profitti, retribuzione ed interessi), presso l'unità produttiva, salva possibile traslazione del relativo onere su terzi dipendenti o finanziatori», sicché, «coerentemente il tributo colpisce il valore della produzione netta (valore aggiunto) quale espresso dalla differenza tra i ricavi ed i costi per beni e servizi, esclusi tuttavia gli interessi passivi ed i costi relativi al personale».

Richiama, quindi, la sentenza di questa Corte n. 156 del 2001 relativa al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali).

Evidenzia, a tal proposito, che con tale pronuncia questa Corte avrebbe precisato che la «idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice che sia rivelatore di ricchezza e non solamente dal reddito individuale».

Nella stessa sentenza si sarebbe affermato, in primo luogo, che «[n]el caso dell'IRAP il legislatore, nell'esercizio di tale discrezionalità, ha individuato quale nuovo indice di capacità contributiva, diverso da quelli utilizzati ai fini di ogni altra imposta, il valore aggiunto prodotto dalle attività autonomamente organizzate» e, in secondo luogo, che «[l]a scelta di siffatto indice [...] non può dirsi irragionevole, né comunque lesiva del principio di capacità contributiva, atteso che il valore aggiunto prodotto altro non è che la nuova ricchezza creata dalla singola unità produttiva».

Da ciò conseguirebbe che «[l]'imposta colpisce, perciò, con carattere di realtà, un fatto economico, diverso dal reddito, comunque espressivo di capacità di contribuzione in capo a chi, in quanto organizzatore dell'attività, è autore delle scelte dalle quali deriva la ripartizione della ricchezza prodotta tra i diversi soggetti che, in varia misura, concorrono alla sua creazione».

Alla luce di tale quadro sistematico, la difesa statale prospetta che l'indeducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali ai fini IRAP costituirebbe espressione di ragionevole discrezionalità del legislatore, posto che, non sussistendo, ai fini della disciplina dell'IRAP, una previsione analoga a quella di cui all'art. 99 del d.P.R. n. 917 del 1986, al legislatore sarebbe consentito di regolare discrezionalmente la materia degli oneri deducibili, in particolare di natura fiscale, con la conseguenza che «[l]a previsione dell'indeducibilità dell'IMU dall'IRAP non determina quindi alcuna rottura della coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico».

8.- Con atto depositato il 4 dicembre 2023 si sono costituite in giudizio la Società Reale Mutua di Assicurazioni, la Reale Immobili spa e la Compagnia Italiana di Previdenza, Assicurazioni e Riassicurazioni spa, che hanno chiesto di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, nella versione vigente negli anni di imposta dal 2014 al 2018 e di valutare, «sussistendone i presupposti, l'estensione dell'eventuale pronuncia di incostituzionalità anche alle versioni del medesimo articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 23/2011 vigenti nei diversi periodi di imposta 2013 e dal 2019 al 2021».

8.1.- Le parti, dopo avere evidenziato, in punto di rilevanza, che il giudice rimettente ha accertato che l'IMU versata dalle società era relativa a immobili strumentali, per natura e per destinazione, in quanto utilizzati, in concreto, nell'ambito dell'attività di impresa, argomentano sulle ragioni per le quali le questioni non sarebbero manifestamente infondate.

In particolare, si soffermano sul principio affermato dalla pronuncia di questa Corte n. 262 del 2020, secondo cui, poiché il presupposto dell'IRES consiste nel reddito complessivo netto, non sarebbe possibile, senza rompere un vincolo di coerenza, rendere ineducibile un costo fiscale chiaramente e interamente inerente.

Secondo le parti, il suddetto principio sarebbe trasponibile anche alle modifiche normative intervenute successivamente a quella in vigore per il 2012, poi dichiarata costituzionalmente illegittima, posto che «[sarebbe] evidente che l'adeguamento "sopravvenuto" della norma operato dal legislatore fiscale per renderla "rispettosa" dei predetti principi costituzionali, per quanto apprezzabile, non è suscettibile di porre rimedio alla mancata deduzione dalla base imponibile IRES di un "costo inerente necessitato", qual è stato il prelievo dell'IMU sugli immobili strumentali, negli anni precedenti alla previsione della integrale deducibilità (e, per quanto di interesse, nel periodo 2014-2018)».



Sotto tale profilo, il regime di indeducibilità parziale ai fini IRES, non essendo coerente con il presupposto dell'imposta, sarebbe irragionevole, in quanto mancherebbe una valida giustificazione per un trattamento fiscale differente rispetto alla generalità degli altri costi del pari inerenti e deducibili.

8.2.- Le parti evidenziano, inoltre, che la norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 53 Cost. per violazione del principio della capacità contributiva, perché «prevedere l'indeducibilità dell'80% (i.e. pressoché integrale) dell'IMU pagata sugli immobili strumentali, ai fini IRES, e l'integrale indeducibilità, ai fini IRAP, comporta l'assoggettamento a imposizione di una ricchezza non realmente realizzata, ma imputata al contribuente per mera *factio iuris*, per effetto della mancata considerazione - nelle rispettive basi imponibili - di un costo inerente all'esercizio dell'attività di impresa (rappresentato dall'IMU pagata sugli immobili strumentali, appunto)».

8.3.- L'art. 53 Cost. sarebbe altresì violato sia poiché il censurato regime di parziale indeducibilità ai fini IRES non risulterebbe coerente con il presupposto della suddetta imposta, consistente nel «reddito complessivo netto», sia in quanto vi sarebbe una violazione del divieto di doppia imposizione, posto che, in ragione della proprietà degli immobili da parte delle esponenti, le stesse verrebbero assoggettate due volte a imposta sulla base del medesimo indice di capacità contributiva.

8.4.- Sussisterebbe anche la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio di ragionevolezza e di uguaglianza, perché si realizzerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra i contribuenti che, a parità di risultati economici o di valore della produzione, «sono assoggettati ad un differente e più gravoso onere impositivo ai fini IRES e IRAP, esclusivamente sulla base dei diversi fattori della produzione impiegati per raggiungere il medesimo risultato economico».

8.5.- Infine, sarebbe violato anche l'art. 41 Cost., avuto riguardo al principio di libertà di iniziativa economica privata, in quanto la norma censurata finirebbe per penalizzare ingiustificatamente, ai fini IRES e IRAP, la scelta imprenditoriale di sostenere costi per l'acquisto di immobili strumentali, «senza che siano rinvenibili "differenze qualitative apprezzabili" del costo in esame rispetto alla generalità dei costi deducibili, in base alla disciplina generale dell'IRES/IRAP».

8.6.- Le parti, infine, rimarcano il passaggio della sentenza n. 262 del 2020 secondo cui «la temporaneità dell'imposizione non costituisce un argomento sufficiente a fornire giustificazione a un'imposta, che potrebbe comunque risultare disarticolata dai principi costituzionali».

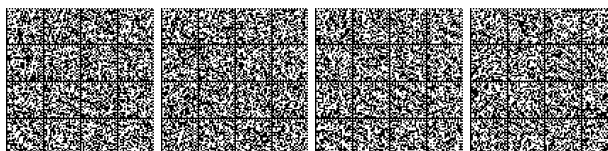
Precisano, altresì, che non potrebbe assumere rilievo l'esigenza di rispettare l'equilibrio di bilancio, sia perché la citata sentenza avrebbe chiarito che ad essa il legislatore deve rispondere in modo trasparente, aumentando l'aliquota dell'imposta principale e non attraverso incoerenti manovre sulla deducibilità, sia in quanto la «natura meramente programmatica» del principio dell'equilibrio di bilancio impedirebbe che a questo sia attribuito «un ruolo di preminenza» rispetto ad altri principi costituzionali.

9.- Con successivo atto, depositato in data 19 dicembre 2023, la Società Reale Mutua di Assicurazioni, la Reale Immobili spa e la Compagnia Italiana di Previdenza, Assicurazioni e Riassicurazioni spa, hanno depositato una memoria contenente repliche alle argomentazioni espresse dalla difesa statale nel suo atto di intervento.

9.1.- In particolare, viene presa in considerazione l'eccezione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, in quanto il giudice rimettente avrebbe omesso di considerare che, con la sentenza n. 262 del 2020, questa Corte «non [avrebbe] ritenuto di estendere le determinazioni di illegittimità cui era giunta con riferimento al periodo di imposta 2012 alle annualità successive».

Si evidenzia, a tal proposito, che, con la successiva ordinanza n. 156 del 2022, relativa alla medesima questione di legittimità costituzionale, questa Corte l'avrebbe ritenuta manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza, non essendo stata accertata la natura strumentale dei beni: tale decisione dovrebbe dunque sottintendere una presa di posizione da parte della Corte circa la «portata meramente procedimentale» del passaggio motivazionale contenuto nella sentenza n. 262 del 2020, posto che, diversamente opinando, avrebbe dovuto essere posto in evidenza che la questione era già coperta da quest'ultima pronuncia.

Si sottolinea, inoltre, che l'affermazione contenuta nella sentenza n. 262 del 2020 non sottintendeva «affatto un implicito giudizio di rigetto, nel merito, delle medesime questioni con riguardo alle versioni successive della norma in questione, essendo dettata da mere ragioni di rito e, segnatamente, dalla non obbligatorietà, sotto il piano procedurale, di pronunciarsi anche con riferimento alle versioni della norma valevoli per i successivi periodi d'imposta». Invero, la pronuncia di illegittimità costituzionale in via consequenziale di altre previsioni normative presuppone che tale illegittimità «deriv[i] come conseguenza della decisione adottata», non essendo sufficiente «la mera identità dei vizi di legittimità, specie laddove l'estensione della decisione, coinvolgendo disposizioni complesse e variamente articolate, richiederebbe un'analitica motivazione da parte della Corte».





Sotto tale profilo, secondo le parti, «il caso in esame non pare rispondere ai suddetti requisiti», dal momento che la versione della norma «per le annualità qui in discussione (2014-2018) non è del tutto assimilabile a quella precedente, oggetto della Sentenza n. 262/2020 (i.e. il 2012), poiché la prima prevedeva una diversa modulazione quantitativa dell'ineducibilità dell'IMU, pari all'80 per cento, a fronte della integrale ineducibilità prevista per il 2012».

D'altro lato, aggiungono le parti, una pronuncia in via "conseguenziale" non appariva altresì possibile anche in considerazione dell'esigenza di motivare analiticamente circa l'eventuale bilanciamento di concorrenti principi costituzionali.

10.- Con ordinanza del 17 gennaio 2023 (iscritta al n. 34 reg. ord. 2023) la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Como, sezione 3, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41 e 53 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui prevede che «[l]'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali è deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 20 per cento. La medesima imposta è ineducibile ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive».

10.1.- Il rimettente riferisce che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio promosso dalla società Villa d'Este spa in conseguenza del silenzio-rifiuto dell'Agenzia delle entrate sulla istanza di rimborso della maggiore IRES versata per l'anno di imposta 2017 e della maggiore IRAP versata per gli anni di imposta 2017, 2018 e 2019.

In particolare, il diritto al rimborso deriverebbe dalla prospettazione della società secondo cui la parziale deducibilità dell'IMU per gli immobili strumentali dalla base imponibile IRES e l'integrale ineducibilità dalla base imponibile IRAP si porrebbero in contrasto con gli artt. 3, 41 e 53 Cost.

10.2.- Il rimettente ripercorre, in primo luogo, il giudizio da cui origina la sentenza n. 262 del 2020 di questa Corte, dove «la Tecnogas Srl, operante nel settore immobiliare e proprietaria di diversi immobili, chiedeva il rimborso di quella parte dell'importo dell'IRES, interamente versata per il 2012, corrispondente a quanto pagato in conseguenza dell'ineducibilità dell'IMU, anche quest'ultima interamente corrisposta nel periodo 2012, in riferimento ad immobili strumentali alla società stessa».

Precisa, quindi, che la vicenda «appare speculare» a quella «oggetto della presente ordinanza di rimessione e la ratio della ritenuta illegittimità costituzionale applicabile anche agli anni d'imposta successivi a quello oggetto della pronuncia esaminata, e cioè al triennio 2017/2019».

10.3.- Ad avviso del rimettente la rilevanza sarebbe ricavabile dall'oggetto del ricorso, posto che la decisione sulla sussistenza del diritto al rimborso non potrebbe prescindere dall'applicazione della previsione normativa in riferimento.

Non sarebbe d'altro canto possibile procedere a un'interpretazione costituzionalmente orientata, attesi: a) l'univoco tenore letterale della previsione normativa di riferimento; b) la non riferibilità della citata sentenza di questa Corte alle annualità successive all'anno di imposta 2012; c) la non applicabilità estensiva o analogica della previsione, introdotta solo a partire dal 2022, della deducibilità integrale dell'IMU ai fini IRES.

10.4.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che il censurato art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, si ponga in contrasto con gli artt. 3, 41 e 53 Cost., sulla base di argomentazioni analoghe a quelle contenute nell'ordinanza di rimessione di cui al giudizio iscritto al n. 154 reg. ord. 2023.

10.5.- Con atto depositato il 17 aprile 2023 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

10.6.- In primo luogo, la difesa statale ha chiesto di dichiarare l'inammissibilità della questione per insufficiente motivazione sulla rilevanza, avendo il giudice *a quo* omesso il doveroso accertamento della effettiva strumentalità degli immobili.

In particolare, vengono richiamati i passaggi dell'ordinanza di questa Corte n. 156 del 2022 con la quale un'analogha questione è stata dichiarata inammissibile, essendo mancata la necessaria valutazione circa il rapporto tra l'oggetto sociale della ricorrente nel giudizio principale, che non era stato mai esplicitato, e l'effettiva strumentalità degli immobili all'attività esercitata. Si evidenzia, a tal proposito, che «[a]nche nella presente fattispecie il giudice rimettente ha omesso il doveroso accertamento dell'effettiva strumentalità degli immobili, e tale omissione determina l'inammissibilità della questione anche con riferimento all'ineducibilità dell'IMU dall'IRAP, sia alla luce dell'intervenuta esenzione dall'IMU degli immobili fabbricati costruiti e destinati dall'impresa produttrice alla vendita, sia perché in assenza del requisito della strumentalità gli immobili non possono rientrare tra i fattori produttivi autonomamente organizzati».





10.7.- In secondo luogo, ha chiesto di dichiarare l'inammissibilità delle questioni per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza ovvero la manifesta infondatezza in forza di ragioni analoghe a quelle contenute nell'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 154 reg. ord. 2023.

10.8.- Nel giudizio è stata depositata l'opinione scritta a titolo di *amicus curiae* della Fondazione Telos, Centro studi dell'ODCEC di Roma, che è stata ammessa con decreto presidenziale del 28 novembre 2023.

La Fondazione sviluppa argomentazioni analoghe a quelle contenute nell'opinione scritta depositata nel giudizio iscritto al n. 38 reg. ord. 2023.

10.9.- Con decreto presidenziale del 5 dicembre 2023 è stata disposta l'anticipazione alla camera di consiglio del 9 gennaio 2024 della trattazione del giudizio iscritto al n. 34 reg. ord. 2023.

### *Considerato in diritto*

1.- Con le ordinanze di remissione indicate in epigrafe (iscritte ai numeri 34, 38 e 154 reg. ord. 2023), la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Como, sezione 3, la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Genova, sezione 2, e la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Torino, sezione 1, hanno sollevato, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 41 e 53 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui prevede che «[l]'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali è deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 20 per cento».

1.1.- Tutte le ordinanze di remissione evidenziano che le questioni sono sorte nel corso dei rispettivi giudizi promossi dalle società ricorrenti in conseguenza del silenzio-rifiuto dell'Agenzia delle entrate sulle istanze di rimborso da esse presentate per diversi anni di imposta - rispettivamente: 2016 nel giudizio iscritto al n. 38 reg. ord. 2023; dal 2014 al 2018 nel giudizio iscritto al n. 154 reg. ord. 2023; 2017 nel giudizio iscritto al n. 34 reg. ord. 2023 - relative alla maggiore IRES che sarebbe stata versata a causa del regime di deducibilità solo parziale dall'IRES dell'IMU sui beni strumentali.

1.2.- Per tutti i rimettenti, tale regime si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 41 e 53 Cost.

2.- Unicamente le ordinanze di remissione di cui ai giudizi iscritti ai numeri 34 e 154 reg. ord. 2023, prospettano, con riferimento alle istanze di rimborso della maggiore IRAP versata - rispettivamente per gli anni di imposta dal 2017 al 2019 e dal 2014 al 2018 - a causa del regime di totale indeducibilità dell'IMU sui beni strumentali, l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, nella parte in cui prevede che «[l]a medesima imposta è indeducibile ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive», per contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost.

3.- In punto di rilevanza, l'ordinanza iscritta al n. 34 reg. ord. 2023 evidenzia che la stessa sarebbe ricavabile dall'oggetto del ricorso, posto che la decisione sulla sussistenza del diritto al rimborso non potrebbe prescindere dall'applicazione della previsione normativa censurata.

Richiama, a tal proposito, la sentenza n. 262 del 2020, che ha dichiarato fondata, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., la questione di legittimità costituzionale del citato art. 14, comma 1, nella sua formulazione originaria, che prevedeva l'integrale indeducibilità dell'IMU dalle imposte erariali sui redditi.

Nel rievocare in fatto la vicenda da cui è scaturito l'incidente di costituzionalità deciso con la citata sentenza n. 262 del 2020, sottolinea che il caso li esaminato «appare speculare a quello oggetto della presente ordinanza di remissione e la *ratio* della ritenuta illegittimità costituzionale applicabile anche agli anni d'imposta successivi a quello oggetto della pronuncia esaminata, e cioè al triennio 2017/2019».

3.1.- Sempre in punto di rilevanza, le ordinanze iscritte ai numeri 38 e 154 reg. ord. 2023 hanno invece accertato la natura strumentale degli immobili in questione.

In particolare, l'ordinanza di remissione iscritta al n. 38 reg. ord. 2023 precisa che dalla documentazione in atti emerge che la ricorrente svolge attività di grande distribuzione commerciale e che gli immobili costituiscono le sedi dei punti vendita. L'ordinanza di remissione iscritta al n. 154 reg. ord. 2023 afferma che, sulla base delle risultanze delle visite catastali e dell'utilizzo di fatto degli immobili, risulta provata l'effettiva strumentalità di questi ultimi.

3.2.- In punto di non manifesta infondatezza, con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale relative al regime di parziale deducibilità dell'IMU per gli immobili strumentali dalla base imponibile IRES, le ordinanze di remissione iscritte ai numeri 34 e 154 reg. ord. 2023, con motivazione sostanzialmente analoga, si riportano esplici-



tamente ai principi espressi da questa Corte con la sentenza n. 262 del 2020 per ribadire, in particolare, che la piena deducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali, in quanto costo fiscale inerente, dovrebbe essere resa necessaria dalla coerenza con il presupposto del tributo, individuato dal legislatore nel possesso di un reddito complessivo netto.

3.3.- L'ordinanza di rimessione iscritta al n. 38 reg. ord. 2023, pur non facendo menzione del citato precedente di questa Corte, ne segue sostanzialmente, come rileva anche la difesa erariale, il percorso argomentativo: evidenzia, in particolare, che, poiché l'IRES è stata commisurata al reddito netto effettivo, tutti i costi che presentino il requisito della inerenza e dell'oggettiva indeterminabilità dovrebbero necessariamente poter essere dedotti.

3.4.- I medesimi rimettenti, inoltre, precisano che l'intervento normativo di cui all'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, con il quale è stata prevista la parziale deducibilità dell'IMU, non modificherebbe la prospettiva dell'illegittimità costituzionale, perché: a) limitare «a una percentuale fissa» la «deducibilità di un costo, qual è il pagamento dell'IMU», derogherebbe, «in assenza di una valida giustificazione», «al presupposto di imposta» così come individuato dal legislatore (ordinanza iscritta al n. 38 reg. ord. 2023) e b) «il forfait operato dal legislatore “pare arbitrario, mancando qualsiasi collegamento con la realtà che si vuole forfettizzare”» (ordinanze iscritte ai numeri 34 e 154 reg. ord. 2023).

4.- I giudici rimettenti, con motivazioni sostanzialmente analoghe, evidenziano, quindi, che la norma censurata violerebbe:

a) l'art. 53 Cost., sotto il profilo della capacità contributiva, perché la spesa per il pagamento dell'IMU sui beni strumentali dovrebbe essere considerata un costo certo e inerente alla produzione del reddito;

b) l'art. 53 Cost., sotto il profilo del divieto della doppia imposizione per la duplicazione dell'imposta sul medesimo presupposto;

c) gli artt. 3 e 53 Cost., con riferimento al principio di ragionevolezza, data la mancanza di coerenza con la struttura del presupposto dell'IRES;

d) l'art. 3 Cost., per l'impatto sulla equità orizzontale;

e) l'art. 41 Cost., perché risulterebbe penalizzata la scelta dell'impresa di investire gli utili nell'acquisto degli immobili strumentali.

5.- Le ordinanze di rimessione iscritte ai numeri 34 e 154 reg. ord. 2023 argomentano sulla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate sull'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, nella parte in cui prevede che «[l]a medesima imposta è indeducibile ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive».

5.1.- I rimettenti premettono che le stesse motivazioni poste a base della sentenza n. 262 del 2020, sebbene limitate alla questione della deducibilità dell'IMU sui beni strumentali dall'IRES, sarebbero da riferire anche all'IRAP.

Da questa prospettiva rilevano che la norma censurata, nel prevedere la totale indeducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali dalla base imponibile IRAP, violerebbe:

a) l'art. 53 Cost., poiché prevedere l'indeducibilità dell'IMU ai fini IRAP significherebbe assoggettare a imposta una ricchezza non realmente prodotta;

b) l'art. 3 Cost., poiché l'indeducibilità dell'IMU ai fini IRAP determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra contribuenti sulla base dei diversi fattori della produzione utilizzati.

6.- Le tre ordinanze di rimessione hanno ad oggetto la medesima disposizione, nella parte in cui si riferisce all'IRES e, quelle di cui ai giudizi iscritti ai numeri 34 e 154 reg. ord. 2023, anche in quella in cui si riferisce all'IRAP, risultando comunque fondate su argomentazioni e parametri sostanzialmente coincidenti. Deve pertanto essere disposta la riunione dei tre giudizi (*ex plurimis*, sentenze n. 220 e n. 128 del 2023).

7.- Nel giudizio iscritto al n. 34 reg. ord. 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per insufficiente motivazione sulla rilevanza, evidenziando che il rimettente avrebbe «omesso il doveroso accertamento dell'effettiva strumentalità degli immobili e tale omissione determina l'inammissibilità della questione anche con riferimento all'indeducibilità dell'IMU dall'IRAP».

7.1 - L'eccezione è fondata.

In punto di rilevanza il rimettente si è limitato, in sostanza, a richiamare la sentenza n. 262 del 2020, evidenziando, da un lato, che in tale giudizio la parte era una società operante nel settore immobiliare e, dall'altro, che «il caso appare speculare a quello oggetto della presente ordinanza di rimessione».

In questi termini, la motivazione sulla rilevanza sconta esattamente i medesimi limiti che hanno fondato le ragioni di inammissibilità espresse da questa Corte con l'ordinanza n. 156 del 2022, non essendo stato compiuto alcun accertamento sulla natura strumentale dei beni per i quali era stata versata l'IMU.



In particolare, in tale ordinanza questa Corte ha rilevato «che, a ben vedere, l'affermazione del giudice *a quo* secondo cui “il caso [oggetto dell'odierno incidente] appare speculare” a quello relativo» alla sentenza n. 262 del 2020, «non consente di superare le evidenziate omissioni in ordine alla rilevanza, ma anzi le aggrava; che, infatti, a volere intendere la “specularità” evocata dal rimettente quale implicita motivazione sulla rilevanza, si dovrebbe concludere che anche in questo caso (come in quello deciso con la citata sentenza n. 262 del 2020) la società ricorrente nel giudizio principale operi nel settore immobiliare».

Proprio questa evenienza, invece, «avrebbe richiesto al giudice *a quo* di accertare, ai fini dell'applicabilità della norma censurata, la effettiva strumentalità degli immobili in relazione all'oggetto sociale»; tale «precisazione sarebbe stata ancora più necessaria» in considerazione di quanto stabilito dell'art. 2, comma 2, lett. a), del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102 (Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 ottobre 2013, n. 124, introduttivo di un regime di esenzione dall'IMU a partire dal 2014 per i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita.

Deve, quindi, essere dichiarata l'inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni, sia quelle attinenti all'IRES che quelle relative all'IRAP, sollevate in riferimento agli immobili strumentali nel giudizio iscritto al n. 34 reg. ord. 2023.

8.- Fondata è anche l'eccezione di inammissibilità per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, sollevata, con riferimento alla questione della parziale deducibilità dell'IMU sui beni strumentali dall'IRES, dall'Avvocatura nel giudizio iscritto al n. 154 reg. ord. 2023 sostenendo che il rimettente, pur rifacendosi alle argomentazioni della sentenza n. 262 del 2020, ha poi del tutto ommesso di confrontarsi con il passaggio finale della motivazione, dove questa Corte non ha ritenuto di estendere, in via consequenziale, alle annualità successive le determinazioni di illegittimità costituzionale cui era giunta con riferimento al periodo di imposta 2012.

La medesima ragione di inammissibilità deve essere rilevata d'ufficio da questa Corte e conduce a identica conclusione in riferimento alle analoghe questioni sollevate nel giudizio iscritto al n. 38 reg. ord. 2023, che risultano affette dalla stessa mancanza.

8.1.- Al riguardo, va innanzitutto precisato che, normalmente, il mancato confronto con pregresse decisioni di questa Corte non vizia in rito le questioni sollevate, ben potendo la stessa farsi carico del peso della propria giurisprudenza nel corso dell'esame nel merito delle questioni (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 4 del 2024).

Nel caso di cui si tratta, tuttavia, si è in presenza di una situazione del tutto particolare, perché la sentenza n. 262 del 2020, nella parte che le ordinanze di rimessione hanno completamente ignorato, ha fatto un'affermazione non comune nella giurisprudenza costituzionale, ritenendo opportuno specificare che questa Corte, da un lato, «ha valutato se procedere all'estensione d'ufficio in via consequenziale» della dichiarazione di illegittimità costituzionale alle annualità successive al 2012, ma, dall'altro, è poi giunta alla conclusione che non sussistevano «i presupposti di tale estensibilità».

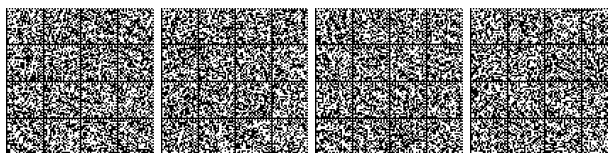
La sentenza si è quindi limitata a chiarire come sia le disposizioni che hanno fissato il regime di deducibilità parziale, che dal 2013 si è protratto sino al 2018, sia quella che, partendo dal 2019 con una deducibilità del 50 per cento, è poi giunta a garantirla in modo pieno nel 2022, fossero ben diverse rispetto a quella sulla totale indeducibilità dichiarata costituzionalmente illegittima.

Veniva pertanto in considerazione quella costante giurisprudenza di questa Corte per cui solo una «sostanziale identità di contenuto» (sentenza n. 131 del 2022), oppure una «stretta connessione» (sentenza n. 113 del 2023), ovvero l'essere «espressiva della stessa logica» (sentenza n. 73 del 2023), nonché una «identità dei vizi di legittimità» (sentenza n. 232 del 1975), avrebbe potuto consentire l'estensione in via consequenziale.

Escluso il ricorrere di tali presupposti, va ribadito che le odierne questioni sono da considerarsi diverse e autonome rispetto a quella decisa con la sentenza n. 262 del 2020, per cui il passaggio finale, di cui al punto 4 di tale pronuncia, avrebbe dovuto costituire un ineludibile termine di confronto nel percorso argomentativo dei rimettenti in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni, cosicché la sua omissione ne inficia irrimediabilmente la motivazione.

Le due ordinanze di rimessione, infatti, hanno motivato i dubbi di legittimità costituzionale come se le questioni attinenti alle norme da esse censurate fossero esattamente identiche - o si differenziassero solo per aspetti meramente marginali - a quelle decise con la sentenza n. 262 del 2020, alle cui motivazioni si richiamano diffusamente, ora in maniera implicita, ora esplicitamente, pretendendo poi di traslarle pedissequamente in riferimento alla deducibilità parziale al 20 per cento, che era l'oggetto dei relativi giudizi.

Anziché motivare autonomamente il dubbio di legittimità costituzionale (sentenza n. 186 del 2023), si sono solo limitate, in sostanza, ad affermare, nei medesimi termini tautologici, che «il forfait operato dal legislatore “pare arbitrario, mancando qualsiasi collegamento con la realtà che si vuole forfettizzare”» (reg. ord. n. 154 del 2023) e che la norma che «limita a una percentuale fissa la deducibilità di un costo, qual è il pagamento dell'IMU», deroga, «in assenza di una valida giustificazione», «al presupposto d'imposta» così come individuato dal legislatore (reg. ord. n. 38 del 2023).



In tal modo, la motivazione della non manifesta infondatezza assume ingiustificatamente come presupposta proprio quella identità di questioni esclusa da questa Corte, in quanto diversamente si sarebbe dovuta risolvere per l'estensione in via consequenziale.

Tale profilo non è sfuggito alle difese di parte, le quali si sono ampiamente diffuse nel prendere in considerazione il menzionato passaggio finale della sentenza n. 262 del 2020, valutandone la portata processuale e prospettando i (ritenuti) vizi specifici delle norme che prevedono la deducibilità parziale; in modo analogo ha argomentato l'opinione depositata dall'*amicus curiae*. Tuttavia, tali atti non possono valere, per costante giurisprudenza di questa Corte, a supplire al difetto di motivazione delle ordinanze di rimessione (*ex plurimis*, sentenze n. 251 del 2017 e n. 56 del 2015; ordinanza n. 209 del 2015).

Dal momento che entrambe le ordinanze non si confrontano sufficientemente con la diversità tra le norme censurate, che prevedono una deducibilità dell'IMU sui beni strumentali dall'IRES pari al 20 per cento, e quella che prevedeva un regime di indeducibilità totale, poi dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 262 del 2020, le questioni con esse sollevate devono essere dichiarate inammissibili, in relazione a questo punto, per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

9.- È inammissibile, da ultimo, anche la questione sulla totale indeducibilità dell'IMU sui beni strumentali dall'IRAP sollevata, con riferimento all'art. 3 Cost., nel giudizio iscritto al n. 154 reg. ord. 2023.

La stessa, infatti, è stata motivata unicamente asserendo la «ingiustificata disparità di trattamento tra contribuenti che, a parità di valore della produzione, sono assoggettati ad un differente e più gravoso onere impositivo esclusivamente sulla base dei diversi fattori della produzione utilizzati».

In questi termini, l'argomentazione appare del tutto generica (ordinanza n. 196 del 2023), poiché omette di indicare in base a quali elementi possa ritenersi sussistere, nella disciplina dell'IRAP, l'ipotizzata disparità di trattamento «sulla base dei diversi fattori della produzione utilizzati», che peraltro non vengono specificati, e in che misura si verrebbe a determinare il «differente e più gravoso onere impositivo».

La questione deve quindi essere dichiarata inammissibile per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

10.- La questione sulla totale indeducibilità dell'IMU sui beni strumentali dall'IRAP, sollevata nel giudizio iscritto al n. 154 reg. ord. 2023, in riferimento all'art. 53 Cost., non è fondata.

Anche in questo caso, il rimettente, dopo aver precisato che l'IRAP sarebbe un'imposta diretta a colpire «l'attività produttiva» e quindi «una capacità contributiva, impersonale, di natura reale, completamente staccata da quella personale dei singoli percettori di reddito, fondata sulla capacità produttiva originata dalla combinazione dei fattori della produzione», si riporta alle argomentazioni della sentenza n. 262 del 2020, indicando, questa volta, in modo sufficiente i motivi della non manifesta infondatezza.

A suo avviso, infatti, «l'IMU sugli immobili strumentali è un onere certo ed inerente [...] che si atteggia alla stregua di un ordinario fattore della produzione, al quale la società non può sottrarsi» e come tale, quindi, dovrebbe risultare classificabile tra gli «oneri diversi di gestione» imputati alla voce B14 del conto economico, «in quanto inerenti», per cui l'indeducibilità finirebbe per «assoggettare a imposta una ricchezza non realmente prodotta ma imputata al contribuente per mera *factio iuris*».

10.1.- In questi termini la questione non è fondata.

Nel caso dell'IRAP, il legislatore «ha individuato quale nuovo indice di capacità contributiva, diverso da quelli utilizzati ai fini di ogni altra imposta, il valore aggiunto prodotto dalle attività autonomamente organizzate» (sentenza n. 156 del 2001).

L'imposta, che a suo tempo è stata introdotta nell'ordinamento per incrementare l'autonomia finanziaria delle regioni, sostituendo cinque preesistenti e diversificate forme di prelievo, trova quindi la sua specifica giustificazione nella manifestazione di una capacità produttiva derivante dal potere di organizzazione e coordinamento dei fattori della produzione.

Questa grandezza, in quanto tale, prescinde dalla produzione di un reddito, al punto da poter colpire anche attività in perdita, purché si sia generato un valore aggiunto riferibile alle attività autonomamente organizzate.

Inserendosi nel moderno filone di quelle imposte che assumono a loro fondamento una nozione di capacità contributiva che supera il legame con i più tradizionali indici come il patrimonio e il reddito (sentenza n. 288 del 2019), l'IRAP è stata applicata su «un fatto economico, diverso dal reddito, comunque espressivo di capacità di contribuzione in capo a chi, in quanto organizzatore dell'attività, è autore delle scelte dalle quali deriva la ripartizione della ricchezza prodotta tra i diversi soggetti che, in varia misura, concorrono alla sua creazione» (sentenza n. 156 del 2001).

Va precisato, però, che, per effetto di numerose modifiche normative, che nel tempo si sono stratificate sul quadro originario, la disciplina sulla determinazione della base imponibile dei singoli settori di attività e sulla natura dei soggetti passivi si è sviluppata in modo assai articolato e complesso, risultando caratterizzata da «regimi particolari, specificamente individuati dal legislatore in ragione delle diverse attività» (sentenza n. 12 del 2022).





Nell'ordinamento si è manifestata, poi, una linea di tendenza rivolta al progressivo svuotamento di tale imposta, come risulta dall'art. 1, comma 8, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), il quale ha previsto che, a decorrere dal periodo d'imposta 2021, l'IRAP non è dovuta dalle persone fisiche esercenti attività commerciali ed esercenti arti e professioni e, soprattutto, in termini più generali, dall'art. 8, comma 1, lett. *a*), della legge 9 agosto 2023, n. 111 (Delega al governo per la riforma fiscale), che ha infine demandato al Governo di «procedere al graduale superamento dell'imposta».

10.2.- La struttura dell'imposta, in ogni caso, non si fonda su un modello della deducibilità dei costi assimilabile a quello che, in base al principio di inerenza, è linearmente riscontrabile nella disciplina dell'IRES.

In quest'ultima imposta, infatti, l'elemento materiale del presupposto s'identifica con il reddito netto - in ragione degli artt. 73 (Soggetti passivi), 75 (Base imponibile) e 83 (Determinazione del reddito complessivo) del TUIR -, al punto da consentire di ravvisare un carattere strutturale nella deduzione dell'IMU sugli immobili strumentali (sentenza n. 262 del 2020).

L'IRAP, invece, colpisce «con carattere di realtà, un fatto economico, diverso dal reddito» (sentenza n. 156 del 2001) e la base imponibile è data dal «valore della produzione netta derivante dall'attività esercitata nel territorio della regione» (art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997). La determinazione della base imponibile è, poi, differenziata a seconda dei soggetti passivi e, nel caso delle società di capitali, quali quelle in questione nel giudizio *a quo*, si determina (art. 5 del d.lgs. n. 446 del 1997) principalmente in base alla «differenza tra il valore e i costi della produzione di cui alle lettere *A*) e *B*) dell'articolo 2425 del codice civile, con esclusione delle voci di cui ai numeri 9), 10), lettere *c*) e *d*), 12) e 13)».

Secondo la logica propria dell'imposta, dal valore della produzione vengono, quindi, scorporati solo alcuni costi, senza tenere conto, ad esempio, di quello del personale (almeno secondo l'impostazione originaria, atteso che il legislatore, nel corso del tempo, ha introdotto, nell'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, ipotesi specifiche di costi deducibili sostenuti per il personale e, soprattutto, tra queste, quella del comma 4-*octies* del medesimo articolo, che stabilisce la deducibilità del costo del personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e, a determinate condizioni e con un preciso limite, anche dei lavoratori stagionali), con una radicale differenza rispetto a quanto avviene per la determinazione della base imponibile dell'IRES, dove, in base al principio di inerenza, tale esclusione non sarebbe concepibile.

In questi termini, nonostante l'assonanza terminologica, il riferimento al «valore della produzione netta» assume un carattere marcatamente diverso da quello del «reddito netto», perché nell'IRAP la scelta di metodo compiuta dal legislatore al fine di individuare la base imponibile è stata operata attraverso un criterio di «sottrazione», da cui viene però escluso un consistente insieme di voci (in particolare artt. 5, commi 1 e 3, nonché 11).

Tale scelta evidenzia, dunque, una profonda differenza tra il criterio di calcolo del valore della produzione netta e quello del reddito netto, dal momento che alcuni costi necessariamente inerenti e deducibili per quest'ultima grandezza non sono considerati scorporabili o deducibili per la prima.

La particolarità della tecnica impositiva che contraddistingue l'IRAP conduce, pertanto, a concludere che il principio della necessaria deducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali, affermato da questa Corte in relazione all'IRES, non può essere pedissequamente traslato, come invece pretende il rimettente - evocando la categoria della «ricchezza non realmente prodotta» e usando la leva di una nozione di inerenza che si è sviluppata in riferimento all'imposta sul reddito -, a una imposta differente dove la considerazione delle componenti negative segue un criterio diverso.

10.3.- Tale conclusione risulta confermata da ulteriori indici normativi.

In effetti, come notato anche dalla difesa erariale, manca una previsione quale l'art. 99 TUIR, che sancisce un generale principio di deducibilità delle imposte, a eccezione di quelle sui redditi e di quelle per le quali è prevista la rivalsa. Piuttosto, si rinviene solo il generico rinvio, cui si appella il rimettente, compiuto dall'art. 5 del d.lgs. n. 446 del 1997, alla lettera *B*), numero 14), dell'art. 2425, del codice civile, che però genericamente si riferisce agli «oneri diversi di gestione».

Questa voce, interpretata in base ai principi contabili OIC 12, sembrerebbe sì avere riguardo, in generale, a tutti i costi non iscrivibili per natura in altre voci della classe *B*), contemplando, fra l'altro, alcune tipologie di imposte, tra cui potrebbe riconoscersi anche l'IMU (e prima ancora l'ICI).

Tuttavia, va considerato che il decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 506 (Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 dicembre 1997, n. 446, e 18 dicembre 1997, n. 472, recanti, rispettivamente, disposizioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive e di tributi locali, nonché di sanzioni amministrative tributarie), introducendo l'art. 11-*bis* nel d.lgs. n. 446 del 1997, ha espressamente previsto la deducibilità dell'ICI dall'IRAP, il che dovrebbe indurre a ritenere che questa non era configurabile alla luce del rinvio contenuto nella disposizione di cui all'art. 5 nel suo testo originario.

Peraltro, con l'art. 1, comma 50, lettera *g*), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», il suddetto articolo è stato abrogato e, contestualmente, con il comma 50, lettera *a*), del medesimo articolo è stata inserita, proprio nell'art. 5, comma 3, del



d.lgs. n. 446 del 1997, la specifica previsione di non deducibilità dell'ICI dalla base imponibile, cui è poi coerentemente seguito, nel medesimo solco, il decreto legislativo n. 23 del 2011, che ha stabilito la totale indeducibilità dell'IMU dall'IRAP.

10.4.- In riferimento all'IRAP mancano, insomma, quelle evidenze normative che hanno condotto questa Corte con la richiamata sentenza n. 262 del 2020 a riconoscere carattere strutturale alla deduzione dell'IMU sugli immobili strumentali con riguardo all'IRES e, di conseguenza, a ritenere vulnerata, in forza della prevista totale indeducibilità, la coerenza interna dell'imposta.

La diversità della natura dei due tributi, dei loro presupposti, delle specifiche basi imponibili e delle precipe discipline evidenzia come le medesime argomentazioni della sentenza di questa Corte n. 262 del 2020 non possano essere estese all'IRAP.

Deve quindi essere dichiarata non fondata la questione sollevata, a questo riguardo, dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41 e 53 della Costituzione, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Como, sezione 3, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, sollevate, relativamente alla parziale deducibilità dell'imposta sui redditi delle società (IRES) dell'imposta municipale propria (IMU) versata per gli immobili strumentali, in riferimento agli artt. 3, 41 e 53 Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Genova, sezione 2, e dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Torino, sezione 1, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, sollevata, relativamente alla totale indeducibilità dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) dall'IMU versata per gli immobili strumentali, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Torino, sezione 1, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, sollevata, relativamente alla totale indeducibilità dell'IRAP dall'IMU versata per gli immobili strumentali, in riferimento all'art. 53 Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Torino, sezione 1, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

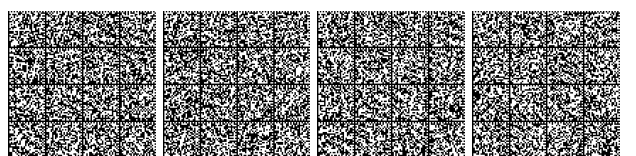
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 febbraio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 4

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 febbraio 2024  
(della Regione autonoma Valle d'Aosta)*

**Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Contributo alla finanza pubblica delle regioni e degli enti locali – Modifica del comma 853 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 – Definizione del riparto del concorso alla finanza pubblica da parte dei comuni, delle province e delle città metropolitane, per ciascuno degli anni 2024 e 2025, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 gennaio 2024, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali – Previsione che per la quota dei comuni appartenenti al territorio della regione Valle d'Aosta l'importo del concorso è versato dalla regione all'erario con imputazione sul capitolo 3465, articolo 1, capo X, dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 aprile di ciascun anno e che, in mancanza di tale versamento, tale importo è trattenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla medesima regione.**

- Decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2023, n. 170, art. 6-ter, comma 4, sostitutivo del comma 853 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023).

Ricorso *ex art.* 127, comma 2, Cost. per la Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (codice fiscale e partita I.V.A.: 80002270074), con sede in Aosta, piazza Deffeyes n. 1, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, Renzo Testolin, rappresentata e difesa nel presente giudizio, in forza di procura in calce al presente atto, e della deliberazione della Giunta regionale n. 54, del 24 gennaio 2024, dal Prof. Avv. Giovanni Guzzetta (codice fiscale: GZZGNN66E16F158V), del foro di Roma, ed elettivamente domiciliata presso il suo studio, sito in Roma, alla via di Porta Pinciana n. 6, nonché all'indirizzo di posta elettronica certificata, [giovanniguzzetta@ordineavvocatiroma.org](mailto:giovanniguzzetta@ordineavvocatiroma.org) (si dichiara di voler ricevere le comunicazioni relative al presente giudizio al n. fax: 0642011845 e/o all'indirizzo di posta elettronica certificata: [giovanniguzzetta@ordineavvocatiroma.org](mailto:giovanniguzzetta@ordineavvocatiroma.org)), - Ricorrente

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12; - Resistente

per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132 («Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali»), di modifica dell'art. 1, comma 853, legge 30 dicembre 2020, n. 178, introdotto, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, legge 27 novembre 2023, n. 170, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale, 28 novembre 2023, n. 278, in quanto applicabile ai comuni della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, e alla Regione medesima.

*Fatto*

1. Con il presente ricorso, la Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (di seguito, anche «Regione»), lamenta l'illegittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132 («Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali»), di modifica dell'art. 1, comma 853, legge





30 dicembre 2020, n. 178, introdotto, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, legge 27 novembre 2023, n. 170, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale, 28 novembre 2023, n. 278.

2. In via preliminare, giova sottolineare come la disposizione in questa sede impugnata si collochi nell'ambito della disciplina inerente al contributo alla finanza pubblica delle regioni e degli enti locali, dettata dall'art. 1, commi da 850 a 853, legge 30 dicembre 2020, n. 178 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023»); tale disciplina è stata modificata in più parti proprio dall'art. 6-ter, commi da 2 a 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132.

3. Nel ricostruire la normativa attualmente in vigore, quindi, occorre prendere le mosse dall'art. 1, comma 850, legge 30 dicembre 2020, n. 178, come sostituito dall'art. 6-ter, comma 2, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, il quale così recita: «Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, nelle more della definizione delle nuove regole della governance economica europea, le regioni e le province autonome assicurano, per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025, un contributo alla finanza pubblica pari a 196 milioni di euro. Per i medesimi fini i comuni, le province e le città metropolitane assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 100 milioni di euro, per i comuni, e a 50 milioni di euro, per le province e le città metropolitane, per ciascuno degli anni 2024 e 2025».

4. Rispetto alla formulazione iniziale dell'art. 1, comma 850, legge 30 dicembre 2020, n. 178, l'art. 6-ter, comma 2, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132:

i) per un verso, interviene sui presupposti e sulle finalità del contributo, il quale va corrisposto non più «(i)n considerazione dei risparmi connessi alla riorganizzazione dei servizi anche attraverso la digitalizzazione e il potenziamento del lavoro agile (...)», bensì, «(a)i fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, nelle more della definizione delle nuove regole della governance economica europea (...)»;

ii) per un altro, circoscrive l'orizzonte temporale del contributo dei comuni, delle province e delle città metropolitane, al biennio 2024-2025, escludendo l'anno 2023.

5. Coerentemente con tale ultima previsione, l'art. 6-ter, comma 3, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, precisa, altresì, che, agli oneri derivanti dall'art. 1, comma 850, legge 30 dicembre 2020, n. 178, pari a 150 milioni di euro per l'anno 2023 – vale a dire, l'importo del contributo non più dovuto dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane, per effetto della novella apportata dal comma 2, dello stesso art. 6-ter –, «si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturati di politica economica, di cui all'art. 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307».

6. I commi 851 e 852, dell'art. 1, legge 30 dicembre 2020, n. 178, non coinvolti dalla modifica di cui all'art. 6-ter, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, si occupano del riparto del concorso delle regioni e delle province autonome.

7. In linea generale, ai sensi dell'art. 1, comma 851, legge 30 dicembre 2020, n. 178, tale riparto – corrispondente a 196 milioni di euro, per ciascuna annualità - è effettuato, entro il 31 maggio 2022, «in sede di autocoordinamento tra le regioni e le province autonome, formalizzato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie»; in assenza di tale accordo, il riparto è compiuto, entro il 30 settembre 2022, «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sulla base di un'istruttoria tecnica sugli obiettivi di efficientamento condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard con il supporto del Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) e previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

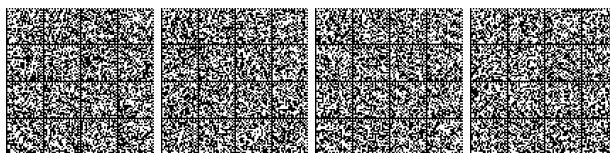
8. Per quel che attiene, in particolare, alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, secondo l'art. 1, comma 852, legge 30 dicembre 2020, n. 178, la quota del concorso è determinata «nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione».

In proposito, l'art. 1, comma 852, legge 30 dicembre 2020, n. 178, specifica che tale riparto è realizzato:

i) per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, per le Province autonome di Trento e di Bolzano «e per gli enti locali dei rispettivi territori», a norma dell'art. 79, comma 4-ter, del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670;

ii) per la Regione Friuli-Venezia Giulia «e i relativi enti locali», in base al decreto legislativo 25 novembre 2019, n. 154.

9. Da ultimo, l'art. 1, comma 853, legge 30 dicembre 2020, n. 178, come modificato dall'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132 – oggetto del presente giudizio di legittimità costituzionale –, regola il riparto del concorso dei comuni, delle province e delle città metropolitane.



A norma dell'art. 1, comma 853, legge 30 dicembre 2020, n. 132, come sostituito dall'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, «(i)l riparto del concorso alla finanza pubblica da parte dei comuni, delle province e delle città metropolitane di cui al comma 850 è effettuato, per ciascuno degli anni 2024 e 2025, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 gennaio 2024, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto della spesa relativa alla missione 12 'Diritti sociali, politiche sociali e famiglia degli schemi di bilancio degli enti locali, come risultanti dal rendiconto di gestione 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato, trasmesso alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) alla data del 30 novembre 2023. Per gli anni 2024 e 2025 le somme a qualunque titolo spettanti per ciascun anno a ciascun ente sono erogate al netto del rispettivo concorso alla finanza pubblica. In caso di incapienza si applicano le procedure previste all'art. 1, commi 128 e 129, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Per la quota dei comuni appartenenti al territorio della regione Valle d'Aosta l'importo del concorso è versato dalla regione all'erario con imputazione sul capitolo 3465, art. 1, capo X, dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 aprile di ciascun anno e, in mancanza di tale versamento, tale importo è trattenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla medesima regione. In caso di mancata intesa entro trenta giorni dalla data di prima iscrizione all'ordine del giorno della Conferenza Stato-città ed autonomie locali della proposta, il decreto può comunque essere adottato. Ciascun ente accerta le entrate di cui ai periodi precedenti al lordo del contributo alla finanza pubblica e impegna tale spesa al lordo delle minori somme ricevute, provvedendo, per le entrate non riscosse, all'emissione di mandati versati in quietanza di entrata».

10. Per completezza, è opportuno ricordare come l'art. 1, comma 853, legge 30 dicembre 2020, n. 178, nel testo previgente, si limitasse a stabilire che «(i)l riparto del concorso alla finanza pubblica da parte dei comuni, delle province e delle città metropolitane di cui al comma 850 è effettuato, entro il 31 maggio 2022, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sulla base di un'istruttoria tecnica sugli obiettivi di efficientamento condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard con il supporto dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) e dell'Unione delle province d'Italia (UPI), previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali».

11. In buona sostanza, dunque, stando all'art. 1, comma 853, legge 30 dicembre 2020, n. 178, come modificato dall'impugnato art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132:

i) il riparto del concorso dei comuni, delle province e della città metropolitane, è definito, per ciascuno degli anni 2024 e 2025, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 gennaio 2024, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali;

ii) quanto ai comuni situati nel territorio della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, l'importo relativo è versato dalla medesima all'erario, con imputazione sul capitolo 3465, art. 1, capo X, del bilancio dello Stato, entro il 30 aprile di ciascun anno;

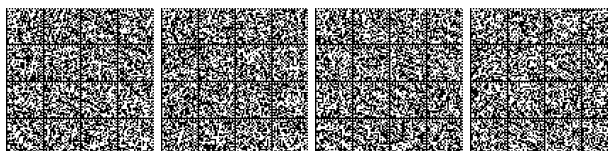
iii) in mancanza di tale versamento, l'importo è trattenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze, a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla Regione stessa.

Così concepito, il regime delineato dall'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, di modifica dell'art. 1, comma 853, legge 30 dicembre 2020, n. 178, è viziato da illegittimità costituzionale, siccome gravemente lesivo delle competenze statutarie e costituzionali facenti capo alla Regione, per i seguenti motivi di

### Diritto

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, per violazione degli articoli 2, comma 1, lettera a) e b), 3, comma 1, lettera f), dello Statuto della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dell'art. 3, d. lgs. 28 dicembre 1989, n. 431, oltre che del principio di uguaglianza/ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., degli articoli 117, comma 3, 119, commi 1 e 2, Cost., dell'art. 10, legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, e degli articoli 1 e 9 legge 24 dicembre 2012, n. 243, successive modificazioni ed integrazioni, in relazione agli articoli 81 e 97 Cost. e all'art. 5, comma 2, lettera c), legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, nonché all'art. 27, in particolare, commi 1 e 3, lettera a), legge 5 maggio 2009, n. 42.

12. In primo luogo, la Regione deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, dal momento che pone a carico della Regione un contributo per conto dei comuni appartenenti al suo territorio, aggiuntivo rispetto a quello già gravante sulla Regione stessa, ai sensi dell'art. 1, comma 850, legge 30 dicembre 2020, 178.



13. Che, infatti, il contributo imposto alla Regione, in forza dell'art. 1, comma 850, legge 30 dicembre 2020, n. 178, sia di per sé comprensivo anche di quello dovuto dai comuni situati nel suo territorio, si ricava dalla natura pacificamente «integrata» del sistema degli enti territoriali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

14. In questa direzione, militano, anzitutto, le competenze legislative e amministrative intitolate alla Regione dallo Statuto e dalla Costituzione, cui si aggiungono le norme di attuazione statutaria.

Sotto questo profilo, viene in rilievo l'art. 2, comma 1, lettera *a)* e *b)*, dello Statuto, il quale, come risaputo, riconosce alla Regione la potestà legislativa in materia, rispettivamente, di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», e di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».

Con riferimento, in particolare, al primo ambito, la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte ha sottolineato che esso include anche l'«ordinamento contabile», sicché, spetta alla Regione «il potere di regolare (...) la gestione del bilancio e l'erogazione delle spese in esso stanziato» (così, Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 1970).

Nel quadro delle competenze assegnate alla Regione, deve essere menzionato, altresì, l'art. 3, comma 1, lettera *f)*, dello Statuto, il quale conferisce la potestà legislativa di integrazione e di attuazione, in tema di «finanze regionali e locali» - al pari, per esempio, di quanto previsto dallo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia: *cf.*, in particolare, art. 4, comma 1, n. 1-*bis*).

È appena il caso di evidenziare come, in applicazione della clausola di maggior favore di cui all'art. 10, legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, l'art. 3, comma 1, lettera *f)*, dello Statuto debba essere interpretato alla luce degli articoli 117, comma 3, e 119, commi 1 e 2, Cost., i quali sanciscono, il primo, la competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», il secondo, l'autonomia finanziaria degli enti locali; ciò che reagisce sulla configurazione della potestà legislativa di derivazione statutaria afferente alla finanza locale, la quale non può più essere intesa come meramente suppletiva rispetto a quella statale.

In questo scenario, si inserisce anche l'art. 4, dello Statuto, a tenore del quale, «(l)a Regione esercita le funzioni amministrative sulle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli articoli 2 e 3», e, dunque, anche in tema di «ordinamento contabile»: art. 2, comma 1, lettera *a)*, dello Statuto, e di «finanze locali e regionali»: art. 3, comma 1, lettera *f)*, dello Statuto.

15. La piana ricognizione delle competenze legislative e amministrative confidate dallo Statuto alla Regione, restituisce l'ampia autonomia organizzativa e finanziaria di cui quest'ultima gode, anche in merito agli enti locali.

Per quanto qui di precipuo interesse, uno dei corollari di tale autonomia consiste, proprio ed esattamente, nella natura «integrata» del sistema degli enti territoriali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

16. D'altro canto, tale conclusione è corroborata anche dalle norme di attuazione statutaria, e, segnatamente, dall'art. 3, d. lgs. 28 dicembre 1989, n. 431, là dove prevede che:

*i)* «(a) i fini del coordinamento della finanza regionale con la finanza locale, le risorse finanziarie attribuite dallo Stato agli enti locali della Valle d'Aosta da disposizioni generali o settoriali, annuali o pluriennali, sono direttamente corrisposte alla regione» (comma 1, enfasi aggiunta);

*ii)* «(l)a regione provvede a ripartire fra gli enti locali le assegnazioni statali unitamente ai contributi e sovvenzioni ad essi destinati dal bilancio regionale, secondo criteri informati all'attuazione del programma regionale di sviluppo e dei programmi di attività degli enti locali, nonché all'obiettivo di adeguare i mezzi finanziari alle funzioni proprie o delegate agli enti medesimi» (comma 2, enfasi aggiunta).

Invero, la circostanza che l'art. 3, d. lgs. 28 dicembre 1989, n. 431, individui la Regione, da un lato, come soggetto al quale sono corrisposte le risorse finanziarie destinate dallo Stato agli enti locali, dall'altro, come soggetto responsabile della distribuzione di tali assegnazioni tra gli enti locali medesimi, non può che implicare, sul piano logico, prima ancora che su quello giuridico, la natura «integrata» del sistema degli enti territoriali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

17. In armonia con la normativa statutaria e di attuazione statutaria, inoltre, la natura «integrata» di tale sistema, affiora anche dalle norme di legge statale che disegnano la cornice di principio dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale, titolari di potestà in materia di finanza locale, nel settore del coordinamento della finanza pubblica.

18. A tale riguardo, sovviene, in primo luogo, l'art. 27, legge 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale ai sensi dell'art. 119 Cost., a termini del quale:

*i)* «(l)e regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi»: comma 1.



*ii)* le disposizioni di cui al comma 1 «disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma»: comma 3, lettera *a)* (enfasi aggiunta).

Ebbene, è agevole constatare come l'art. 27, legge 5 maggio 2009, n. 42, registri la necessità di temperare le istanze di coordinamento della finanza pubblica con la salvaguardia dell'autonomia organizzativa e finanziaria devoluta alle Regioni a statuto speciale, dando per acquisita la natura «integrata» del pertinente sistema degli enti territoriali.

19. Lo stesso schema si riproduce, poi, nell'art. 9, legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio a norma dell'art. 81 Cost., il quale stabilisce che:

*i)* «(n)el rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, la legge dello Stato, sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità, può prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti di cui al comma 1 in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche»: comma 5;

*ii)* «(l)e disposizioni di cui al comma 5 si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione»: comma 6.

Con l'art. 9, legge 24 dicembre 2012, n. 243, anzi, l'affermazione della struttura «integrata» del sistema degli enti territoriali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, partecipa della natura «rinforzata» di tale atto normativo, vincolato materialmente alle prescrizioni recate dall'art. 5, legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, che ne individua il contenuto necessario (*cf.*, in particolare, il comma 2, lettera *c)*, il quale dispone che tale legge «disciplina altresì: (...) *c)* le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni); e assistito, sul piano procedurale, dalla garanzia rappresentata dal quorum qualificato di cui agli articoli 81, comma 6, Cost., e 1, comma 2, della medesima legge (*cf.* Corte costituzionale, sentt. nn. 88 del 2014, 235 del 2017).

20. Di più. La natura «integrata» del sistema degli enti territoriali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, infatti, è certificata anche dalla prassi dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione, la quale, per limitarsi solo agli ultimi anni, risulta caratterizzata dalla stipulazione di una serie di accordi, successivamente recepiti a livello legislativo, nei quali la Regione stessa si presenta come interlocutore del Governo centrale, anche in ordine ai rapporti finanziari riconducibili agli enti locali.

Da questa angolazione, estremamente significativo è l'«Accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste in materia di finanza pubblica», del 21 luglio 2015, trasfuso nell'art. 8-*bis*, decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, con legge 6 agosto 2015, n. 125, nel cui punto n. 5, rubricato «Patto di stabilità interno per gli enti locali della Regione», si legge testualmente che, «(a)i fini del concorso al conseguimento dei saldi di finanza pubblica la Regione definisce per l'anno 2015 il patto di stabilità interno per il comparto degli enti locali del territorio della Regione, nel rispetto delle competenze alla stessa attribuite dallo statuto di autonomia e dalle relative norme di attuazione. Ai fini della determinazione del saldo obiettivo di ciascun ente locale la Regione può apportare all'obiettivo, individuato per ciascun ente locale secondo le modalità previste dalla normativa nazionale, un correttivo in riduzione in misura corrispondente ai trasferimenti correnti della Regione» (doc. n. 1, pp. 2-3, enfasi aggiunta).

La medesima impostazione, inoltre, ispira l'accordo del 16 novembre 2018 (doc. n. 2), e quello allegato alla deliberazione della Giunta regionale n. 1358, del 25 ottobre 2021 (doc. n. 3), recepiti, rispettivamente, dall'art. 1, commi da 876 a 879, legge 30 dicembre 2018, n. 145, e dall'art. 1, comma 559, legge 30 dicembre 2021, n. 234.

21. A ben guardare, questa prassi appare – sotto questo profilo – confermata persino dallo stesso art. 6-*ter*, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, con riferimento alla previsione secondo cui la Regione è tenuta al versamento della quota dei comuni appartenenti al suo territorio. Il che logicamente presuppone la natura «integrata» del sistema degli enti territoriali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Di qui, per l'appunto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 6-*ter*, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, il quale, in palese violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria garantita alla Regione, investe quest'ultima di un contributo ulteriore per i comuni situati nel suo territorio; contributo – peraltro mai richiesto in passato, né sotto la vigenza del patto di stabilità interno, né a seguito della revisione dell'art. 81 Cost. - che, invece (attesa, lo si ribadisce, la natura «integrata» del sistema), dovrebbe essere già computato in quello ordinariamente dovuto dalla Regione stessa, in base all'art. 1, comma 850, legge 30 dicembre 2020, n. 178.





22. In questa prospettiva, la lesione provocata dall'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, all'autonomia organizzativa e finanziaria intestata alla Regione, ridonda in pregiudizio anche del principio di uguaglianza/ragionevolezza scolpito nell'art. 3 Cost.

Se, infatti, si assume che il sistema degli enti territoriali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, abbia natura «integrata», risulta assai difficile comprendere perché la Regione sia destinataria di un trattamento differenziato rispetto a quello riservato alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, e alla Regione Friuli-Venezia Giulia – parimenti titolari di competenze in tema di finanza degli enti locali –, la quota del cui concorso, come anticipato nella parte in fatto, è determinata, stando all'art. 1, comma 852, legge 30 dicembre 2020, n. 178, avuto riguardo anche ai relativi enti locali (con disposizioni che, peraltro, sono meramente ricognitive di previsioni contenute nelle norme che regolano l'autonomia speciale in materia).

23. Da questo punto di vista, a suffragio del *vulnus* inferto al principio di uguaglianza/ragionevolezza ex art. 3 Cost., non è privo di significato che, sia nel vigore delle regole del patto di stabilità interno, che successivamente, la posizione della Regione sia stata sempre associata, dalle norme statali di coordinamento della finanza pubblica, a quella delle autonomie speciali suddette.

Basti pensare, a titolo esemplificativo:

i) all'art. 1, comma 723, lettera a), legge 28 dicembre 2015, n. 208: «In caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 710, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:

a) l'ente locale è assoggettato ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. Le province della Regione Siciliana e della regione Sardegna sono assoggettate alla riduzione dei trasferimenti erariali nella misura indicata al primo periodo. Gli enti locali delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono assoggettati ad una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalle medesime regioni o province autonome in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. In caso di incapienza gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue presso la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato, al Capo X dell'entrata del bilancio dello Stato, al capitolo 3509, art. 2. In caso di mancato versamento delle predette somme residue nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, il recupero è operato con le procedure di cui ai commi 128 e 129 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (...)» (enfasi aggiunta);

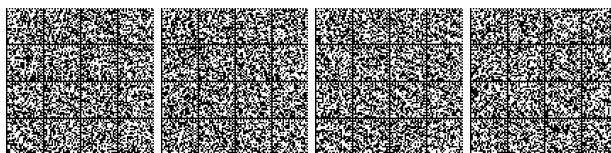
ii) all'art. 1, comma 475, legge 11 dicembre 2016, n. 232: «Ai sensi dell'art. 9, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 466 del presente articolo:

a) l'ente locale è assoggettato ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. Le province della Regione Siciliana e della regione Sardegna sono assoggettate alla riduzione dei trasferimenti erariali nella misura indicata al primo periodo. Gli enti locali delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono assoggettati ad una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalle medesime regioni o province autonome in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. Le riduzioni di cui ai precedenti periodi assicurano il recupero di cui all'art. 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e sono applicate nel triennio successivo a quello di inadempienza in quote costanti. In caso di incapienza, per uno o più anni del triennio di riferimento, gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue di ciascuna quota annuale, entro l'anno di competenza delle medesime quote, presso la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato, al capo X dell'entrata del bilancio dello Stato, al capitolo 3509, art. 2. In caso di mancato versamento delle predette somme residue nell'anno successivo, il recupero è operato con le procedure di cui ai commi 128 e 129 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (...)» (enfasi aggiunta).

24. Peraltro, e ragionando in termini puramente teorici, anche a voler ritenere che il sistema degli enti territoriali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, non abbia, nella Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, natura «integrata», l'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, entrerebbe, in ogni caso, in rotta di collisione con il principio di uguaglianza/ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Accedendo a questa diversa – e qui contestata – tesi, infatti, non si riuscirebbe a capire per quale motivo la Regione – esclusa, per l'appunto, la natura «integrata» del sistema finanziario – non solo debba farsi carico del contributo dei comuni appartenenti al suo territorio, ma debba sopportare anche le conseguenze del suo mancato versamento, per il tramite della procedura di prelievo forzoso «a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla medesima regione», prevista sempre dall'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132 (su cui, *cfr. infra* il terzo motivo di ricorso).

E non può certo dubitarsi che tale previsione, proprio nel momento in cui impone vincoli sulla finanza regionale, seppure per «sopperire» a inadempimenti degli enti territoriali, stia comunque incidendo sull'autonomia finanziaria della Regione, anche se si volesse prescindere dall'assetto («integrato» o meno) dei rapporti con gli enti territoriali (*cfr.* anche i successivi motivi di ricorso).



Tanto più che, per la generalità dei comuni, lo stesso art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, prescrive, al contrario che, «(i)n caso di incapacienza si applicano le procedure previste all'art. 1, commi 128 e 129, della legge 24 dicembre 2012, n. 228».

Ammesso, e non concesso, dunque, che il sistema degli enti territoriali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, non abbia natura «integrata», l'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, urterebbe, comunque, sia con il principio di autonomia finanziaria che con quello di uguaglianza/ragionevolezza racchiuso nell'art. 3 Cost., proprio in considerazione della diversa disciplina del contributo dei comuni appartenenti al territorio della Regione, a fronte di quella del concorso della generalità dei comuni.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, per violazione degli articoli 2, comma 1, lettera a) e b), 3, comma 1, lettera f), 12, 48-bis e 50, dello Statuto della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, oltre che del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., degli articoli 117, comma 3, 119, commi 1 e 2, Cost., dell'art. 10, legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, e degli artt. 1 e 9 legge 24 dicembre 2012, n. 243, successive modificazioni ed integrazioni, in relazione agli articoli 81 e 97 Cost. e all'art. 5, comma 2, lettera c), legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, nonché all'art. 27, in particolare, commi 1 e 3, lettera a), legge 5 maggio 2009, n. 42.

25. La lesione delle competenze legislative e amministrative, su cui riposa l'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, anche in materia di enti locali, si riflette nella violazione del principio di leale collaborazione radicato negli articoli 5 e 120 Cost., e, in particolare, del principio dell'accordo nei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale, che, di quella autonomia, rappresenta il risvolto squisitamente procedurale.

26. Lo stretto collegamento tra l'autonomia organizzativa e finanziaria, nella fattispecie anche con riferimento agli enti locali, di cui beneficiano le Regioni a statuto speciale, e il principio dell'accordo, è attestato dalla consolidata giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, dalla quale si evince, per l'appunto, che «(i) rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono (...) regolati dal principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)» (così, Corte costituzionale, sentenza n. 103 del 2018); la tecnica dell'accordo, cioè, identifica un vero e proprio «principio generale» (così, Corte costituzionale, sentenza n. 82 del 2015; analogamente, *cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 82 del 2015), volto a tutelare l'autonomia organizzativa e finanziaria vantata dalle Regioni a statuto speciale.

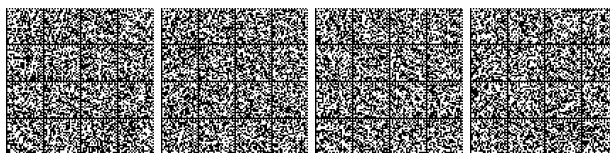
In definitiva, «(d)etta procedura pattizia è ormai diventata parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali, in ragione delle semplificate e spedite modalità che rendono flessibile la dinamica delle fonti costituzionali in un settore fortemente influenzato dall'intrinseca mutevolezza della materia» (così, Corte costituzionale, sentenza n. 155 del 2015).

27. Nel dettaglio, per quel che concerne la Regione, quel «principio generale» trova un ancoraggio positivo nell'art. 50, comma 5, dello Statuto, il quale attribuisce alla legge dello Stato, «in accordo con la Giunta regionale», il compito di definire «un ordinamento finanziario della Regione». Come si dirà meglio nel terzo motivo di ricorso, la *sedes materiae* dell'ordinamento finanziario della Regione è costituita dalla legge 26 novembre 1981, n. 690, cui l'art. 1, d. lgs. 22 aprile 1994, n. 320, estende l'operatività delle garanzie procedurali racchiuse nell'art. 48-bis, dello Statuto, a presidio dei decreti legislativi di attuazione statutaria.

In effetti, dall'art. 50, comma 5, dello Statuto – così come da analoghe previsioni valevoli per altre Regioni ad autonomia speciale –, la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte ha tratto l'esistenza, «per le disposizioni in materia finanziaria», di «una particolare disciplina, la quale consente che le norme statutarie possano essere modificate attraverso una legge finanziaria ordinaria statale, il cui contenuto sia stato oggetto di accordo tra lo Stato e l'autonomia speciale» (così, Corte costituzionale, sentenza n. 155 del 2015).

28. Oltre che in sede statutaria, il «principio generale» dell'elaborazione consensuale dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni ad autonomia speciale, viene declinato anche dal menzionato art. 27, legge 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale a norma dell'art. 119 Cost., la cui finalità è proprio quella di implementare il modello concertativo della regolamentazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale.

Per parte sua, la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte ha rimarcato che «l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - ancorché non goda di rango costituzionale - è disposizione assolutamente coerente con l'ordinamento finanziario delle Regioni a statuto speciale, poiché «dispone 'una vera e propria' riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti» speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti» (sentenza n. 241 del 2012)» (così, Corte costituzionale, sentenza n. 155 del 2015, enfasi aggiunta).



Del resto, tale «presidio procedurale» è ulteriormente «irrigidito», potendosi avvalere della copertura discendente anche dal citato art. 9, legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio *ex art. 81 Cost.*, per effetto della natura «rinforzata» della medesima.

29. In questa cornice, non è difficile avvedersi dell'illegittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, il quale, in contrasto con il fondamentale principio dell'accordo, grava unilateralmente la Regione di un contributo aggiuntivo rispetto a quello già dovuto, in virtù dell'art. 1, comma 850, legge 30 dicembre 2020, n. 178, in difetto di qualsiasi strumento di coinvolgimento della Regione stessa.

Come messo in risalto dalla giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, «(s)e tale accordo non può incidere sull'an del contributo finanziario, che rientra nei poteri di coordinamento spettanti allo Stato (...) sicuramente esso svolge un ruolo essenziale in relazione *al quantum* ed al quomodo del contributo gravante su ciascuna autonomia speciale» (così, Corte costituzionale, sentenza n. 103 del 2018).

30. Né, sia detto per puro tuziorismo, si può sostenere che tale strumento di coinvolgimento sia approntato dall'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, allorché statuisce che il decreto del Ministro dell'interno, riguardante il riparto del concorso dei comuni, sia emesso «previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali»; e ciò, per il semplice motivo che la Regione non partecipa a tale organo.

31. La violazione del principio pattizio, perpetrata dall'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, diviene ancora più lampante, ove si tenga conto che la disposizione in questa sede impugnata impinge sull'assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione, quale tratteggiato dall'accordo sottoscritto in data 16 novembre 2018 (doc. n. 2), di cui il successivo accordo allegato alla deliberazione della Giunta regionale n. 1358, del 25 ottobre 2021 (doc. n. 3), ha prolungato la validità sino all'anno 2025, e, quindi, per lo stesso periodo di tempo interessato proprio dall'art. 6-ter, comma 4.

È bensì vero che, in base all'accordo del 16 novembre 2018, «(è) fatta salva la facoltà da parte dello Stato di modificare per un periodo di tempo definito i predetti contributi posti a carico della regione per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica (...)».

È altrettanto vero, però, che tali esigenze non sono esplicitate dall'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, né, tanto meno, possono essere genericamente desunte – per le ragioni che saranno meglio illustrate nel terzo motivo di ricorso - dal riferimento al processo di «definizione delle nuove regole della governance economica europea», inserito nell'art. 1, comma 850, legge 30 dicembre 2020, n. 178, dal comma 2 del medesimo art. 6-ter.

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, per violazione degli articoli 2, comma 1, lettera *a)* e *b)*, 3, comma 1, lettera *f)*, 12, 48-bis e 50 dello Statuto della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, degli articoli da 2 a 8, legge 26 novembre 1981, n. 690, e 1, d. lgs. 22 aprile 1994, n. 320, oltre che del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., degli articoli 117, comma 3, 119, commi 1 e 2, Cost., dell'art. 10, legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, e degli articoli 1 e 9 legge 24 dicembre 2012, n. 243, ss. mm. ii., in relazione agli articoli 81 e 97 Cost. e all'art. 5, comma 2, lettera *c)*, legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, nonché all'art. 27, in particolare, commi 1 e 3, lettera *a)*, legge 5 maggio 2009, n. 42.

32. Infine, la Regione contesta la legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, anche nella parte in cui prevede che, nell'ipotesi di mancato versamento della quota del concorso dei comuni situati nel territorio della Regione, «tale importo è trattenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla regione».

33. Da questo angolo visuale, le ragioni dell'illegittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, si annidano, anzitutto, nella peculiare disciplina, che contraddistingue l'ordinamento finanziario della Regione.

Come già accennato nel secondo motivo di ricorso, tale disciplina si rinviene nella legge 26 novembre 1981, n. 690, la quale ha innovato il quadro dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione, fissando la misura della compartecipazione di quest'ultima al gettito dei tributi erariali (*cf.*, in particolare, gli articoli da 2 a 8).

La legge 26 novembre 1981, n. 690, è stata adottata in ossequio all'art. 12, dello Statuto, a mente del quale, «(o)ltre il gettito delle entrate proprie della Valle, sarà dallo Stato, sentito il Consiglio della Valle, attribuita alla stessa una quota dei tributi erariali»; e all'art. 50, comma 5, dello Statuto medesimo, secondo cui, lo si ripete, la legge dello Stato, «in accordo con la Giunta regionale», stabilisce «un ordinamento finanziario della Regione».

Il regime giuridico della legge 26 novembre 1981, n. 690, è assimilato a quello dei decreti legislativi di attuazione statutaria, in virtù dell'art. 1, d. lgs. 22 aprile 1994, n. 320, il quale così recita: «Le norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta (...), nonché l'ordinamento finanziario della regione stabilito, ai sensi dell'art. 50, comma 3, dello statuto speciale, con la legge 26 novembre 1981, n. 690, e con l'art. 8, comma 4, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, possono essere modificati solo con il procedimento di cui all'art. 48-bis del medesimo statuto speciale».





In particolare, a mente dell'art. 48-*bis*, comma 2, dello Statuto, «(g)li schemi dei decreti legislativi sono elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal consiglio regionale della Valle d'Aosta e sono sottoposti al parere del consiglio stesso».

In sintesi, come spiegato dalla giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, «le modifiche dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta devono avvenire con il procedimento previsto dall'art. 48-*bis* dello Statuto, prescritto per l'approvazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, e quindi a seguito dei lavori della commissione paritetica e del parere del Consiglio della Valle» (così, Corte costituzionale, sentenza n. 133 del 2010).

34. In questo ordito normativo, l'art. 6-*ter*, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, è costituzionalmente illegittimo, in quanto, per l'ipotesi di mancato versamento, ad opera della Regione, della quota del concorso ascrivibile ai comuni, prefigura un prelievo forzoso da parte dello Stato, suscettibile di influire anche sull'entità delle compartecipazioni ai tributi erariali, destinate alla Regione stessa proprio ai sensi della legge 26 novembre 1981, n. 690.

In altri termini, l'art. 6-*ter*, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, si risolve in una modifica unilaterale dell'ordinamento finanziario della Regione, non consentita dagli articoli 48-*bis*, dello Statuto, e 1, d. lgs. 22 aprile 1994, n. 320, i quali, per converso, postulano che tale modifica si verifichi in maniera concertata.

Anche per questo aspetto, peraltro, l'art. 6-*ter*, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, lede il principio dell'accordo nei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale, quale manifestazione del principio di leale collaborazione cristallizzato negli articoli 5 e 120 Cost.

35. In ogni caso, ferma restando la violazione dei vincoli procedurali prescritti dal combinato disposto degli articoli 48-*bis*, dello Statuto, e 1, d. lgs. 22 aprile 1994, n. 320, in tema di modifiche dell'ordinamento finanziario della Regione, deve essere avvertito come l'illegittimità costituzionale dell'art. 6-*ter*, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, possa essere colta, su un piano più generale, proprio per la posizione rivestita dai decreti legislativi di attuazione statutaria – cui, come detto, è assimilata la legge 26 novembre 1981, n. 690 - nel sistema delle fonti.

Sul punto, sempre la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte ha osservato che, «(a) tali norme di attuazione, spetta una competenza di “carattere riservato e separato” (sentenze nn. 137 del 1998, 85 del 1990, 160 del 1985, 237 del 1983 e 180 del 1980) e finalizzata a dare vita, in corrispondenza ai contenuti e agli obiettivi degli statuti stessi, a una disciplina che, nell'unità dell'ordinamento giuridico (sentenze nn. 212 del 1984 e 136 del 1969), concili, armonizzandoli, tanto l'esercizio dei diritti potenzialmente confliggenti (...), quanto l'organizzazione delle autonomie regionali con quella dei pubblici poteri e delle pubbliche funzioni» (così, Corte costituzionale, sentenza n. 213 del 1998).

In altre parole, i decreti legislativi di attuazione statutaria sono contrassegnati da una particolare forza e valore, di talché, anche in mancanza di un'espressa clausola di salvaguardia, non possono essere né modificati, né abrogati, né derogati ad opera di norme di legge ordinaria.

Indipendentemente dalle garanzie procedurali predisposte dagli articoli 48-*bis*, dello Statuto, e 1, d. lgs. 22 aprile 1994, n. 320, pertanto, è la qualificazione stessa dei decreti legislativi di attuazione statutaria come fonti a «competenza separata e riservata», a precludere alla legge dello Stato qualsiasi margine di azione nelle materie rimesse, in via esclusiva, ai decreti suddetti.

Nel caso di specie, invece, non è revocabile in dubbio che l'art. 6-*ter*, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, sia idoneo a interferire sull'ordinamento finanziario della Regione, e, in particolare, sulla misura delle compartecipazioni di quest'ultima ai tributi erariali; materia, la quale rientra nella «competenza separata e riservata» della legge 26 novembre 1981, n. 690, in quanto, lo si rammenta, fonte equiparata ai decreti legislativi di attuazione statutaria.

36. Oltretutto, il prelievo forzoso contemplato dall'art. 6-*ter*, comma 4, decreto-legge 27 settembre 2023, n. 132, non potrebbe nemmeno essere giustificato, chiamando in causa la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, la quale ha ammesso forme di accantonamento del contributo richiesto alle Regioni a statuto speciale, proprio «a valere» sulle compartecipazioni ai tributi erariali.

Nello specifico, secondo la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, «l'accantonamento delle quote di compartecipazione è il mezzo procedurale attraverso il quale le autonomie speciali assolvono tempestivamente gli obblighi di partecipazione al risanamento delle finanze pubbliche», il quale si regge «sul presupposto che le relative somme appartengano agli enti territoriali, come previsto dai rispettivi statuti speciali: da questo punto di vista, non vi è alcuna sostituzione dello Stato alle autonomie speciali nella titolarità del gettito» (così, Corte costituzionale, sentenza n. 82 del 2015; negli stessi termini, *cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 77 del 2015).

Nondimeno, quella stessa giurisprudenza ha puntualizzato che, «affinché esso non si tramuti in una definitiva sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello stato, occorre che tale modalità non si protragga senza limite» (così, Corte costituzionale, sentenza n. 82 del 2015, enfasi aggiunta; negli stessi termini, *cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 77 del 2015).





Nel solco di queste fondamentali coordinate ermeneutiche, dunque, la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte ha reputato legittimi i meccanismi di accantonamento apprestati dalla legge statale, argomentando che:

i) «nell'attuale contesto emergenziale, ove è particolarmente forte l'esigenza di obbligare le Regioni a contenere la spesa, una simile tecnica non viola i parametri dedotti dalle ricorrenti, giacché si risolve nell'omessa erogazione, in via transitoria, di somme che queste ultime non avrebbero potuto comunque impiegare per incrementare il livello della spesa» (così, Corte costituzionale, sentenza n. 77 del 2015, enfasi aggiunta);

ii) «(l)a disposizione impugnata si configura (...) come misura transitoria, necessaria per assicurare il conseguimento effettivo degli obiettivi di coordinamento finanziario, nell'ambito della particolare contingenza nella quale si inseriva il decreto-legge impugnato, anche in relazione alle indicazioni provenienti dalle istituzioni europee» (così, Corte costituzionale, sentenza n. 82 del 2015, enfasi aggiunta).

Sono di immediata percezione, tuttavia, le differenze strutturali intercorrenti tra l'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 27 settembre 2023, n. 132, e le fattispecie normative scrutinate da codesta Ecc.ma Corte nei precedenti menzionati.

Diversamente da queste ultime, infatti, nell'economia dell'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 27 settembre 2023, n. 132, le quote di compartecipazione ai tributi erariali non sono «transitoriamente» sottratte all'immediata disponibilità della Regione, onde assicurare il raggiungimento tempestivo degli obiettivi finanziari nazionali, ma sono oggetto di appropriazione «definitiva» da parte dello Stato, come rimedio per il caso in cui la Regione stessa ometta di corrispondere il contributo per conto dei comuni situati nel suo territorio.

37. D'altra parte, nel caso di specie, non si ravvisa nemmeno quel «contesto emergenziale», parimenti evocato dalla giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte come fattore legittimante l'accantonamento delle compartecipazioni ai tributi erariali.

Infatti, il processo di «definizione delle nuove regole della governance economica europea», cui allude l'art. 1, comma 850, legge 30 dicembre 2020, n. 172, nell'enunciare i presupposti e le finalità del contributo imposto agli enti territoriali della Repubblica, rimonta a un'esigenza di adeguamento sistemico, apprezzabile a livello normativo, e non fattuale, che, per sua natura, non è in grado di esibire quei connotati di «attualità» e «concretezza», sui quali dovrebbe essere calibrata la valutazione circa la sussistenza di un «contesto emergenziale».

Comunque sia, anche opinando diversamente, l'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, sarebbe lesivo del principio di uguaglianza/ragionevolezza codificato dall'art. 3 Cost., dal momento che tale presunto «contesto emergenziale» si riverbererebbe solo sulla Regione, e non sulle altre a statuto speciale, che, al pari della prima, godono di autonomia organizzativa e finanziaria, anche in tema di enti locali.

*P. Q. M.*

*Per tutto quanto esposto, la Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore, rassegna le seguenti conclusioni.*

*Voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale, contrariis reiectis, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132 («Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali»), di modifica dell'art. 1, comma 853, legge 30 dicembre 2020, n. 178, introdotto, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, legge 27 novembre 2023, n. 170, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, 28 novembre 2023, n. 278, in quanto applicabile ai comuni della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, e alla Regione medesima, trattandosi di previsione lesiva delle competenze statutariamente e costituzionalmente garantite a quest'ultima, per i motivi e sotto i profili illustrati nel corpo del presente ricorso.*

*Si allega:*

- Procura;
- Deliberazione della Giunta regionale n. 54, del 24 gennaio 2024;
- 1) Accordo del 21 novembre 2015;
- 2) Accordo del 16 novembre 2018;
- 3) Accordo allegato alla deliberazione della Giunta regionale n. 1358, del 25 ottobre 2021.

Roma, 29 gennaio 2024

*Prof. Avv. Giovanni Guzzetta*



## N. 14

Ordinanza del 5 dicembre 2023 del Tribunale di Palermo nel procedimento penale a carico di S. S.

**Reati e pene – Danneggiamento – Reato di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede - Regime di procedibilità – Mancata previsione della procedibilità a querela della persona offesa.**

- Codice penale, art. 635, quinto comma, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

## TRIBUNALE DI PALERMO

## SEZIONE SECONDA PENALE

Il Tribunale in composizione monocratica, decidendo sulla richiesta avanzata dalla difesa dell'imputato all'udienza del 18 maggio 2023 ed avente ad oggetto la questione di legittimità costituzione dell'art. 635 ult. comma c.p.;

Visti gli atti del procedimento osserva con decreto che dispone il giudizio del 2 novembre 2021 S. S. è stato tratto innanzi al Tribunale di Palermo in composizione monocratica per rispondere dei reati di cui agli articoli 612-*bis*, commi 1 e 2, c.p., commesso in ... dal mese di ... fino al ..., e 635, 625 n. 7 c.p., nelle seguenti date: in data anteriore e prossima al ...; ...; ...; ...; ...; ...; ...; ...; ...; ...

A seguito di due udienze di rinvio, all'udienza del 18 maggio 2023 il pubblico ministero ha prodotto remissione di querele del 13 ottobre 2021, intervenuta, ad opera della persona offesa R. S., presso la Stazione dei Carabinieri di San Filippo Neri. Nella medesima data il difensore dell'imputato, al quale era stata conferita apposita procura speciale, ha dichiarato di accettare la remissione. Lo stesso difensore, pertanto, ha chiesto, quanto al capo *a*), emettersi sentenza di non doversi procedere per intervenuta remissione di querela; quanto al capo *b*), sollevarsi questione di legittimità costituzione dell'art. 635, ult. comma, c.p., evidenziando il contrasto con l'art. 3 della Costituzione e rinviando alle motivazioni di cui all'ordinanza del Tribunale di Lecce del 21 marzo 2023 con la quale è stata già sollevata la medesima questione alla Corte costituzionale.

All'udienza del 19 ottobre 2023, al fine di consentire al Giudice di meglio sciogliere la riserva le parti hanno prestato il consenso all'acquisizione di tutti gli atti d'indagine.

All'udienza del 5 dicembre 2023, pertanto, a scioglimento della riserva assunta, il Giudice, previo stralcio con formazione di autonomo fascicolo per ciò che concerne il capo *a*) della rubrica, ha sospeso il procedimento in corso per ciò che concerne il reato di cui al capo *b*) ed ha disposto la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 635, ult. comma, c.p., così come introdotto dall'art. 2, lettera *n*), decreto legislativo n. 150/2022.

Ebbene, S. S. è stato chiamato a rispondere innanzi a questo Tribunale «del reato di cui agli articoli 81 cpv. e 635 del codice penale (rif. 625 n. 7 c.p.) perchè, con più condotte e in tempi diversi danneggiava l'autovettura ... Tg. di proprietà della R., esposta alla pubblica fede in quanto parcheggiata sulla pubblica via, ogni qualvolta la stessa si portava nei pressi dell'abitazione della figlia S. R., in ..., via ..., condotte consistite nel forare gli pneumatici con dei chiodi, rigare la carrozzeria e danneggiare gli specchietti dell'auto. Segnatamente: in data anteriore e prossima al ... rigava la carrozzeria, forava le ruote e rompeva gli specchietti; il ... rompeva gli specchietti laterali retrovisori; il ... graffiava l'intera carrozzeria; il ... rigava la carrozzeria; il ... rigava il copriruota destro posteriore; il ... forava la ruota posteriore destra con un chiodo e rigava la fiancata lato passeggero; in data ... forava la ruota destra posteriore con un chiodo; in data ... graffiava lo sportello posteriore destro; in data ... graffiava la carrozzeria; in data ... commetteva analoga condotta; in data ... forava con un chiodo la ruota posteriore destra.

In ... nelle seguenti date: in data anteriore o prossima al ...; ...; ...; ...; ...; ...; ...; ...; ...; ...

La persona offesa, tuttavia, in data ..., ha rimesso le querele precedentemente sporte il ... ed il ... e l'imputato, tramite il suo procuratore speciale, ha accettato la remissione.

Tali circostanze non consentono allo stato di addivenire ad una pronuncia di improcedibilità in ordine al reato di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede (contestato nel processo *de quo*) in quanto la predetta fattispecie, nell'attuale assetto normativo, è procedibile d'ufficio.

È noto che, infatti, nonostante il decreto legislativo n. 150/2022 abbia previsto un ampliamento del novero dei reati procedibili a querela, così mutandone il regime di procedibilità (si pensi ai reati di cui agli articoli 582, 590-*bis*, 610, 624 c.p.), la lettera *n*) dell'art. 2 del citato decreto legislativo ha aggiunto proprio all'art. 635 c.p., dopo il quarto



comma, il seguente: «Nei casi previsti dal primo comma il delitto è punibile a querela della persona offesa. Si procede tuttavia d'ufficio se il fatto è commesso in occasione del delitto previsto dall'art. 331 ovvero se la persona offesa è incapace, per età o infermità».

In relazione alla suddetta modifica, peraltro, nella relazione illustrativa si legge «L'intervento rende procedibile a querela di parte il delitto di danneggiamento, limitatamente all'ipotesi prevista dal primo comma dell'art. 635 (fatto commesso con violenza alla persona o con minaccia). Mentre nel primo comma viene in rilievo un'offesa di natura spiccatamente patrimoniale e privatistica, oltre che personale (violenza/minaccia), nei successivi commi dell'art. 635 c.p. vengono in rilievo ipotesi di danneggiamento di beni pubblici o, comunque, di interesse o utilità pubblica. Di qui l'opportunità di conservare la procedibilità d'ufficio in tali casi. La procedibilità d'ufficio resta altresì ferma, nei casi previsti del primo comma, quando la persona offesa è incapace per età o per infermità, nonché nell'ipotesi in cui il fatto sia commesso in occasione del delitto previsto dall'art. 331 c.p. (interruzione di pubblico servizio). In tale ultima ipotesi il fatto di reato si colloca nel contesto di una dimensione pubblicistica che giustifica la procedibilità d'ufficio, prevista anche per il concorrente delitto di interruzione di pubblico servizio».

Trattasi di disposizioni adottate in attuazione dei principi e criteri di delega di cui all'art. 1, comma 15, legge n. 134/2021, secondo i quali «nell'esercizio della delega di cui al comma 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di condizioni di procedibilità, per le parti di seguito indicate, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: ...; b) prevedere l'estensione del regime di procedibilità a querela di parte a ulteriori specifici reati contro la persona o contro il patrimonio nell'ambito di quelli puniti con pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni; prevedere che ai fini della determinazione della pena detentiva non si tenga conto delle circostanze, facendo salva la procedibilità d'ufficio quando la persona offesa sia incapace per età o infermità».

È certo che, pertanto, nei casi diversi da quelli previsti dal primo comma dell'art. 635 c.p., il delitto di danneggiamento permanga procedibile d'ufficio e, cioè, anche quando venga posto in essere sulle cose indicate al n. 7 dell'art. 625 c.p. («cose esistenti in uffici o stabilimenti pubblici, o sottoposte a sequestro o pignoramento, o esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione della pubblica fede, o destinate a pubblico servizio o a pubblica utilità, difesa o reverenza»).

Questo decidente, tuttavia, se ritiene da un lato condivisibile la scelta del legislatore di prevedere un regime di procedibilità d'ufficio quando i beni hanno un'evidente vocazione pubblicistica, non ritiene altrettanto ragionevole che tale scelta si estenda alle «cose esposte alla pubblica fede», la quale non è idonea *ex se* ad attribuire alla *res* un'intrinseca connotazione pubblicistica o di concretizzare un'offesa al patrimonio pubblico.

Non può sottacersi che, infatti, nella stessa relazione illustrativa si legge che «la legge delega ha individuato l'area di estensione della procedibilità a querela in rapporto a reati, di non particolare gravità, posti a tutela di beni individuali, personali e patrimoniali. Il bene giuridico tutelato, in via esclusiva o prevalente dalla norma incriminatrice, è pertanto il criterio guida per l'individuazione degli specifici reati cui estendere il regime di procedibilità a querela. Si è pertanto conservata la procedibilità d'ufficio nelle ipotesi in cui viene in rilievo una dimensione sovra-individuale dell'offesa (beni pubblici o a titolarità diffusa) o vi è una particolare esigenza di tutela delle vittime, che potrebbero essere condizionate e non libere nella scelta processuale di presentare una querela. Si è ritenuto opportuno, in linea con gli obiettivi di efficienza del processo e del sistema penale, fissati dalla legge delega, estendere in modo significativo il regime di procedibilità a querela, in particolare per reati che si presentano con una certa frequenza nella prassi e che si prestano a condotte risarcitorie e riparatorie. Una delle linee di fondo della legge n. 134/2021 è infatti quella di incentivare tali condotte in vista della estinzione del reato prima della celebrazione del processo, a beneficio dell'imputato, della vittima e del sistema giudiziario. Estendere la procedibilità a querela a reati contro la persona e contro il patrimonio, di frequente contestazione, come ad esempio nel caso delle lesioni personali e del furto, rappresenta un forte incentivo alla riparazione dell'offesa nonché alla definizione anticipata del procedimento penale attraverso la remissione della querela o l'attivazione della causa estintiva di cui all'art. 162-ter c.p. (*omissis*). In un sistema come quello italiano, in cui il numero dei procedimenti penali è notevolmente elevato, anche in ragione dell'obbligatorietà dell'azione penale, estendere il regime di procedibilità a querela il più possibile, tenendo conto delle necessarie esigenze di tutela della persona offesa e della collettività, nonché dei beni pubblici coinvolti nel reato, è del tutto ragionevole e rispondente a criteri di efficienza».

Ed ancora, nella predetta relazione si afferma, non a caso, «In non pochi casi (emblematici i casi di furti aggravati, magari solo per la destrezza o l'esposizione della cosa alla pubblica fede), infatti, lo Stato è costretto oggi a celebrare procedimenti penali che potrebbero essere definiti anticipatamente con il risarcimento del danno, la piena soddisfazione della persona offesa e l'estinzione del reato».

È evidente che, pertanto, la questione dell'omessa estensione del regime di procedibilità a querela di parte anche all'ipotesi di danneggiamento di cosa esposta alla pubblica fede (causata, in ipotesi, da un difetto di coordinamento tra la vecchia e la nuova disciplina), sia indubbiamente rilevante nel caso di specie, poiché la sua positiva definizione inciderebbe sull'esito del presente giudizio: l'estensione del regime di procedibilità a querela anche a tale fattispecie incriminatrice imporrebbe a questo Giudice, infatti, di emettere una sentenza di non doversi procedere per intervenuta remissione delle querele.



La questione di legittimità costituzionale posta dalla difesa, peraltro, oltre ad apparire di rilievo ai fini della definizione del presente giudizio, risulta, a parere di questo decidente, non manifestamente infondata.

La mancata previsione della procedibilità a querela per il delitto di danneggiamento in relazione all'art. 625, comma 1, n. 7 c.p., limitatamente alle ipotesi di cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, viola, innanzitutto, l'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui crea una ingiustificata ed evidente disparità di trattamento rispetto a colui il quale, resosi responsabile di un delitto di furto aggravato dalla circostanza del bene esposto alla pubblica fede, potrebbe beneficiare del più mite e favorevole regime della procedibilità.

E non può sottacersi come tale disparità di trattamento risulti ancora più irragionevole se si tiene in considerazione che il delitto di furto è di certo dotato di un maggiore disvalore sociale, così come dimostrato dai più rigorosi limiti edittali e dalla circostanza che, nel caso di furto, la persona offesa subisce indubbiamente un danno «permanente» (dato dalla perdita del bene) mentre, nel caso di danneggiamento, rimane, in ogni caso, nella disponibilità dello stesso.

Con l'art. 2, lettera i), del decreto legislativo n. 150/2022, sono state ampliate le ipotesi di procedibilità a querela del furto. Oggi l'art. 624 c.p. recita all'ultimo comma «il delitto è punibile a querela della persona offesa. Si procede tuttavia, d'ufficio, se la persona offesa è incapace, per età o infermità, ovvero se ricorre taluna delle circostanze di cui all'articolo 625, numeri 7, salvo che il fatto sia commesso su cose esposte alla pubblica fede, e 7-bis».

Ed è nella stessa relazione illustrativa che ben si motiva la ragione per la quale il delitto di furto aggravato delle cose esposte alla pubblica fede meriti un regime di procedibilità più favorevole, quale è quello a querela di parte: «una dimensione pubblicistica dell'oggetto materiale della condotta e dell'offesa patrimoniale non è necessariamente propria della mera esposizione della *res* alla pubblica fede - situazione per la quale si prevede la procedibilità a querela: basti pensare al caso da manuale, ricorrente nella prassi, del furto di una bicicletta lasciata nella pubblica via».

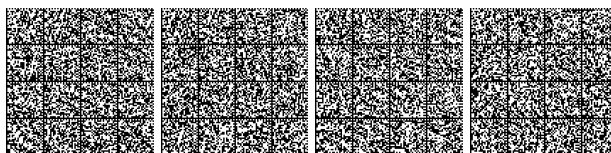
Non si comprende, pertanto, perché tale *ratio* non sia stata estesa al delitto, meno grave, di danneggiamento, se è lo stesso legislatore a ritenere che l'esposizione alla pubblica fede non consenta di attribuire un valore pubblicistico al bene oggetto della condotta penale.

Lasciando inalterato l'attuale impianto normativo, invero, potrebbe giungersi all'irragionevole conclusione secondo la quale un soggetto, resosi autore della sottrazione, a scopo di lucro, di un'auto parcheggiata sulla pubblica via, beneficerebbe di un regime di procedibilità più favorevole, mentre colui il quale si sia limitato a danneggiare la medesima tipologia di bene sarebbe costretto a sottostare ad un regime di procedibilità rafforzato.

E deve necessariamente aggiungersi che la scelta legislativa di non estendere il regime di procedibilità a querela al delitto di cui agli articoli 635 c.p., in riferimento all'art. 625, comma 1, n. 7, c.p., è manifestamente irragionevole anche rispetto agli stessi criteri e principi ai quali la Riforma Cartabia si è ispirata, in quanto orientati, come già sottolineato, ad ampliare il regime della procedibilità a querela tutte le volte in cui si tratti di reati che si prestano, per le loro intrinseche caratteristiche, a condotte risarcitorie e riparatorie: un tale ampliamento, infatti, potrebbe avere, quale immediate conseguenze, la riduzione del numero di quei processi penali non realmente funzionali alle istanze di tutela della persona offesa; la riduzione dei tempi del processo penale; l'incentivazione di forme di definizione anticipata dei giudizi, anche attraverso la riparazione dell'offesa.

L'attuale previsione legislativa così come introdotta dall'art. 2, lettera n), del decreto legislativo n. 150/2022 si porrebbe in contrasto, pertanto, con gli stessi principi sanciti dalla legge delega, con evidente violazione dell'art. 76 della Costituzione nella misura in cui il legislatore delegato è tenuto ad inserirsi in modo coerente nel complessivo quadro normativo di riferimento e, soprattutto, a rispettare la *ratio* della delega: *ratio* che, nel caso di specie, è stata puntualmente descritta nella relazione illustrativa, come già sopra illustrata («la legge delega ha individuato l'area di estensione della procedibilità a querela in rapporto a reati, di non particolare gravità, posti a tutela di beni individuali, personali e patrimoniali. Il bene giuridico tutelato, in via esclusiva o prevalente dalla norma incriminatrice, è pertanto il criterio guida per l'individuazione degli specifici reati cui estendere il regime di procedibilità a querela. Si è pertanto conservata la procedibilità d'ufficio nelle ipotesi in cui viene in rilievo una dimensione sovra-individuale dell'offesa (beni pubblici o a titolarità diffusa) o vi è una particolare esigenza di tutela delle vittime, che potrebbero essere condizionate e non libere nella scelta processuale di presentare una querela. Si è ritenuto opportuno, in linea con gli obiettivi di efficienza del processo e del sistema penale, fissati dalla legge delega, estendere in modo significativo il regime di procedibilità a querela, in particolare per reati che si presentano con una certa frequenza nella prassi e che si prestano a condotte risarcitorie e riparatorie. Una delle linee di fondo della legge n. 134/2021 è infatti quella di incentivare tali condotte in vista della estinzione del reato prima della celebrazione del processo, a beneficio dell'imputato, della vittima e del sistema giudiziario. Estendere la procedibilità a querela a reati contro la persona e contro il patrimonio, di frequente contestazione, come ad esempio nel caso delle lesioni personali e del furto, rappresenta un forte incentivo alla riparazione dell'offesa nonché alla definizione anticipata del procedimento penale attraverso la remissione della querela o l'attivazione della causa estintiva di cui all'art. 162-ter c.p.»).

È noto che, infatti, il legislatore delegato è tenuto ad adottare, nell'esercizio della sua discrezionalità, scelte conformi al principio di ragionevolezza e di proporzionalità di cui all'art. 3 della Costituzione.





Conseguentemente, tenuto conto dell'assoluta irragionevolezza della disparità di trattamento venutasi a creare, a seguito dell'intervento del legislatore delegato, tra il regime di procedibilità dei delitti di furto e di danneggiamento su beni esposti alla pubblica fede, non può che affermarsi come risulta violato anche l'art. 76 della Costituzione.

Questo Giudice, pertanto, alla luce delle considerazioni appena svolte, chiede alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 635, ult. comma, c.p., così come introdotto dall'art. 2, lettera n), decreto legislativo n. 150/2022, per violazione degli articoli 3 e 76 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il delitto di danneggiamento sia punibile a querela della persona offesa anche nel caso di cui al comma 2, n. 1) dello stesso articolo, limitatamente alle ipotesi in cui il fatto sia commesso su cose esposte alla pubblica fede.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti legge n. 87/1953 e 1 della legge costituzionale n. 1/1948;*

*Ritenuta la questione di legittimità costituzionale rilevante e non manifestamente infondata;*

*Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 635, ult. comma, c.p., così come introdotto dall'art. 2, lettera n), decreto legislativo n. 150/2022, per violazione degli articoli 3 e 76 della Costituzione nella parte in cui non prevede che il delitto di danneggiamento sia punibile a querela della persona offesa anche nel caso di cui al comma 2, n. 1) dello stesso articolo, limitatamente alle ipotesi in cui il fatto sia commesso su cose esposte alla pubblica fede;*

*Sospende il processo in corso ed ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che a cura della cancelleria sia notificata la presente ordinanza all'imputato, al suo difensore, al pubblico ministero, al Presidente del Consiglio dei ministri e che della stessa sia data comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Palermo, 5 dicembre 2023

*Il Giudice: VILLA*

24C00018

N. 15

*Ordinanza del 15 gennaio 2024 della Corte dei conti - Sezioni riunite per la Regione Siciliana nel giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2021*

**Bilancio e contabilità pubblica – Armonizzazione dei bilanci pubblici – Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana - Ripiano del disavanzo finanziario della Regione Siciliana emerso alla data del 31 dicembre 2018 – Previsione del ripiano in dieci esercizi del disavanzo della gestione 2018 e delle quote di disavanzo non recuperate entro il termine dello stesso esercizio – Rinvio, per far fronte agli effetti negativi derivanti dall'epidemia da Covid-19, delle quote di copertura del disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto del 2018, da ripianare nell'esercizio 2021, all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano previsto – Prevista riduzione a tre anni, rispetto al termine decennale, qualora, entro il 31 gennaio 2021, la Regione e lo Stato non sottoscrivano un accordo contenente specifici impegni di rientro dal disavanzo - Disposizioni regionali applicative dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, che quantificano le quote oggetto di stanziamento e di ripiano annuale.**

- 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), art. 7, nella versione risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 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), applicato *ratione temporis*; legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30 (Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023), art. 5.



LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA

Nell'udienza pubblica del 25 novembre 2023 composta dai magistrati:

Salvatore Pilato - Presidente Sezione di controllo;  
Vincenzo Lo Presti - Presidente Sezione Giurisdizionale d'appello;  
Anna Luisa Carra - Presidente Sezione Giurisdizionale;  
Adriana La Porta - consigliere;  
Guido Petrigni - consigliere;  
Giuseppe Colavecchio - consigliere;  
Giuseppa Cernigliaro - consigliere;  
Giacchino Alessandro - consigliere;  
Tatiana Calvitto - Primo referendario;  
Antonio Tea - Primo referendario - relatore;  
Giuseppe Vella - referendario - relatore;  
Antonino Catanzaro - referendario;  
Gaspere Rappa - referendario;  
Massimo Giuseppe Urso - referendario;  
Emanuele Mio - referendario;  
Giuseppe Di Prima - referendario;

nel giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2021.

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

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

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

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

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

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

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42);

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

Viste le deliberazioni n. 54 del 25 gennaio 2023 e n. 124 del 21 marzo 2023, con cui la Giunta della Regione Siciliana ha, rispettivamente, approvato e rettificato il Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2021;

Vista la nota di trasmissione del Dipartimento regionale del Bilancio e del Tesoro - Ragioneria Generale della Regione siciliana prot. n. 30968 del 28 marzo 2023 (acquisita con prot. n. 18 del 30 marzo 2023);

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 43/SSRRCO/INPR/22, del 23 dicembre 2022, di approvazione del documento relativo alla «Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2023»;

Vista la deliberazione n. 3/2023/SS.RR./PARI del 19 aprile 2023 di approvazione del programma delle attività istruttorie da svolgere sul Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2021;

Vista l'ordinanza n. 11 del 2 maggio 2023 del Presidente della Corte dei conti che determina la nuova composizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana per l'anno 2023;

Vista la deliberazione n. 270/2023/GEST del 14 settembre 2023 della Sezione di controllo per la Regione siciliana di approvazione degli esiti della verifica del Rendiconto generale per l'esercizio 2021, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655;

Viste le ordinanze presidenziali n. 4/2023/SSRR/PARI del 17 ottobre 2023 e n. 5/2023/SSRR/PARI del 23 ottobre 2023, rispettivamente di trasmissione delle bozze di relazione all'esito dell'attività istruttoria e di convocazione dell'adunanza in camera di consiglio del 13 novembre 2023 per lo svolgimento del contraddittorio con le parti del giudizio;



Visto il decreto presidenziale n. 7/2023/SS.RR./PARI del 14 novembre 2023 di nomina dei relatori;

Viste le memorie depositate dall'Amministrazione regionale con note n. 124852 del 8 novembre 2023 (prot. n. 236 del 9 novembre 2023), n. 61070 e n. 49584 e del 9 novembre 2023 (acquisite rispettivamente con prot. Cdc n. 237 del 9 novembre 2023 e n. 238 del 10 novembre 2023), n. 126583 e n. 58874 del 10 novembre 2023 (acquisite rispettivamente con prot. Cdc n. 240 e 241 del 10 novembre 2023), n. 128836 del 15 novembre 2023 (prot. n. 245 del 15 novembre 2023), n. 132204 del 21 novembre 2023 (prot. n. 251 del 21 novembre 2023) e n. 132425 del 22 novembre 2023 (prot. n. 253 del 22 novembre 2023);

Vista la requisitoria del Pubblico Ministero (prot. n. 254 del 22 novembre 2023), recante le richieste conclusive per la dichiarazione di parifica del Conto del bilancio e del prospetto del risultato di amministrazione, con le eccezioni specificamente individuate, e per la dichiarazione di non parifica dello Stato patrimoniale e del conto economico, nonché di sollevare la questione di legittimità costituzionale con riguardo al ripiano del disavanzo con conseguente sospensione del giudizio ovvero, in subordine, di sospendere il giudizio in attesa della pronuncia Corte Costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale sollevata nel decorso giudizio di parificazione per l'esercizio 2020;

Uditi nella pubblica udienza del 25 novembre 2023:

i magistrati relatori Antonio Tea e Giuseppe Vella;

il Pubblico Ministero nella persona del titolare della Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana, Presidente Maria Rachele Anita Aronica;

il Presidente della Regione siciliana, sen. avv. Renato Schifani;

ha emesso la seguente ordinanza

## FATTO

### 1. Svolgimento del giudizio

Il Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2021 nelle sue componenti del Conto del bilancio, dello Stato patrimoniale e del Conto economico, approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 54 del 25 gennaio 2023 e rettificato in alcuni allegati con la successiva deliberazione n. 124 del 21 marzo 2023, è stato presentato a queste Sezioni riunite in data 28 marzo 2023.

A seguito del deposito del documento consuntivo, le Sezioni riunite per la Regione siciliana, con la deliberazione n. 3/2023/SS.RR./INPR del 19 aprile 2023, hanno approvato il «programma di lavoro per il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2021», in coerenza con gli orientamenti espressi in sede di nomofilachia contabile (con riferimento, in particolare, alla deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 7/SSRRCO/2013/QMIG, alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 14/SEZAUT/2014/INPR e alla deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 5/SSRRCO/QMIG/22, pronunciata l'11 aprile 2022), nonché con gli appositi atti d'indirizzo e di coordinamento all'uopo emanati (nota di coordinamento della Procura generale della Corte dei conti I.C. n. 5 del 29 maggio 2014).

L'istruttoria è stata condotta in ossequio ai criteri di semplificazione metodologica ed espositiva dei temi e degli argomenti contrassegnati da specifica o particolare rilevanza finanziaria e/o gestionale, e di concentrazione degli approfondimenti documentali sui profili di maggiore impatto per la verifica del risultato d'amministrazione e degli equilibri di bilancio e per l'ottimizzazione dell'efficacia e dell'efficienza della spesa pubblica.

Parallelamente, la Sezione regionale di controllo ha proceduto alla verifica del rendiconto, ai sensi di quanto previsto dalle norme attuative dello Statuto della Regione siciliana (art. 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655), approvando le relative risultanze con la deliberazione n. 270/2023/GEST, depositata in data 14 settembre 2023.

All'esito della camera di consiglio in data 10 ottobre 2023 e dell'adunanza in camera di consiglio in data 11 ottobre 2023, il Collegio delle Sezioni riunite ha approvato le bozze delle relazioni destinate a confluire nel referto da allegare alla decisione di parifica per il contraddittorio preliminare tra le Parti.

Dette relazioni sono state trasmesse all'Amministrazione regionale e al Presidente di Sezione titolare dell'Ufficio di Procura generale presso la Sezione Giurisdizionale d'Appello della Corte dei conti per la Regione siciliana con l'ordinanza presidenziale n. 4/2023/SS.RR./PARI del 17 ottobre 2023.

Successivamente, con ordinanza n. 5/2023/SS.RR./PARI del 23 ottobre 2023, il Collegio è stato convocato in adunanza, per la data del 13 novembre 2023, per il contraddittorio da svolgersi in camera di consiglio con le Parti (Amministrazione regionale e Rappresentante della Procura generale della Corte dei conti per la Regione siciliana).

In vista di tale momento di confronto, l'Amministrazione regionale ha depositato le memorie n. 124852 del 8 novembre 2023 (prot. n. 236 del 9 novembre 2023), n. 61070 e n. 49584 del 9 novembre 2023 (acquisite rispettivamente con prot. Cdc n. 237 del 9 novembre 2023 e n. 238 del 10 novembre 2023), n. 126583 e n. 58874 del 10 novembre 2023 (acquisite rispettivamente con prot. Cdc n. 240 e 241 del 10 novembre 2023), corredate da numerosi allegati finanziari e documentali.



A seguito del regolare e completo svolgimento del contraddittorio nella predetta adunanza in Camera di consiglio, con ordinanza presidenziale n. 6/2023/SS.RR./PARI del 13 novembre 2023, è stata disposta la convocazione delle Parti in pubblica udienza per la conclusione del giudizio in conformità a quanto prescritto dagli articoli 40 e 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, richiamati dall'art. 6 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655.

L'Amministrazione ha depositato, ad integrazione delle memorie già versate in atti, le memorie n. 128836 del 15 novembre 2023 (prot. n. 245 del 15 novembre 2023), n. 132204 del 21 novembre 2023 (prot. n. 251 del 21 novembre 2023) e n. 132425 del 22 novembre 2023 (prot. n. 253 del 22 novembre 2023), mentre il Pubblico Ministero ha depositato la propria requisitoria in data 22 novembre 2023 (prot. Cdc n. 254 del 22 novembre 2023) contenente, tra le altre, la richiesta di «sollevare la questione di legittimità costituzionale con riguardo al ripiano del disavanzo [...] e, di conseguenza, sospendere il giudizio».

In data 25 novembre 2023 si è svolta, alla presenza delle Parti, l'udienza conclusiva del giudizio di parificazione del rendiconto in esame al termine della quale è stata data lettura del dispositivo.

La decisione (n. 1/2024/PARI) con le relative motivazioni è stata depositata in data 12 gennaio 2024.

Il Collegio, oltre ad accertare specifiche irregolarità in relazione al Conto del bilancio e al prospetto relativo al Risultato di amministrazione e a dichiarare l'irregolarità dello Stato patrimoniale e del Conto economico, ha deciso di sospendere, per i restanti accertamenti, il giudizio e per l'effetto la decisione definitiva, onde sollevare, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 (Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario) del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, nella versione risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8, applicato *ratione temporis*, e dell'art. 5 (Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2019) della legge regionale 30 del 2021, per gli aspetti concernenti l'esatta quantificazione degli stanziamenti definitivi da iscriversi nel Conto del bilancio dell'esercizio 2021 in relazione al disavanzo finanziario.

Nelle more della rimessione delle suddette questioni di legittimità costituzionale (oggetto della presente ordinanza) la Regione siciliana ha impugnato, con ricorso *ex* articoli 11, comma 6, lettera e), e 123 c.g.c., notificato in data 27 dicembre 2023, innanzi alla Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, il «dispositivo prot. n. 255 del 25 novembre 2023, della decisione sul Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2021, adottata dalla Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione siciliana, nella camera di consiglio del 25 novembre 2023, letto alla pubblica udienza dello stesso 25 novembre 2023» nonché, con riserva di integrazione dei motivi, la decisione e la annessa relazione, in quel momento non conosciute in quanto non ancora depositate.

2. Gli accertamenti sugli stanziamenti di bilancio relativi al disavanzo della Regione siciliana e sulle modalità del suo ripiano. Il quadro normativo di riferimento

La Relazione sulla gestione per l'esercizio 2021 in allegato al rendiconto (allegato n. 26) indica il pieno raggiungimento degli obiettivi intermedi di ripiano del disavanzo, prendendo a riferimento le quote stanziare nel bilancio di previsione per ciascuna delle sue diverse componenti (euro 52.658.782,13) e raffrontandole con l'importo del miglioramento (euro 661.274.025,13) della parte disponibile del risultato di amministrazione a chiusura dell'esercizio in esame (euro -6.181.008.406,59) rispetto al precedente esercizio 2020 (euro -6.842.282.431,72).

In particolare, il Conto del bilancio dell'esercizio 2021, oggetto del presente giudizio di parificazione, registra stanziamenti definitivi per il Disavanzo finanziario complessivamente pari a euro 100.000.000,00, in riferimento ai seguenti capitoli di spesa:

- a) euro 47.341.217,87 sul capitolo n. 1 (Disavanzo finanziario presunto relativo ai fondi ordinari della Regione);
- b) euro 0 sul capitolo n. 4 (Disavanzo finanziario per l'anno 2014, relativo ai fondi ordinari della Regione, da riassorbire in venti esercizi finanziari a partire dal 2015), in relazione al disavanzo registrato alla fine dell'esercizio 2014;
- c) euro 0 sul capitolo n. 6 (Disavanzo complessivo alla data del 1° gennaio 2015 determinato per effetto del riaccertamento straordinario dei residui da riassorbire in trenta esercizi finanziari a partire dal 2015), in relazione al disavanzo da *extradeficit* conseguente al riaccertamento straordinario dei residui;
- d) euro 0 sul capitolo n. 14 (Ripiano disavanzo ai sensi del comma 874 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145), in relazione al disavanzo ordinario della gestione dell'esercizio 2017;
- e) euro 0 sul capitolo n. 15 (Disavanzo finanziario per l'anno 2018 relativo ai fondi ordinari della Regione, da riassorbire in dieci esercizi finanziari a partire dal 2019), in relazione al disavanzo ordinario della gestione dell'esercizio 2018;
- f) euro 52.658.782,13 sul capitolo n. 16 (Disavanzo finanziario per l'anno 2019 relativo ai fondi ordinari della Regione), in relazione al disavanzo ordinario della gestione dell'esercizio 2019.

Tali stanziamenti costituiscono il portato dell'applicazione delle prescrizioni contenute, *ratione temporis*, nell'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), come modificato dal decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8, e nell'art. 5 della legge regionale 26 novembre 2021, n. 30 (Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023).

Nel dettaglio, il citato art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, a seguito delle variazioni apportate con la novella entrata in vigore il 6 febbraio 2021, assumeva la seguente formulazione: «1. In sede di prima applicazione delle presenti norme di attuazione, ferma restando la competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci,





il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, saranno ripianate in dieci esercizi. In ogni caso l'applicazione del presente comma non può avere effetto sulla gestione dei pagamenti. Per far fronte agli effetti negativi derivanti dall'epidemia da Covid-19, le quote di copertura del disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018, da ripianare nell'esercizio 2021, sono rinviate, esclusivamente per tale annualità, all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto.

2. Anche al fine di tenere conto di quanto previsto dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012, il termine di dieci anni di cui al comma 1 è ridotto a tre anni secondo quanto previsto, rispetto alle tempistiche di rientro indicate al comma 1 con riferimento allo stato di emergenza dell'epidemia da Covid-19, qualora, entro il 31 gennaio 2021, la Regione e lo Stato non sottoscrivano un accordo contenente specifici impegni di rientro dal disavanzo. Tali impegni, in attuazione dei principi dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di responsabilità intergenerazionale, ai sensi degli articoli 81 e 97 della Costituzione, devono garantire il rispetto di specifici parametri di virtuosità, quali la riduzione strutturale della spesa corrente, con effetti a decorrere dall'esercizio finanziario 2021. La Regione si impegna, altresì, a concordare con lo Stato appositi interventi di riforma per le finalità di cui al presente comma».

Tale speciale disciplina era declinata dall'art. 5, comma 2 (1) della legge regionale n. 30 del 2021 che, anche per tenere conto degli effetti del giudizio di parificazione dell'esercizio 2019 (*cf.* Sezioni riunite per la Regione siciliana, decisione n. 6/2021/PARI del 2 luglio 2021), rivisitava l'articolazione del piano di rientro del disavanzo per ciascuna componente del saldo finanziario negativo al 31 dicembre 2019 (pari a complessivi euro 7.418.715.638,23), secondo le modalità di recupero schematicamente rappresentate nella tabella a seguire.

(1) L'art. 5 della legge regionale n. 30 del 2021 disciplina, nei termini a seguire, la composizione e il ripiano del disavanzo di amministrazione: «1. Il saldo finanziario negativo al 31 dicembre 2019 - Totale Disavanzo (Parte disponibile) di cui all'art. 4, pari ad euro 7.418.715.638,23, è composto dalle seguenti quote: a) euro 1.338.315.181,92 relativo al residuo al 31 dicembre 2019 del disavanzo dell'esercizio 2014 di cui alla delibera G.R. n. 229 del 14 settembre 2015; b) euro 4.761.245.284,17 relativo al residuo al 31 dicembre 2019 del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui; c) euro 187.218.858,42 relativo al residuo al 31 dicembre 2019 del disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2017; d) euro 1.026.618.749,46 relativo al residuo al 31 dicembre 2019 del disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018; e) euro 105.317.564,26 relativo al disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019. 2. A parziale modifica del piano di rientro di cui all'art. 4, comma 2 della legge regionale 28 dicembre 2019, n. 30 e successive modificazioni il saldo finanziario negativo di euro 7.418.715.638,23, di cui al comma 1, è ripianato come segue: a) per euro 1.338.315.181,92: a1) con le quote dell'esercizio 2020 di cui all'art. 4, comma 2 della legge regionale, n. 30/2019 e successive modificazioni, pari ad euro 57.131.972,20 ed euro 42.420.362,67; a2) in 13 quote costanti di euro 57.131.972,20 a decorrere dall'esercizio finanziario 2022 relative al residuo al 31 dicembre 2019 del disavanzo dell'esercizio 2014 di cui alla delibera G.R. n. 229 del 14 settembre 2015 da ripianare ai sensi del comma 886 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 ed una quota di euro 114.263.944,43 per l'esercizio 2035 relativa alla quota di cui agli obblighi di copertura a carico dell'esercizio 2021 derivanti dal disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018 rinviata all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto ai sensi del secondo periodo del comma 1, dell'art. 7, del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 e successive modificazioni; a.3) in 2 quote di euro 42.420.362,67 a decorrere dall'esercizio finanziario 2022 e una quota di euro 14.140.120,89 per l'esercizio 2024 relative alle quote non recuperate al 31 dicembre 2018 del disavanzo dell'esercizio 2014 di cui alla delibera G.R. n. 229 del 14 settembre 2015 da ripianare ai sensi del comma 1, dell'art. 7, del decreto legislativo n. 158/2019 e successive modificazioni, nonché una quota di euro 282.802.417,79 per l'esercizio 2025 relativa alla quota di cui agli obblighi di copertura a carico dell'esercizio 2021 derivanti dal disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018 rinviata all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto, ai sensi del secondo periodo del comma 1, dell'art. 7, del decreto legislativo n. 158/2019 e successive modificazioni; b) per euro 4.761.245.284,17: b1) con le quote dell'esercizio 2020 di cui all'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 30/2019 e successive modificazioni pari ad euro 164.180.871,87 ed euro 49.254.261,56; b2) in 23 quote costanti di euro 164.180.871,87 a decorrere dall'esercizio finanziario 2022 relative al residuo al 31 dicembre 2019 del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui da ripianare ai sensi dell'art. 3, comma 16, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni ed una quota di euro 328.361.743,69 per l'esercizio 2045 relativa alla quota di cui agli obblighi di copertura a carico dell'esercizio 2021 derivanti dal disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018 rinviata all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto, ai sensi del secondo periodo del comma 1, dell'art. 7, del decreto legislativo n. 158/2019 e successive modificazioni; b3) in 2 quote di euro 49.254.261,56 a decorrere dall'esercizio finanziario 2022 e una quota di euro 16.418.087,19 per l'esercizio 2024 relative alle quote non recuperate al 31 dicembre 2018 da ripianare ai sensi del comma 1, dell'art. 7, del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 e successive modificazioni, nonché una quota di euro 328.361.743,73 per l'esercizio 2025 relativa alla quota di cui agli obblighi di copertura a carico dell'esercizio 2021 derivanti dal disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018 rinviata all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto, ai sensi del secondo periodo del comma 1, dell'art. 7, del decreto legislativo n. 158/2019 e successive modificazioni; c) per euro 187.218.858,42: c1) con la quota dell'esercizio 2020 di cui all'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 30/2019 e successive modificazioni pari ad euro 6.240.628,61; c2) in 27 quote costanti di euro 6.240.628,61 a decorrere dall'esercizio finanziario 2022 relative al disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2017 da ripianare ai sensi del comma 874 dell'art. 1 della legge n. 145/2018, ed una quota di euro 12.481.257,34 per l'esercizio 2049 relativa alla quota di cui agli obblighi di copertura a carico dell'esercizio 2021 derivanti dal disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018 rinviata all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto, ai sensi del secondo periodo del comma 1, dell'art. 7, del decreto legislativo n. 158/2019 e successive modificazioni; d) per euro 1.026.618.749,46: d1) con la quota dell'esercizio 2020 di cui all'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 30/2019 e successive modificazioni pari ad euro 102.661.874,95; d2) in 2 quote di euro 102.661.874,95 a decorrere dall'esercizio 2022 e una quota di euro 34.220.624,98 per l'esercizio 2024 relative al disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 da ripianare ai sensi del comma 1, dell'art. 7, del decreto legislativo n. 158/2019 e successive modificazioni, nonché una quota di euro 684.412.499,63 per l'esercizio 2025 relativa alla quota di cui agli obblighi di copertura a carico dell'esercizio 2021 derivanti dal disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018 rinviata all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto, ai sensi del secondo periodo del comma 1, dell'art. 7, del decreto legislativo n. 158/2019 e successive modificazioni; e) per euro 105.317.564,26: e1) in 2 quote di euro 52.658.782,13 a decorrere dall'esercizio 2021 relative al disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019 da ripianare negli esercizi considerati nel bilancio di previsione non oltre la durata della legislatura regionale, ai sensi del comma 12, dell'art. 42, del decreto legislativo n. 118/2011 e successive modificazioni. 3. Per effetto delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, per gli esercizi finanziari 2021 e successivi cessano di avere vigore le disposizioni di cui all'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 30/2019 e successive modificazioni»



**Tabella 1 – Ripiano del disavanzo accertato nell'e.f. 2019 ai sensi dell'art. 5 della l.r. n. 30 del 2021**

RIPIANO DEL DISAVANZO ART. 5 L.R. 30/2021												
ART. 5, COMMA 1	LETT. A) DISAVANZO AL 31.12.2014 - DELIBERA G.R. 229 DEL 14 SETTEMBRE 2015			LETT. B) DISAVANZO DA RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI			LETT. C) DISAVANZO DERIVANTE DALLA GESTIONE E.F. 2017		LETT. D) DISAVANZO DERIVANTE DALLA GESTIONE E.F. 2018		LETT. E) DISAVANZO DERIVANTE DALLA GESTIONE E.F. 2019	T O T A L E  P E R A N N O
	1.338.315.181,92			4.761.245.284,17			187.218.858,42		1.026.618.749,46		105.317.564,26	
ART. 5, COMMA 2	A1) RIPIANO 2 QUOTE NELL'ESERCIZIO 2020 (ART. 4, C. 2, L.R. N. 30/2019)	A2) RIPIANO IN 14 QUOTE (L. N. 145/2018, ART. 1, CO. 886; D.LGS. N. 158/2019, ART. 7, CO. 1)	A3) RIPIANO IN 4 QUOTE (D.LGS. N. 158/2019, ART. 1, CO. 1)	B1) RIPIANO 2 QUOTE NELL'ESERCIZIO 2020 (ART. 4, C. 2, L.R. N. 30/2019)	B2) RIPIANO IN 24 QUOTE (L. N. 118/2011, ART. 3, CO. 6; D.LGS. N. 158/2019, ART. 7, CO. 1)	B3) RIPIANO IN 4 QUOTE (D.LGS. N. 158/2019, ART. 1, CO. 1)	C1) RIPIANO 1 QUOTA NELL'ESERCIZIO 2020 (ART. 4, C. 2, L.R. N. 30/2019)	C2) RIPIANO IN 28 QUOTE (ART. 4, C. 2, L.R. N. 30/2019; D.LGS. N. 158/2019, ART. 7, CO. 1)	D1) RIPIANO 1 QUOTA NELL'ESERCIZIO 2020 (ART. 4, C. 2, L.R. N. 30/2019)	D2) RIPIANO IN 4 QUOTE (D.LGS. N. 158/2019, ART. 7, CO. 1)	E1) RIPIANO 2 QUOTE (ART. 42, CO. 12, D.LGS. N. 118/2011)	
	ANNO/DURATA	1	14	4	1	24	4	1	28	1	4	2
2020	99.552.334,87			213.435.133,43			6.240.628,61		102.661.874,95			421.889.971,86
2021											52.658.782,13	52.658.782,13
2022		57.131.972,20	42.420.362,67		164.180.871,87	49.254.261,56	6.240.628,61	6.240.628,61	102.661.874,95	52.658.782,13		474.548.753,99
2023		57.131.972,20	42.420.362,67		164.180.871,87	49.254.261,56	6.240.628,61	6.240.628,61	102.661.874,95			421.889.971,86
2024		57.131.972,20	14.140.120,89		164.180.871,87	16.418.087,19	6.240.628,61	6.240.628,61	34.220.624,98			292.332.305,74
2025		57.131.972,20	282.802.417,79		164.180.871,87	328.361.743,73	6.240.628,61	6.240.628,61	684.412.499,63			1.523.130.133,83
2026		57.131.972,20			164.180.871,87		6.240.628,61	6.240.628,61				227.553.472,68
2027		57.131.972,20			164.180.871,87		6.240.628,61	6.240.628,61				227.553.472,68
2028		57.131.972,20			164.180.871,87		6.240.628,61	6.240.628,61				227.553.472,68
2029		57.131.972,20			164.180.871,87		6.240.628,61	6.240.628,61				227.553.472,68
2030		57.131.972,20			164.180.871,87		6.240.628,61	6.240.628,61				227.553.472,68
2031		57.131.972,20			164.180.871,87		6.240.628,61	6.240.628,61				227.553.472,68
2032		57.131.972,20			164.180.871,87		6.240.628,61	6.240.628,61				227.553.472,68
2033		57.131.972,20			164.180.871,87		6.240.628,61	6.240.628,61				227.553.472,68
2034		57.131.972,20			164.180.871,87		6.240.628,61	6.240.628,61				227.553.472,68
2035		114.263.944,43			164.180.871,87		6.240.628,61	6.240.628,61				284.685.444,91
2036					164.180.871,87		6.240.628,61	6.240.628,61				170.421.500,48
2037					164.180.871,87		6.240.628,61	6.240.628,61				170.421.500,48
2038					164.180.871,87		6.240.628,61	6.240.628,61				170.421.500,48
2039					164.180.871,87		6.240.628,61	6.240.628,61				170.421.500,48
2040					164.180.871,87		6.240.628,61	6.240.628,61				170.421.500,48
2041					164.180.871,87		6.240.628,61	6.240.628,61				170.421.500,48
2042					164.180.871,87		6.240.628,61	6.240.628,61				170.421.500,48
2043					164.180.871,87		6.240.628,61	6.240.628,61				170.421.500,48
2044					164.180.871,87		6.240.628,61	6.240.628,61				170.421.500,48
2045					328.361.743,69		6.240.628,61	6.240.628,61				334.602.372,30
2046							6.240.628,61	6.240.628,61				6.240.628,61
2047							6.240.628,61	6.240.628,61				6.240.628,61
2048							6.240.628,61	6.240.628,61				6.240.628,61
2049							12.481.257,34					12.481.257,34
												7.418.715.638,23

Fonte: elaborazione delle Sezioni riunite per la Regione siciliana sulla base dello studio dell'ARS - Servizio Bilancio - Documento n. 1/2021 - Nota di lettura al disegno di legge n. 1082 - Assestamento del Bilancio di previsione per esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021-2023



Come si nota dal piano di ammortamento di cui al superiore prospetto, per l'esercizio 2021, la Regione era tenuta a stanziare unicamente un importo pari a soli euro 52.658.782,13 (afferre al disavanzo generato dalla gestione dell'esercizio 2019).

2.2. È, quindi, evidente la portata derogatoria dispiegata da tale regolamentazione, rispetto a quella ordinaria contenuta all'interno del decreto legislativo n. 118 del 2011 (art. 42, comma 12, e allegato 4/2, §§ 9.2.20-9.2.30), su tutte le componenti del disavanzo complessivamente maturato dalla Regione fino al 31 dicembre 2018.

In particolare:

1) in relazione al disavanzo accertato alla data del 31 dicembre 2014, nell'esercizio 2021 avrebbero dovuto essere stanziati complessivamente euro 496.047.208,43, di cui euro 57.131.972,20 quale quota di competenza del ripiano pluriennale previsto dalla pertinente disciplina statale (art. 9, comma 5, del decreto-legge 13 giugno 2015, n. 78; art. 1, commi 779, 780 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205; art. 1, comma 886, della legge 30 dicembre 2018, n. 145), euro 381.783.264,03 quale ribaltamento delle quote non recuperate alla data del 31 dicembre 2018 ed euro 57.131.972,20 quale ribaltamento delle quote non recuperate alla data del 31 dicembre 2019, in entrambe i casi, ai sensi dell'art. 42, comma 12, primo periodo, del decreto legislativo n. 118 del 2021.

Per contro, in forza delle richiamate disposizioni derogatorie, in relazione a tale componente non è stato stanziato alcun importo;

2) in relazione al disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui, nell'esercizio 2021 avrebbero dovuto essere stanziati complessivamente euro 771.650.097,78, di cui euro 164.180.871,87 quale quota di competenza del ripiano pluriennale previsto dalla pertinente disciplina statale (articolo 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118 del 2011), euro 443.288.354,04 quale ribaltamento delle quote non recuperate alla data del 31 dicembre 2018 ed euro 164.180.871,87 quale ribaltamento delle quote non recuperate alla data del 31 dicembre 2019, in entrambe i casi, ai sensi dell'art. 42, comma 12, primo periodo, del decreto legislativo n. 118 del 2021.

Per contro, in forza delle richiamate disposizioni derogatorie, in relazione a tale componente non è stato stanziato alcun importo;

3) in relazione al disavanzo ordinario della gestione del 2017, nell'esercizio 2021 avrebbero dovuto essere stanziati complessivamente euro 12.481.257,22, di cui euro 6.240.628,61 quale quota di competenza del ripiano pluriennale previsto dalla pertinente disciplina statale (art. 1, comma 874, della legge n. 145 del 2018) ed euro 6.240.628,61 quale ribaltamento della quota non recuperata alla data del 31 dicembre 2019, ai sensi dell'art. 42, comma 12, primo periodo, del decreto legislativo n. 118 del 2021.

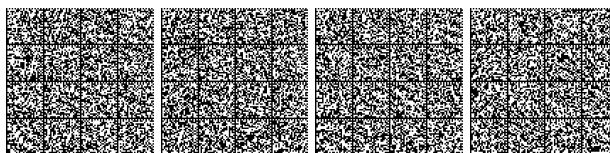
Per contro, in forza delle richiamate disposizioni derogatorie, in relazione a tale componente non è stato stanziato alcun importo;

4) in relazione al disavanzo ordinario della gestione del 2018, nell'esercizio 2021, avrebbero dovuto essere stanziati complessivamente euro 923.956.874,51, di cui euro 342.206.249,82 quale quota di competenza del ripiano triennale consentito dall'art. 42, comma 12, terzo periodo, del decreto legislativo n. 118 del 2021, euro 479.088.749,74 quale quota di competenza del 2020, non stanziata nel medesimo esercizio, da traslare all'esercizio successivo, ai sensi dell'art. 42, comma 12, primo periodo, del decreto legislativo n. 118 del 2021, ed euro 102.661.874,95 quale ribaltamento della quota non recuperata alla data del 31 dicembre 2019, ai sensi dell'art. 42, comma 12, primo periodo, del decreto legislativo n. 118 del 2021.

Per contro, in forza delle richiamate disposizioni derogatorie, in relazione a tale componente non è stato stanziato alcun importo;

5) in relazione al disavanzo ordinario della gestione del 2019, ricadeva sul 2021 lo stanziamento della quota di competenza di euro 52.658.782,13, in aderenza alla citata decisione n. 6/2021/PARI che ha stabilito la facoltà del ripiano previsto dall'art. 42, comma 12, terzo periodo, del decreto legislativo n. 118 del 2021.

In sintesi, per effetto dell'applicazione disciplina sostanziale di ripiano di cui all'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019 e all'art. 5 della legge regionale n. 30 del 2021, la Regione ha potuto ottenere un alleggerimento degli obblighi di recupero del disavanzo (e un conseguente ampliamento della capacità di spesa) di oltre due miliardi di euro (per la precisione 2.256.794.220,07 euro), come rappresentato nella seguente tabella.



**Tabella 2 – Anno 2021: proiezione degli stanziamenti definitivi in applicazione della normativa statale di riferimento e raffronto con l'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 158/2019**

COMPONENTI DEL DISAVANZO	CONFRONTO STANZIAMENTI DI BILANCIO		
	STANZIAMENTI DI BILANCIO E.F. 2021 (A)	IPOTESI ASSENZA DELL'ART. 7 DEL D.LGS. N. 158/2019 - STIMA STANZIAMENTI DI BILANCIO 2021 (B)	DIFFERENZA (C) = (A) - (B)
<b>DISAVANZO FINANZIARIO PRESUNTO RELATIVO AI FONDI ORDINARI DELLA REGIONE</b>	47.341.217,87	0,00	<b>47.341.217,87</b>
<b>DISAVANZO AL 31.12.2014</b>	0,00	<b>496.047.208,43</b>	<b>-496.047.208,43</b>
quota di competenza del 2021	0,00	57.131.972,20	-57.131.972,20
quote non recuperate al 31 dicembre 2018	0,00	381.783.264,03	-381.783.264,03
quota di competenza del 2019 non recuperata al termine dell'esercizio	0,00	57.131.972,20	-57.131.972,20
<b>DISAVANZO DA RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI</b>	0,00	<b>771.650.097,78</b>	<b>-771.650.097,78</b>
quota di competenza del 2021	0,00	164.180.871,87	-164.180.871,87
quote non recuperate al 31 dicembre 2018	0,00	443.288.354,04	-443.288.354,04
quota di competenza del 2019 non recuperata al termine dell'esercizio	0,00	164.180.871,87	-164.180.871,87
<b>DISAVANZO DERIVANTE DALL'ANNO 2017</b>	0,00	<b>12.481.257,22</b>	<b>-12.481.257,22</b>
quota di competenza del 2021	0,00	6.240.628,61	-6.240.628,61
quota di competenza del 2019 non recuperata al termine dell'esercizio	0,00	6.240.628,61	-6.240.628,61
<b>DISAVANZO DERIVANTE DALL'ANNO 2018</b>	0,00	<b>923.956.874,51</b>	<b>-923.956.874,51</b>
quota di competenza del 2021	0,00	342.206.249,82	-342.206.249,82
quota non stanziata nell'esercizio 2020	0,00	479.088.749,74	-479.088.749,74
quota di competenza del 2019 non recuperata al termine dell'esercizio	0,00	102.661.874,95	-102.661.874,95
<b>DISAVANZO DERIVANTE DALL'ANNO 2019</b>	52.658.782,13	<b>52.658.782,13</b>	<b>0,00</b>
<b>TOTALE</b>	<b>100.000.000,00</b>	<b>2.256.794.220,07</b>	<b>-2.156.794.220,07</b>

Fonte: elaborazione delle Sezioni riunite per la Regione siciliana

Pertanto, con riferimento all'esercizio oggetto del presente giudizio, si è al cospetto di una disciplina unica nel suo genere ove si consideri che, nel corso dell'emergenza sanitaria da COVID-19, la normativa statale aveva previsto un sostegno finanziario agli enti territoriali dell'intero territorio nazionale – Regione Siciliana inclusa – essenzialmente rivolto ad attenuare le conseguenze della perdita di gettito delle entrate, degli oneri del debito finanziario e della crisi della liquidità di cassa, introducendo, altresì, anche proroghe dei termini relativi ad alcuni adempimenti contabili e norme in deroga alle disposizioni in materia di armonizzazione contabile, senza mai dispensare, tuttavia, con disposizioni a carattere generale, Comuni, Regioni e Province autonome, che sono parti integranti della finanza pubblica allargata, dall'obbligo di comprimere la spesa per adempiere ai fondamentali obblighi di recupero del disavanzo pregresso.

Ciò ricostruito in punto di fatto, si ha ragione di dubitare, per i motivi di seguito esposti, della legittimità costituzionale di un simile impianto normativo.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

##### 1. Le norme interessate dalla questione di legittimità costituzionale.

Come sopra indicato, le norme di cui si reputa necessario lo scrutinio di costituzionalità sono quelle che hanno conformato, con particolare riferimento al rientro dal disavanzo, la programmazione finanziaria regionale dell'esercizio 2021 e delle quali, pertanto, questo Collegio rimettente dovrebbe fare applicazione nel contesto del presente giudizio di parificazione.

Si fa riferimento, dunque: *a)* all'art. 7 (Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario) del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, nella versione risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 18 gennaio 2021, n. 8, applicato *ratione temporis*: «1. In sede di prima applicazione delle presenti norme di attuazione, ferma restando la competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci,





il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, saranno ripianate in dieci esercizi. In ogni caso l'applicazione del presente comma non può avere effetto sulla gestione dei pagamenti. Per far fronte agli effetti negativi derivanti dall'epidemia da Covid-19, le quote di copertura del disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018, da ripianare nell'esercizio 2021, sono rinviate, esclusivamente per tale annualità, all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto.

2. Anche al fine di tenere conto di quanto previsto dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012, il termine di dieci anni di cui al comma 1 è ridotto a tre anni secondo quanto previsto, rispetto alle tempistiche di rientro indicate al comma 1 con riferimento allo stato di emergenza dell'epidemia da Covid-19, qualora, entro il 31 gennaio 2021, la Regione e lo Stato non sottoscrivano un accordo contenente specifici impegni di rientro dal disavanzo. Tali impegni, in attuazione dei principi dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di responsabilità intergenerazionale, ai sensi degli articoli 81 e 97 della Costituzione, devono garantire il rispetto di specifici parametri di virtuosità, quali la riduzione strutturale della spesa corrente, con effetti a decorrere dall'esercizio finanziario 2021. La Regione si impegna, altresì, a concordare con lo Stato appositi interventi di riforma per le finalità di cui al presente comma»;

b) all'art. 5 (Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2019) della legge regionale 30 del 2021: «1. Il saldo finanziario negativo al 31 dicembre 2019 - Totale Disavanzo (Parte disponibile) di cui all'articolo 4, pari ad euro 7.418.715.638,23, è composto dalle seguenti quote:

a) euro 1.338.315.181,92 relativo al residuo al 31 dicembre 2019 del disavanzo dell'esercizio 2014 di cui alla delibera G.R. n. 229 del 14 settembre 2015;

b) euro 4.761.245.284,17 relativo al residuo al 31 dicembre 2019 del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui;

c) euro 187.218.858,42 relativo al residuo al 31 dicembre 2019 del disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2017;

d) euro 1.026.618.749,46 relativo al residuo al 31 dicembre 2019 del disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018;

e) euro 105.317.564,26 relativo al disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019.

2. A parziale modifica del piano di rientro di cui all'art. 4, comma 2 della legge regionale 28 dicembre 2019, n. 30 e successive modificazioni il saldo finanziario negativo di euro 7.418.715.638,23, di cui al comma 1, è ripianato come segue:

a) per euro 1.338.315.181,92:

a1) con le quote dell'esercizio 2020 di cui all'art. 4, comma 2 della legge regionale, n. 30/2019 e successive modificazioni, pari ad euro 57.131.972,20 ed euro 42.420.362,67;

a2) in tredici quote costanti di euro 57.131.972,20 a decorrere dall'esercizio finanziario 2022 relative al residuo al 31 dicembre 2019 del disavanzo dell'esercizio 2014 di cui alla delibera G.R. n. 229 del 14 settembre 2015 da ripianare ai sensi del comma 886 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 ed una quota di euro 114.263.944,43 per l'esercizio 2035 relativa alla quota di cui agli obblighi di copertura a carico dell'esercizio 2021 derivanti dal disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018 rinviata all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto ai sensi del secondo periodo del comma 1, dell'art. 7, del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 e successive modificazioni;

a.3) in due quote di euro 42.420.362,67 a decorrere dall'esercizio finanziario 2022 e una quota di euro 14.140.120,89 per l'esercizio 2024 relative alle quote non recuperate al 31 dicembre 2018 del disavanzo dell'esercizio 2014 di cui alla delibera G.R. n. 229 del 14 settembre 2015 da ripianare ai sensi del comma 1, dell'art. 7, del decreto legislativo n. 158/2019 e successive modificazioni, nonché una quota di euro 282.802.417,79 per l'esercizio 2025 relativa alla quota di cui agli obblighi di copertura a carico dell'esercizio 2021 derivanti dal disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018 rinviata all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto, ai sensi del secondo periodo del comma 1, dell'art. 7, del decreto legislativo n. 158/2019 e successive modificazioni;

b) per euro 4.761.245.284,17:

b1) con le quote dell'esercizio 2020 di cui all'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 30/2019 e successive modificazioni pari ad euro 164.180.871,87 ed euro 49.254.261,56;

b2) in ventitrè quote costanti di euro 164.180.871,87 a decorrere dall'esercizio finanziario 2022 relative al residuo al 31 dicembre 2019 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 ed una



quota di euro 328.361.743,69 per l'esercizio 2045 relativa alla quota di cui agli obblighi di copertura a carico dell'esercizio 2021 derivanti dal disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018 rinviata all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto, ai sensi del secondo periodo del comma 1, dell'art. 7, del decreto legislativo n. 158/2019 e successive modificazioni;

b3) in due quote di euro 49.254.261,56 a decorrere dall'esercizio finanziario 2022 e una quota di euro 16.418.087,19 per l'esercizio 2024 relative alle quote non recuperate al 31 dicembre 2018 da ripianare ai sensi del comma 1, dell'art. 7, del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 e successive modificazioni, nonché una quota di euro 328.361.743,73 per l'esercizio 2025 relativa alla quota di cui agli obblighi di copertura a carico dell'esercizio 2021 derivanti dal disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018 rinviata all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto, ai sensi del secondo periodo del comma 1, dell'art. 7, del decreto legislativo n. 158/2019 e successive modificazioni;

c) per euro 187.218.858,42:

c1) con la quota dell'esercizio 2020 di cui all'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 30/2019 e successive modificazioni pari ad euro 6.240.628,61;

c2) in ventisette quote costanti di euro 6.240.628,61 a decorrere dall'esercizio finanziario 2022 relative al disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2017 da ripianare ai sensi del comma 874 dell'art. 1 della legge n. 145/2018, ed una quota di euro 12.481.257,34 per l'esercizio 2049 relativa alla quota di cui agli obblighi di copertura a carico dell'esercizio 2021 derivanti dal disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018 rinviata all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto, ai sensi del secondo periodo del comma 1, dell'art. 7, del decreto legislativo n. 158/2019 e successive modificazioni;

d) per euro 1.026.018.749,46:

d1) con la quota dell'esercizio 2020 di cui all'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 30/2019 e successive modificazioni pari ad euro 102.661.874,95;

d2) in due quote di euro 102.661.874,95 a decorrere dall'esercizio 2022 e una quota di euro 34.220.624,98 per l'esercizio 2024 relative al disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 da ripianare ai sensi del comma 1, dell'art. 7, del decreto legislativo n. 158/2019 e successive modificazioni, nonché una quota di euro 684.412.499,63 per l'esercizio 2025 relativa alla quota di cui agli obblighi di copertura a carico dell'esercizio 2021 derivanti dal disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018 rinviata all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto, ai sensi del secondo periodo del comma 1, dell'art. 7, del decreto legislativo n. 158/2019 e successive modificazioni;

e) per euro 105.317.564,26:

e1) in due quote di euro 52.658.782,13 a decorrere dall'esercizio 2021 relative al disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019 da ripianare negli esercizi considerati nel bilancio di previsione non oltre la durata della legislatura regionale, ai sensi del comma 12, dell'art. 42, del decreto legislativo n. 118/2011 e successive modificazioni.

3. Per effetto delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, per gli esercizi finanziari 2021 e successivi cessano di avere vigore le disposizioni di cui all'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 30/2019 e successive modificazioni».

1.1. È opportuno evidenziare, al riguardo, che, nell'ambito del precedente giudizio di parificazione, concernente il rendiconto dell'esercizio 2020, la normativa speciale e derogatoria relativa al ripiano del disavanzo applicata, *ratione temporis*, da parte della Regione siciliana, è già stata sottoposta al vaglio del Giudice costituzionale.

In quella sede, infatti, con ordinanza n. 1/2023/PARI, le Sezioni riunite per la Regione siciliana, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, nel testo vigente *ratione temporis*, e dell'art. 4, comma 2, della legge regionale 28 dicembre 2019, n. 30, per la ritenuta violazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e in ordine alla lesione dei valori costituzionali dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria, nonché degli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale. È stato, inoltre, ravvisato un irragionevole trattamento di maggior favore, per l'allontanamento dall'uniforme paradigma statale che declina l'unità finanziaria ed economica della Repubblica sottesa alla disciplina della finanza pubblica.

I parametri costituzionali asseritamente violati sono stati individuati nelle seguenti disposizioni: art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione; articoli 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, della Costituzione, in combinato con gli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, della Costituzione.

È bene rimarcare che si tratta, tuttavia, di norme aventi differenti contenuti dispositivi.



Infatti:

a) la norma di cui all'art. 7, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 158 del 2019 nella versione risultante a seguito delle modifiche apportate dagli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8, applicata nell'esercizio 2021, presenta un contenuto precettivo diverso rispetto a quella applicata nel precedente esercizio 2020, avendo ridotto ulteriormente, fino ad azzerarli (per rinviarli in coda ai singoli percorsi di rientro), gli importi da stanziare per il recupero di tutto il disavanzo emerso fino al 31 dicembre 2018;

b) la norma di cui all'art. 5 (Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2019) della legge regionale 30 del 2021 ha rivisto integralmente, recependo tali innovazioni, il previgente percorso di rientro dal disavanzo a carico della Regione siciliana.

Il giudizio costituzionale instaurato a seguito della predetta ordinanza n. 1/2023/PARI è tuttora pendente.

## 2. Legittimazione ad adire la Corte costituzionale.

La legittimazione di queste Sezioni riunite a sollevare questione di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione siciliana, è già stata riconosciuta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 121 del 1966 e, da ultimo, con la sentenza n. 1 del 2024.

Più in generale, la legittimazione della Corte dei conti quale giudice *a quo*, nello svolgimento delle funzioni di parificazione dei rendiconti regionali, a norma dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 231, è stata costantemente ammessa dalla Corte costituzionale in plurime decisioni (*ex multis*, sentenze n. 181 del 2015, n. 89 del 2017, n. 196 del 2018, n. 138 e n. 146 del 2019, n. 112 e n. 244 del 2020, n. 215 e n. 235 del 2021, n. 253 del 2022), in quanto «la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria, giacché, nella parifica del rendiconto regionale, ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale, in una situazione analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (Corte costituzionale, sentenza n. 215 del 2021, § 4 del considerato in diritto).

## 3. La rilevanza delle questioni ai fini del presente giudizio.

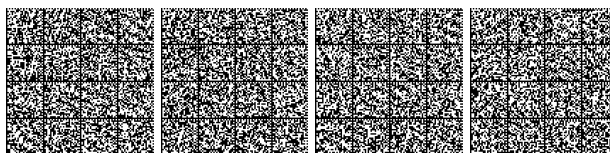
Ai fini della definizione del presente giudizio di parificazione, assume rilievo la questione della legittimità costituzionale di una speciale normativa sul ripiano del disavanzo della Regione siciliana, quale quella posta dalla norma oggetto di scrutinio, disciplinante modalità di recupero diverse dal contenuto precettivo del regime ordinario individuato dall'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011, in quanto essa costituisce lo strato normativo alla base della quantificazione degli stanziamenti di spesa del Conto del bilancio dell'esercizio 2021 e dei conseguenti obiettivi annuali intermedi di ripiano oggetto di programmazione e di rendicontazione.

3.1. Nella considerazione che l'essenza del giudizio di parificazione risiede nel raffronto fra la rappresentazione contabile ed i relativi presupposti di diritto («verificazione»), occorre accertare se l'atto di imputazione al bilancio previsionale del quantum di disavanzo pregresso sia compatibile con l'attuale assetto costituzionale, potendo condizionare, in tutto o in parte, il giudizio finale sul Rendiconto generale all'esame.

Qualora, infatti, le norme sospettate di incostituzionalità dovessero essere espunte dall'ordinamento giuridico, la posta di disavanzo iscritto in spesa nel bilancio dell'esercizio 2020 si appaleserebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata (*supra*, § 2, parte in fatto), con potenziale travolgimento dell'intera programmazione e della correlata rendicontazione.

Occorre ricordare, sul punto, che la Corte costituzionale ha recentemente affermato: «È evidente che predeterminare in questo modo, peraltro palesemente riduttivo, i disavanzi precedentemente emersi, comporta una alterazione degli equilibri, che finiscono per collidere frontalmente con gli obiettivi di finanza pubblica, e con la corretta determinazione delle risultanze gestionali oggetto del sindacato di legittimità-regolarità della Corte dei conti. Tutto ciò comporta, inoltre, il travolgimento dell'intera programmazione e della correlata rendicontazione, elementi necessari per custodire dinamicamente l'equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio» (sentenza n. 235 del 2021, § 6 del considerato in diritto).

Si tratta di un aspetto che – tra gli altri – connota, in generale, l'essenza della funzione del giudizio di parificazione ai sensi dell'art. 39 del regio decreto n. 1214 del 1934, dovendo quest'ultimo riscontrare anche l'effettiva legittimità della gestione annuale inerente al rendiconto (Corte costituzionale, sentenza n. 49 del 2018, § 3 del considerato in diritto), attraverso l'accertamento della sussistenza della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria (art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012), in quanto «il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato» (Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016, § 3 del considerato in diritto).





3.2. In conformità all'essenza del giudizio di parificazione, riconosciuto dalla consolidata giurisprudenza costituzionale quale «risultato dell'esercizio di una funzione di controllo-garanzia, a esito dicotomico (parifica/non parifica), [...] in vista dell'obiettivo di assicurare la conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al diritto del bilancio e, in specie, ai principi della legalità costituzionale in tema di finanza pubblica», al fine «di mettere a disposizione anche dell'ente controllato dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo» (Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2022, § 5.2 del considerato in diritto), queste Sezioni riunite sono tenute a sottoporre a verifica il perseguimento degli obiettivi intermedi di recupero del disavanzo di amministrazione, la cui rappresentazione contabile trova sintesi nel principale saldo registrato a consuntivo della gestione annuale, ossia il risultato di amministrazione (prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione in allegato al Rendiconto, totale parte disponibile - lettera E; decreto legislativo n. 118 del 2011, allegato n. 4/1, § 13.7. e decreto legislativo n. 4/2, § 9.2.20).

In linea generale, deve essere oggetto di riscontro l'eventuale miglioramento totale o parziale del risultato di amministrazione rispetto a quello registrato a chiusura dell'anno antecedente, secondo la metodologia imposta dall'ordinamento contabile, che, con riferimento a ciascuna singola componente del disavanzo proveniente dal precedente esercizio e in rapporto agli stanziamenti da iscriversi nel Conto del bilancio, richiede di confrontare gli importi da ripianare in attuazione delle rispettive discipline concernenti i singoli piani di rientro (decreto legislativo n. 118 del 2011, allegato n. 4/1, § 13.10.3).

3.3. La rimozione dall'ordinamento giuridico delle norme sospettate di illegittimità costituzionale, di cui queste Sezioni riunite devono fare applicazione ai fini degli accertamenti oggetto del presente giudizio, rileva, nell'ipotesi di accoglimento della presente questione, sotto il profilo del percorso argomentativo idoneo a sostenere la decisione del processo principale in termini di parifica/non parifica dei capitoli di spesa pertinenti agli stanziamenti definitivi del disavanzo e di tutte le singole partizioni del documento consuntivo in esame su cui ricadono i conseguenti effetti.

Sul punto, si rinvia agli orientamenti della Corte costituzionale, che, con la recente sentenza n. 215 del 2021, ha affermato: «In punto di rilevanza, per costante orientamento di questa Corte, essenziale e sufficiente a conferire rilevanza alla questione prospettata è «che il giudice debba effettivamente applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita nel procedimento pendente avanti a sé (sentenza n. 253 del 2019) e che la pronuncia della Corte «influi[sca] sull'esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (tra le molte, sentenza n. 28 del 2010)» (sentenza n. 20 del 2016)» (sentenza n. 84 del 2021). È inoltre necessario che il rimettente illustri le ragioni che «determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale» (sentenza n. 105 del 2018)» (§ 5.1. del considerato in diritto).

3.4. Si osserva, altresì, che la rilevanza della questione deve essere valutata nella prospettiva della esatta quantificazione degli obblighi di recupero del disavanzo a carico degli esercizi successivi a quello oggetto di rendicontazione, in rapporto a ciascuna delle distinte componenti del disavanzo complessivo.

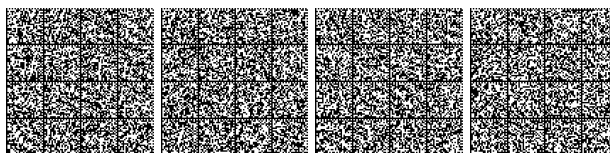
Infatti, la corretta redazione dell'obbligatorio prospetto sintetico da allegare al documento consuntivo (decreto legislativo n. 118 del 2011, allegato 4/1, § 13.10.3), al quale è ascritta la fondamentale funzione di imputare a specifiche componenti del disavanzo l'importo del miglioramento totale o parziale del risultato di amministrazione rispetto a quello registrato a chiusura dell'anno antecedente, secondo la metodologia imposta dall'ordinamento contabile (decreto legislativo n. 118 del 2011, allegato 4/1, § 9.2.25-9.2.30) – basata sull'applicazione del generale criterio dell'anzianità di formazione della componente e del raffronto con la quota che avrebbe dovuto essere a carico dell'esercizio (in merito, decreto legislativo n. 118 del 2011, allegato 4/1, § 9.2.30) – poggia sull'imprescindibile presupposto che, solo muovendo dall'esatto quadro di riferimento normativo, che avrebbe dovuto essere concretamente attuato nell'esercizio di riferimento, potrà aversi esatta cognizione degli importi che dovranno interessare i futuri stanziamenti di bilancio per ciascuna partizione del disavanzo.

Solo la corretta redazione di tale prospetto relativo ai miglioramenti/peggioramenti del disavanzo e alla distinta composizione in singole quote (prospetto che deve confluire nella legge di approvazione del rendiconto) consentirà di porre in rapporto di continuità l'esercizio rendicontato rispetto a quelli in corso di gestione e ai successivi periodi finanziari, sotto il profilo della programmazione del recupero di ogni specifica partizione del complessivo disavanzo che, come è noto, è soggetta ad un proprio autonomo regime giuridico.

Ai fini di una maggiore comprensione, si pone la seguente semplificazione pratica.

L'Amministrazione regionale, nel redigere il prospetto sul recupero del disavanzo in allegato al Rendiconto dell'esercizio 2021 (allegato n. 26 al rendiconto, pagg. 91-92), ha imputato l'importo del miglioramento del risultato di amministrazione (lett. E), pari a euro 661.274.025,13, dapprima, per euro 52.658.782,13 (pari al corrispondente stanziamento di bilancio) alla quota di disavanzo più recente, ossia quella della gestione del 2019, da recuperare secondo la disciplina vigente nell'esercizio 2021 (art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019 e art. 5, comma 2, della legge regionale n. 30 del 2021), per poi ascrivere, in ordine di anzianità di formazione, l'ulteriore miglioramento di euro 608.615.243,00 alla componente più remota del disavanzo, ossia il disavanzo registrato a chiusura del 2014.

Ove, diversamente, a valle dell'incidente di costituzionalità, dovesse essere pronunciata l'illegittimità dello speciale regime di ripiano del disavanzo posto dalla norma di attuazione dello Statuto e dalle discendenti disposizioni della legge regionale, l'importo dei miglioramenti del risultato di amministrazione (lett. E), registrati a chiusura di ciascuno





degli esercizi incisi dalle norme sospettate di illegittimità costituzionale, dovrebbe essere raffrontato agli stanziamenti imposti dalla diversa disciplina statale vigente *ratione temporis*, per ognuna delle specifiche quote di disavanzo indicate nella superiore tabella n. 2, con conseguente rideterminazione del prospetto in allegato al Rendiconto.

3.5. D'altra parte, sulla rilevanza della questione nel presente giudizio, non incidono in alcun modo né la pendenza della questione di legittimità costituzionale sollevata nel precedente giudizio con ordinanza n. 1/2023/PARI in quanto riguardante, come visto, norme dal diverso contenuto precettivo, né la normativa sopravvenuta successivamente alla chiusura dell'esercizio 2021.

A quest'ultimo proposito, si rappresenta che, a seguito del deposito del dispositivo con cui le Sezioni riunite hanno sospeso il giudizio di parificazione in ordine al rendiconto dell'esercizio finanziario 2020, all'esito dell'udienza pubblica del 3 dicembre 2022, la materia del disavanzo della Regione siciliana è stata novellata dal legislatore statale nel corso del 2023 con due provvedimenti normativi.

Dapprima è entrato in vigore, dal 1° gennaio 2023, l'art. 1, commi da 841 a 845, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che ha disposto nei termini a seguire:

«841. La Regione siciliana è autorizzata a ripianare in quote costanti, in dieci anni a decorrere dall'esercizio 2023, il disavanzo relativo all'esercizio 2018 e le relative quote di disavanzo non recuperate alla data del 31 dicembre 2022.

842. Nelle more dell'approvazione del rendiconto relativo all'esercizio 2022, le quote del disavanzo da ripianare ai sensi del comma 841 sono determinate con riferimento al disavanzo di amministrazione accertato in sede di rendiconto relativo all'esercizio 2018. A seguito del definitivo accertamento del disavanzo di amministrazione relativo all'esercizio 2022, la legge della Regione siciliana di approvazione del rendiconto relativo all'esercizio 2022 ridetermina le quote costanti del disavanzo relativo all'esercizio 2018 da recuperare annualmente entro l'esercizio 2032.

843. La Regione siciliana rimane impegnata al rispetto delle previsioni di cui ai punti 1, 2 e 5 dell'accordo sottoscritto con lo Stato il 14 gennaio 2021, in attuazione dei principi dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, della responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e della responsabilità intergenerazionale, ai sensi degli articoli 81 e 97 della Costituzione, garantendo il rispetto di specifici parametri di virtuosità, quali la riduzione strutturale della spesa corrente.

844. In caso di mancata attuazione degli obiettivi di riduzione strutturale complessivi previsti ai punti 1 e 2 dell'accordo di cui al comma 843, nonché in caso di mancata trasmissione della certificazione prevista dal medesimo accordo, viene meno il regime di ripiano pluriennale del disavanzo di cui al comma 841.

845. In attuazione dell'accordo di cui al comma 843, le riduzioni strutturali degli impegni correnti sono realizzate attraverso provvedimenti amministrativi o normativi che determinano una riduzione permanente della spesa corrente. A decorrere dall'anno 2023, le riduzioni permanenti degli impegni di spesa corrente sono recepite nel bilancio di previsione mediante corrispondenti riduzioni pluriennali degli stanziamenti di bilancio e delle autorizzazioni di spesa» (enfasi aggiunta).

In una prima fase del 2023, pertanto, le norme in esame avevano disposto un nuovo percorso di rientro decennale, a quote costanti, del «disavanzo relativo all'esercizio 2018 e [del]le relative quote di disavanzo non recuperate alla data del 31 dicembre 2022» a decorrere dall'esercizio 2023 e sulla base degli impegni già definiti con lo Stato nell'Accordo sottoscritto il 14 gennaio 2021.

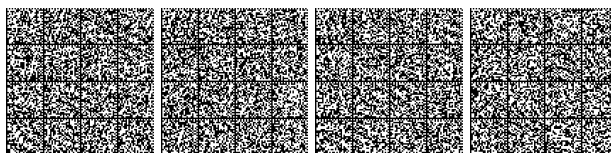
Nelle more dell'approvazione del rendiconto della gestione relativo all'esercizio 2022 con legge regionale (e, dunque, solo previo svolgimento del relativo giudizio di parificazione e, logicamente, anche di quelli ancora in corso) – momento a partire dal quale potranno effettivamente cristallizzarsi la quantificazione della parte disponibile del risultato di amministrazione, la sussistenza di eventuali miglioramenti/peggioramenti del disavanzo e l'esatta ripartizione del medesimo nelle sue diverse componenti – è stato autorizzato, medio tempore, un percorso di rientro basato sulle risultanze temporanee dei rendiconti disponibili e dei dati del bilancio pre-consuntivo, al fine di permettere la necessaria programmazione finanziaria in riferimento agli esercizi in corso di gestione.

Per tale ragione, con deliberazione n. 67 del 10 febbraio 2023, la Giunta regionale ha approvato il «Piano di rientro dal disavanzo presunto al 31 dicembre 2022», i cui contenuti sono stati trasfusi nell'allegato n. 18 approvato con l'art. 3, comma 1, lett. r), della legge regionale 22 febbraio 2023, n. 3 (Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2023-2025). (2)

Al contempo, con l'art. 53 della legge regionale 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), è stato disposto che «[p]er effetto delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 841 e 842, alla legge 29 dicembre 2022, n. 197, per gli esercizi finanziari 2023 e successivi, cessano di avere vigore le disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 5 della legge regionale 6 novembre 2021, n. 30».

A decorrere dal 1° gennaio 2023, dunque, il momentaneo percorso di rientro dal complessivo disavanzo è stato calibrato sulle quantificazioni e sulle scadenze temporali indicate nel prospetto a seguire.

(2) Cfr. G.U.R.I. n. 9 del 1° marzo 2023, pagine 416 e ss. e, specialmente, pagine 515 e ss.



**Tabella 3 – Piano di rientro del disavanzo dall'anno 2023 ai sensi della deliberazione della Giunta regionale n. 67 del 10 febbraio 2023**

RIPIANO DEL DISAVANZO - DELIBERAZIONE GIUNTA REGIONALE N. 67 DEL 10 FEBBRAIO 2023								T O T A L E  P E R  A N N O
DISAVANZO AL 31.12.2014 - DELIBERA G.R. 229 DEL 14 SETTEMBRE 2015	DISAVANZO DA RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI		DISAVANZO DERIVANTE DALLA GESTIONE E.F. 2017	DISAVANZO DERIVANTE DALLA GESTIONE E.F. 2018	DISAVANZO DERIVANTE DALLA GESTIONE E.F. 2019	ANNO/ DURATA RESIDUA		
607.399.281,46	4.104.521.796,74		162.256.343,86	1.026.618.749,50	16.608.466,99			
A1) RIPIANO EX L. N. 145/2018, ART. 1, CO. 886	A2) RIPIANO IN 10 ANNI QUOTE NON RECUPERATE AL 31.12.2018 (L. N. 197/2022, ART. 1, CO. 841-845)	B1) RIPIANO EX D.LGS. N. 118/2011, ART. 3, CO. 6	B2) RIPIANO IN 10 ANNI QUOTE NON RECUPERATE AL 31.12.2018 (L. N. 197/2022, ART. 1, CO. 841-845)	C) RIPIANO EX L. N. 145/2018, ART. 1, CO. 874	D) RIPIANO IN 10 ANNI QUOTE NON RECUPERATE AL 31.12.2018 (L. N. 197/2022, ART. 1, CO. 841-845)	E) RIPIANO EX ART. 42, CO. 12, D.LGS. N. 118/2011		
4	10	22	10	26	10	1		
2023	57.131.952,42	42.420.362,67	164.180.871,87	49.254.261,56	6.240.628,61	102.661.874,95	16.608.466,99	438.498.419,07
2024	57.131.952,42	42.420.362,67	164.180.871,87	49.254.261,56	6.240.628,61	102.661.874,95		421.889.952,08
2025	57.131.952,42	42.420.362,67	164.180.871,87	49.254.261,56	6.240.628,61	102.661.874,95		421.889.952,08
2026	11.799.797,50	42.420.362,67	164.180.871,87	49.254.261,56	6.240.628,61	102.661.874,95		376.557.797,16
2027		42.420.362,67	164.180.871,87	49.254.261,56	6.240.628,61	102.661.874,95		364.757.999,66
2028		42.420.362,67	164.180.871,87	49.254.261,56	6.240.628,61	102.661.874,95		364.757.999,66
2029		42.420.362,67	164.180.871,87	49.254.261,56	6.240.628,61	102.661.874,95		364.757.999,66
2030		42.420.362,67	164.180.871,87	49.254.261,56	6.240.628,61	102.661.874,95		364.757.999,66
2031		42.420.362,67	164.180.871,87	49.254.261,56	6.240.628,61	102.661.874,95		364.757.999,66
2032		42.420.362,67	164.180.871,87	49.254.261,56	6.240.628,61	102.661.874,95		364.757.999,66
2033			164.180.871,87		6.240.628,61			170.421.500,48
2034			164.180.871,87		6.240.628,61			170.421.500,48
2035			164.180.871,87		6.240.628,61			170.421.500,48
2036			164.180.871,87		6.240.628,61			170.421.500,48
2037			164.180.871,87		6.240.628,61			170.421.500,48
2038			164.180.871,87		6.240.628,61			170.421.500,48
2039			164.180.871,87		6.240.628,61			170.421.500,48
2040			164.180.871,87		6.240.628,61			170.421.500,48
2041			164.180.871,87		6.240.628,61			170.421.500,48
2042			164.180.871,87		6.240.628,61			170.421.500,48
2043			164.180.871,87		6.240.628,61			170.421.500,48
2044			164.180.871,87		6.240.628,61			170.421.500,48
2045					6.240.628,61			6.240.628,61
2046					6.240.628,61			6.240.628,61
2047					6.240.628,61			6.240.628,61
2048					6.240.628,61			6.240.628,61
	183.195.654,76	424.203.626,70	3.611.979.181,14	492.542.615,60	162.256.343,86	1.026.618.749,50	16.608.466,99	5.917.404.638,55

Fonte: elaborazione delle Sezioni riunite per la Regione siciliana

Infine, è attualmente in corso il procedimento legislativo di abrogazione dell'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, a seguito dell'approvazione del relativo schema normativo nell'apposita seduta – in data 8 agosto 2023 – della Commissione mista paritetica prevista dall'art. 43 dello statuto della Regione siciliana.

Il quadro degli impegni cui è subordinata la speciale disciplina di ripiano del disavanzo posta dal legislatore statale è stato, da ultimo, oggetto di rivisitazione in conseguenza dell'Accordo sottoscritto in data 16 ottobre 2023 tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Presidente della Regione siciliana, in sostituzione del precedente Accordo del 14 gennaio 2021 (3), il cui recepimento normativo - secondo gli obblighi posti dalle parti (4) – è contenuto nell'art. 9, comma 2, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, legge 15 dicembre 2023, n. 191. (5)

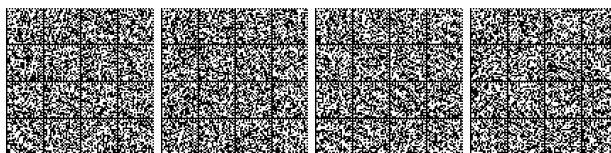
La disposizione in questione interviene direttamente sul testo del citato art. 1, commi da 841 a 845, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, in sostituzione/modifica dei commi 841, 842 e 843 e con efficacia abrogativa dei commi 844 e 845. (6)

(3) Il testo dell'Accordo Stato-Regione siciliana del 16 ottobre 2023 è riprodotto in allegato alla deliberazione della Giunta regionale n. 399 del 16 ottobre 2023

(4) Il punto n. 11 dell'Accordo Stato-Regione siciliana del 16 ottobre 2023 contempla, infatti, la seguente prescrizione: «Il presente accordo sarà recepito in specifiche disposizioni legislative».

(5) Il decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, recante Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili, è stato pubblicato nella G.U.R.I. n. 244 del 18 ottobre 2023.

(6) L'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 145 del 2023, come convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, L. 15 dicembre 2023, n. 191, così prevede: «All'articolo 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 841 è sostituito dal seguente: «841. In attuazione dei principi dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, della responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e della responsabilità intergenerazionale, ai sensi degli articoli 81 e 97 della Costituzione, a decorrere dall'esercizio 2023, la Regione siciliana è autorizzata a ripianare entro il limite massimo di otto anni il disavanzo relativo all'esercizio 2018 e le relative quote di disavanzo non recuperate alla data del 31 dicembre 2022, secondo le modalità definite con l'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione siciliana sottoscritto in data 16 ottobre 2023»; b) al comma 842, le parole: «ridetermina le quote costanti del disavanzo relativo all'esercizio 2018 da recuperare annualmente entro l'esercizio 2032» sono sostituite dalle seguenti: «ridetermina le quote costanti del disavanzo relativo all'esercizio 2018 da recuperare annualmente entro l'esercizio 2030»; c) il comma 843 è sostituito dal seguente: «843. In caso di mancato rispetto da parte della Regione degli specifici impegni derivanti dall'accordo di cui al comma 841, viene meno il regime di ripiano pluriennale secondo le modalità individuate dal medesimo accordo e trova applicazione il regime ordinario di ripiano previsto dall'art. 42 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 dall'esercizio in cui è accertato il mancato rispetto degli impegni assunti ovvero dall'esercizio immediatamente successivo se l'accertamento interviene dopo il termine previsto per la deliberazione delle necessarie variazioni di bilancio». d) i commi 844 e 845 sono abrogati».



In base alla disciplina attualmente vigente, il disavanzo della Regione siciliana è sottoposto al seguente regime:

«841. In attuazione dei principi dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, della responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e della responsabilità intergenerazionale, ai sensi degli articoli 81 e 97 della Costituzione, a decorrere dall'esercizio 2023, la Regione siciliana è autorizzata a ripianare entro il limite massimo di otto anni il disavanzo relativo all'esercizio 2018 e le relative quote di disavanzo non recuperate alla data del 31 dicembre 2022, secondo le modalità definite con l'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione siciliana sottoscritto in data 16 ottobre 2023.

842. Nelle more dell'approvazione del rendiconto relativo all'esercizio 2022, le quote del disavanzo da ripianare ai sensi del comma 841 sono determinate con riferimento al disavanzo di amministrazione accertato in sede di rendiconto relativo all'esercizio 2018. A seguito del definitivo accertamento del disavanzo di amministrazione relativo all'esercizio 2022, la legge della Regione siciliana di approvazione del rendiconto relativo all'esercizio 2022 ridetermina le quote costanti del disavanzo relativo all'esercizio 2018 da recuperare annualmente entro l'esercizio 2030.

843. In caso di mancato rispetto da parte della Regione degli specifici impegni derivanti dall'accordo di cui al comma 841, viene meno il regime di ripiano pluriennale secondo le modalità individuate dal medesimo accordo e trova applicazione il regime ordinario di ripiano previsto dall'art. 42 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 dall'esercizio in cui è accertato il mancato rispetto degli impegni assunti ovvero dall'esercizio immediatamente successivo se l'accertamento interviene dopo il termine previsto per la deliberazione delle necessarie variazioni di bilancio».

Inoltre, al fine di rispettare gli impegni assunti – attraverso il nuovo Accordo – in merito alle modalità di finanziamento della spesa sanitaria, è stato posto l'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 145 del 2023, che testualmente prescrive: «In attuazione del punto 9 dell'Accordo in materia di finanza pubblica, sottoscritto in data 16 ottobre 2023 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione siciliana, è riconosciuto in favore della Regione siciliana l'importo di 300 milioni di euro per l'anno 2023 a titolo di concorso all'onere derivante dall'innalzamento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria al 49,11 per cento di cui all'art. 1, comma 830, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. All'onere derivante dal presente comma, pari a 300 milioni di euro per l'anno 2023, si provvede ai sensi dell'art. 23».

Con riguardo agli specifici obblighi concernenti il recupero del disavanzo dal 2023, la disciplina congiunta dei novellati commi da 841 a 843 della legge n. 197 del 2022 e delle prescrizioni contenute nell'Accordo sottoscritto il 16 dicembre 2023 si impernia, in estrema sintesi, sulle seguenti innovazioni:

il periodo temporale di rientro dal disavanzo è ridotto da dieci a otto anni, a decorrere dal 2023 e sino al 2030 (quale effetto delle modifiche intervenute sui commi 841 e 842);

è soppresso l'obbligo di operare riduzioni strutturali degli impegni di spesa corrente, attraverso provvedimenti amministrativi o normativi idonei ad incidere in maniera permanente sulla dimensione quantitativa e qualitativa delle pertinenti allocazioni di bilancio e secondo le prescrizioni contenute nel precedente Accordo del 14 gennaio 2021 (a seguito della sostituzione del comma 843 e dell'abrogazione dei commi 844 e 845);

in luogo dei parametri di virtuosità individuati nel precedente Accordo del 14 gennaio 2021 è adesso richiesto di incrementare la quota di ripiano del disavanzo annuale dell'importo di euro 70 milioni (punti nn. 1 e 2 dell'Accordo del 16 ottobre 2023), lasciando sostanzialmente all'autonomia della Regione siciliana le decisioni circa le corrispondenti riduzioni di spesa corrente, con l'obbligo, tuttavia, di mantenere inalterato l'ammontare degli impegni e dei pagamenti concernenti specifiche articolazioni del Macroaggregato 1.04 del Titolo I della spesa. Nello specifico, si tratta di spese per «Trasferimenti correnti a Province», «Trasferimenti correnti a Comuni», «Trasferimenti correnti a Città metropolitane e Roma capitale» e «Altri assegni e sussidi assistenziali» (punto n. 3 dell'Accordo del 16 ottobre 2023);

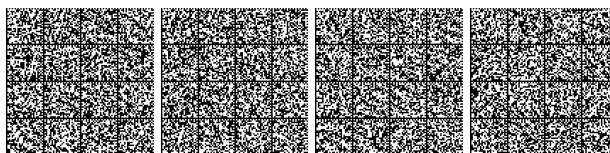
è mantenuto l'obbligo dell'incremento annuale dei pagamenti per spesa di investimento, ma, al contempo, è esteso il profilo temporale di scadenza del preciso impegno (sino al 2030) ed è diminuita la percentuale crescente dei pagamenti per il periodo successivo al 2026 (dal 5% al 2%), introducendo, altresì, specificazioni procedurali sulla verifica *ex post* dell'obiettivo raggiunto (punti nn. 5 e 6 dell'Accordo del 16 ottobre 2023);

sono modificati i precedenti impegni circa l'assunzione del personale e sono individuate specifiche regole sul *turn over*.

Il diverso quadro normativo, infine, renderà necessario intervenire sulla quantificazione e sulle cadenze temporali delle quote di disavanzo da stanziare nel bilancio di previsione della Regione siciliana negli esercizi dal 2023 al 2030, novellando il percorso di rientro provvisoriamente individuato dalla citata deliberazione della Giunta regionale n. 67 del 10 febbraio 2023 (come, peraltro, testualmente previsto dal punto n. 2 dell'Accordo del 16 ottobre 2023, oltre che dal novellato comma 842).

Ebbene, tutto il descritto compendio normativo intervenuto sul finire del 2022 e novellato nel 2023 non influisce minimamente sulla rilevanza della odierna questione, dal momento che attiene alla programmazione finanziaria decorrente dall'esercizio 2023, mentre il presente giudizio ha ad oggetto fatti gestionali verificatisi nell'esercizio 2021 e regolati dal contesto normativo in quel momento vigente.

Come affermato dalla Corte costituzionale, del resto, «[C]iascun rendiconto [...] è redatto alla luce dello specifico contesto normativo inerente all'esercizio finanziario cui fa riferimento. Per tale motivo, in sede di giudizio di parificazione, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti valutano, ogni anno, il rendiconto generale dell'esercizio





finanziario trascorso, rendiconto che può essere strutturato in modo differente da un anno all'altro, in sintonia con l'evoluzione del quadro normativo di riferimento in tema di spesa» (Corte costituzionale, sentenza n. 244 del 2020, punto 2.2.1 del «Considerato in diritto»).

Inoltre, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della disciplina in vigore nell'esercizio oggetto di parificazione non è destinata a mutare nel rinnovato quadro normativo delineatosi a partire dal 2023, in quanto è funzionale a perimetrare con precisione la dimensione finanziaria delle singole partizioni del disavanzo residuo a chiusura del 2021 e a proiettare ciascuna componente, dapprima nell'esercizio 2022, e, di conseguenza, anche nel futuro piano di rientro che la Regione siciliana dovrà seguire a decorrere dal 2023, in conformità al regime normativo adesso delineato dall'art. 1, commi 841-843 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, all'esito delle modifiche introdotte dall'art. 9, comma 2, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145.

4. La non manifesta infondatezza e i paradigmi costituzionali violati: art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e articoli 81 e 97, primo comma, della Costituzione, in combinato con gli articoli 3, 5 e 120, secondo comma, della Costituzione.

I dubbi di legittimità ricadenti sulle disposizioni oggetto di scrutinio appaiono in buona parte coincidenti con quelli prospettati, con la citata ordinanza n. 1/2023/PARI, relativamente all'art. 7, del decreto legislativo n. 158 del 2019, nella sua formulazione originaria, e all'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 30 del 2019.

4.1.1. Viene, innanzitutto, in considerazione la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che ascrive alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici», di cui il disposto dell'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011, inerente alle regole fondamentali di disciplina del recupero del disavanzo di amministrazione, costituisce norma interposta.

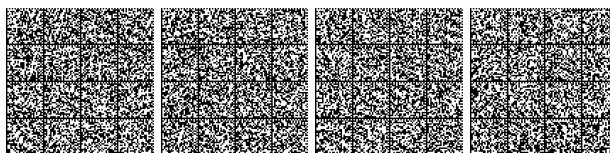
Verso questa direzione, infatti, si è consolidato un preciso indirizzo della Corte costituzionale, chiamata a scrutinare la legittimità di alcune disposizioni contenute nella legislazione regionale e operanti in contrasto con la disciplina di fonte statale, la quale è stata considerata espressione dell'esigenza di armonizzare i bilanci pubblici sotto lo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano (in particolare, sentenze n. 246 del 2021, n. 168 e n. 268 del 2022).

Con la decisione n. 268 del 2022, il Giudice delle leggi ha chiarito in modo definitivo che la disciplina del disavanzo di amministrazione (e del suo ripiano) attiene inequivocabilmente alla materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici (di competenza statale) e che la violazione dell'art. 42 del decreto legislativo n. 118 del 2011 comporta la lesione dell'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione. È stato, infatti, affermato: «Consegue da tutto ciò che l'intero ammontare di disavanzo non ripianato nel 2019 avrebbe dovuto essere applicato, per intero, all'esercizio 2021, ai sensi di quanto prescrive il combinato dei richiamati principi contabili applicati di cui ai paragrafi 9.2.26 e 9.2.28, a loro volta espressione della esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano (*ex multis*, sentenze n. 246 e n. 235 del 2021). Le previsioni regionali impugnate, pertanto, si pongono in contrasto con l'evocato art. 42, commi 12 e 14, del decreto legislativo n. 118 del 2011 e, di conseguenza, violano l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in quanto violano la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici» (enfasi aggiunta; § 6.2. del considerato in diritto).

Sebbene le pronunce in questione abbiano riguardato la produzione normativa di Regioni ordinarie (nel caso di specie, Regione Basilicata e Regione Molise), nell'opinione di questo giudice rimettente il parametro evocato non potrebbe che imporsi anche alle Regioni che, come la Regione siciliana, a norma dell'art. 116, comma 1, della Costituzione «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale», per le ragioni a seguire.

4.1.2. È noto che i rapporti tra la disciplina dell'armonizzazione contabile e le speciali autonomie sono regolati dall'odierno art. 79 del decreto legislativo n. 118 del 2011, rubricato Disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, che così testualmente prevede: «La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

4.1.3. La norma in esame, nella versione originaria del decreto legislativo n. 118 del 2011 antecedente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, dopo l'introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio (legge costituzionale n. 1 del 2012), era allocata in altra disposizione dell'originario *corpus*, l'art. 37, che si componeva anche del seguente secondo periodo: «Qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'art. 36, comma 5, non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'art. 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano».





4.1.4. A seguito dell'entrata in vigore di questa primigenia disposizione, su impugnazione di alcune Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità di questo secondo periodo, con la motivazione che il coordinamento della finanza degli enti territoriali a speciale autonomia avrebbe dovuto essere disciplinato non in via unilaterale dallo Stato, ma dalla normativa di attuazione statutaria, da adottare attraverso il coinvolgimento di detti enti e mediante il procedimento di formazione previsto dall'art. 27 della legge di delega n. 42 del 2009, palesandosi, pertanto, il vizio di eccesso di delega legislativa ai sensi dell'art. 76 della Costituzione (sentenza n. 178 del 2012).

In particolare, la sentenza n. 178 del 2012 esplicitava: «Questa Corte ha già sottolineato che, ai sensi del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 42 del 2009, le uniche disposizioni di tale legge applicabili agli enti ad autonomia differenziata sono gli articoli 15, 22 e 27 (sentenze n. 71 e n. 64 del 2012; n. 201 del 2010). Esclusa la rilevanza degli articoli 15 e 22 – attinenti, come già osservato al punto 4.2., ad aspetti non pertinenti alla questione; e cioè, rispettivamente, al finanziamento delle città metropolitane ed alla perequazione infrastrutturale – va ricordato che il citato art. 27 fissa il principio secondo cui gli enti ad autonomia differenziata, «nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario» secondo le procedure “pattizie” previste per l'introduzione delle norme attuative degli statuti (cioè «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi»). Detto art. 27, dunque, non pone alcuna deroga all'adozione di tali procedure, con la conseguenza che, in base alla legge n. 42 del 2009, tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione (ivi comprese quelle dell'art. 2, che il decreto legislativo n. 118 del 2011 dichiara espressamente di attuare) si applicano agli enti ad autonomia differenziata non in via diretta, ma solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria. La normativa impugnata stabilisce, invece, che, qualora «entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'art. 36, comma 5, non risultino concluse le procedure» di attuazione statutaria, l'intero decreto delegato e gli indicati decreti legislativi «trovano immediata e diretta applicazione» nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano «sino al completamento delle procedure medesime». Tale diretta – ancorché transitoria – applicazione eccede, pertanto, i limiti fissati dalla legge di delegazione, la quale non consente eccezioni, con riguardo ai suddetti enti, alla regola dell'adozione delle peculiari procedure “pattizie” previste per la determinazione delle norme di attuazione statutaria» (§ 6.2. del considerato in diritto).

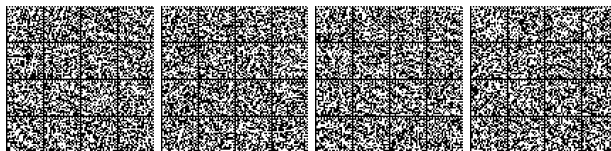
4.1.5. A distanza di un decennio da questa pronuncia, e soprattutto dalle modifiche intervenute sul testo della carta costituzionale che hanno attratto alla legislazione esclusiva dello Stato la materia dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici», con spostamento dalla precedente sede della legislazione concorrente cui permane, invece, solo quella del «coordinamento della finanza pubblica», ad avviso di questo giudice rimettente non può prescindere da un'esegesi sistematica e costituzionalmente orientata del contenuto precettivo dell'art. 79 del decreto legislativo n. 118 del 2011, al fine di coglierne gli spazi di applicazione nel contesto delle disposizioni che compongono l'intero corpus normativo.

4.1.6. In merito occorre osservare che, già al momento delle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 126 del 2014, la relazione tecnico-illustrativa sullo schema del provvedimento ha evidenziato come, all'interno del novellato *corpus* sull'armonizzazione contabile, fosse stato espunto dal testo dell'originario art. 37 – poi rinumerato nell'odierno art. 79 – il secondo periodo dichiarato costituzionalmente illegittimo, al fine di rispettare lo stretto perimetro della delega legislativa, con significativa menzione, tuttavia, per l'«eventuale applicabilità alle autonomie speciali dell'art. 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di armonizzazione contabile» (lo schema era presentato dal Governo alla Presidenza del Senato in data 15 aprile 2014, per il parere delle competenti commissioni parlamentari, ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42).

4.1.7. A seguito della novella intervenuta sull'intero impianto del decreto legislativo n. 118 del 2011, il vigente art. 1, comma 1, prevede adesso che «[a]i sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, il presente titolo e il titolo III disciplinano l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni [...]. A decorrere dal 1° gennaio 2015 cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili con il presente decreto».

Inoltre, ad esordio del Titolo III, intestato all'Ordinamento finanziario e contabile delle regioni – sotto il quale si colloca topograficamente anche l'art. 42, comma 12, che pone la disciplina generale in materia di ripiano del disavanzo – l'art. 36, comma 1, afferma che «[i]l presente titolo disciplina i bilanci delle regioni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione».

4.1.8. In presenza, dunque, di una materia ricadente nella competenza esclusiva della legislazione dello Stato, il procedimento di produzione delle fonti del diritto non potrebbe che essere conforme alle disposizioni costituzionali



collocate sotto la Sezione II, La formazione delle leggi (articoli 70-82 Cost.), considerando soprattutto che la novella del 2012 individua proprio nel Parlamento l'organo deputato a immettere nel circuito normativo le disposizioni fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio dei bilanci pubblici (art. 81, comma 6, della Costituzione). La costante giurisprudenza costituzionale esalta, peraltro, il rapporto ancillare tra le norme di armonizzazione dei bilanci pubblici e il precetto dell'equilibrio di bilancio: «[G]li scostamenti dai principi del decreto legislativo n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81 della Costituzione» (Corte costituzionale, sentenza n. 279 del 2016, § 3).

Si pone, pertanto, la questione della possibile coesistenza di ulteriori fonti di produzione normativa, che, negli ambiti di disciplina ricadenti direttamente nella materia della competenza esclusiva dello Stato, siano abilitate a declinare, secondo forme e condizioni particolari di autonomia (art. 116, comma 1, della Costituzione), regole sostanziali che divergono dal modello normativo uniforme.

4.1.9. Sotto tale profilo, questo giudice rimettente osserva che la modifica inerente alla materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici è stata particolarmente valorizzata dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, tanto da sostenere con perentorietà che essa è una competenza esclusiva dello Stato che non può subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali.

È stato, dunque, affermato che l'indefettibilità del principio di armonizzazione – ancor prima d'essere giuridica conseguenza dello spostamento della materia dal terzo al secondo comma, lettera *e*), dell'art. 117 della Costituzione, avvenuto ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2012 – è ontologicamente collegata alla necessità di realizzare l'uniformità dei linguaggi e l'omogeneità dell'espressione finanziaria e contabile di tutti gli enti operanti nel sistema della finanza pubblica allargata, senza le quali non sarebbe possibile il consolidamento dei conti pubblici e il perseguimento di obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie e la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci (*ex plurimis*, sentenze n. 184 del 2016 e n. 80 del 2017).

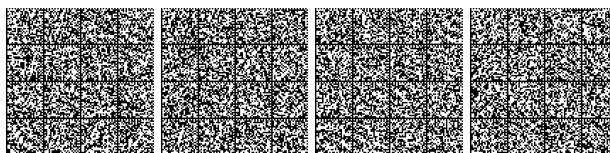
In ragione del suo carattere polifunzionale, prosegue la medesima giurisprudenza, l'armonizzazione contabile, dopo la legge n. 42 del 2009 e la legge costituzionale n. 1 del 2012, ha assunto una sua più ampia e rigorosa fisionomia, attraverso la legislazione ordinaria attuativa e, in particolare, attraverso il decreto legislativo n. 118 del 2011, espandendosi ad ambiti di regolazione ricadenti in altri titoli di competenza (trasversali, concorrenti e residuali) e includendo disposizioni teleologicamente ascrivibili sia al coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, della Costituzione), sia alla disciplina degli equilibri di bilancio (art. 81 della Costituzione), sia al principio del buon andamento finanziario e della programmazione (art. 97 della Costituzione).

Il cardine della materia rimessa alla competenza del legislatore statale, quindi, ruota attorno all'esigenza dell'«omogeneità dell'espressione finanziaria e contabile [che] deve ricomprendere non solo gli schemi ed i modelli aggreganti ma anche la rappresentazione uniforme dei fenomeni giuridici ed economici sottesi alla struttura matematica dei bilanci (enfasi aggiunta; sentenza n. 80 del 2017, § 3.4. del considerato in diritto)».

Più recentemente, lo stesso giudice costituzionale ha ricordato che «[d]el resto, le regole sull'armonizzazione contabile esprimono opzioni strumentali alla garanzia dell'equilibrio e della sincerità del bilancio, nonché al coordinamento della finanza pubblica in un sistema di autonomie regionali [...]. È, infatti, solo il rispetto di un linguaggio contabile comune che impedisce a un sistema informato al pluralismo istituzionale di degenerare in un'ingestibile moltitudine di monadi contabili, a danno non solo delle possibilità di coordinamento, ma finanche dello stesso principio di responsabilità politica, quando l'inosservanza delle regole di tale linguaggio è funzionale, negli enti autonomi, a realizzare indebiti artificiosi aumenti della capacità di spesa» (enfasi aggiunta, sentenza n. 168 del 2022, § 7 del considerato in diritto).

4.1.10. L'uniformità dell'espressione finanziaria e contabile sottesa alla struttura matematica dei bilanci pubblici è stata, da ultimo, ribadita proprio in riferimento alle norme che, con puntuali prescrizioni di dettaglio, introducono vincoli precisi alle modalità di rientro dal proprio disavanzo, limitando l'autonoma determinazione dell'ente territoriale circa la capacità di spesa al momento dell'allocazione delle risorse in bilancio (Corte costituzionale, sentenze nn. 268 e 168 del 2022, nn. 246 e 235 del 2021).

4.1.11. Suscita perplessità, pertanto, un plesso normativo – quale quello dettato dall'art. 7 (Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario) del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, nella versione risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8, applicato *ratione temporis*, e dell'art. 5 (Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2019) della legge regionale 30 del 2021 – che devia dal modello uniforme delineato dall'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011, quale norma interposta all'art. 117, comma 2, lett. *e*), della Costituzione, declinando sul territorio della Regione siciliana regole sostanziali ad hoc.



Il caso di specie, dunque, pone una questione fondamentale, ossia se la novella costituzionale non abbia, invero, riverberato effetti immediati sulla «disattivazione» della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 79 del decreto legislativo n. 118 del 2011, quanto meno per gli aspetti più qualificanti dell'armonizzazione, cui appartiene specialmente la materia del rientro dal disavanzo. Diversamente opinando, si consentirebbero, sempre e in ogni caso, peculiari adattamenti della disciplina attraverso una fonte normativa – la norma di attuazione degli Statuti speciali – cui è demandata senza riserve «la decorrenza e le modalità di applicazione», con pregiudizio per l'omogeneità dei sistemi contabili imposta dai principi costituzionali nella redazione dei bilanci pubblici.

In tale prospettiva, emerge, ad avviso di questo Giudice rimettente, l'esorbitanza delle norme oggetto della presente rimessione dal limite della funzione legislativa legittimamente esercitabile in sede di attuazione dello Statuto della Regione siciliana ovvero mediante fonti normative regionali.

Inoltre, la modifica apportata nel 2021 al testo dell'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, nell'introdurre per tale esercizio una deroga alla deroga, rende ancor più patente la surrettizia elusione dell'ambito di «prima applicazione» entro il quale la speciale normativa in parola, secondo quanto in essa declamato, avrebbe dovuto asseritamente operare.

4.1.12. Il tema coinvolge la collocazione della norma di attuazione dello Statuto nel sistema delle fonti del diritto e i confini che ne perimetrano l'oggetto.

Limitando l'esposizione ai tratti essenziali, è noto che la consolidata giurisprudenza costituzionale ne abbia affermato la natura di norme a rango primario che prevalgono sulle leggi ordinarie (statali e regionali) «nell'ambito della loro competenza» e che hanno «carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica» (sentenza n. 316 del 2004, la quale richiama a sua volta anche le precedenti pronunce n. 213 e n. 137 del 1998, n. 85 del 1990, n. 160 del 1985), con la conseguenza che la possibilità di introdurre una disciplina particolare ed innovativa nell'ordinamento giuridico, attraverso disposizioni di tale rango, è condizionata dal rispetto del «limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale» (sentenze n. 316 del 2004, n. 353 del 2001 e n. 212 del 1984).

La demarcazione delle relazioni tra legge ordinaria e norma di attuazione dello statuto è stata, pertanto, segnata dal giudice costituzionale in rapporto al criterio della competenza. Si impone all'interprete, di conseguenza, il compito di circoscrivere con rigore gli ambiti di disciplina ricadenti all'interno degli Statuti speciali, sul presupposto dell'atipicità della fonte, che, nel suo particolare procedimento di formazione, non vede protagonista anche le assemblee parlamentari, con evidente allontanamento dal principale modello di produzione normativa previsto dagli articoli 70, 76 e 77 della Costituzione.

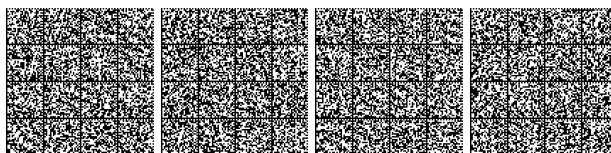
Quanto all'ambito materiale in cui si inseriscono le norme di attuazione, l'esperienza successiva alla nascita degli Statuti speciali le consegna tradizionalmente alla definizione delle competenze regionali e al relativo trasferimento di funzioni amministrative dall'autorità centrale a quella periferica, con annessi beni strumentali, personale e organizzazione (per un chiaro esempio in tal senso, art. 11 della legge 5 giugno 2003, n. 131, Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), nonché all'individuazione delle risorse finanziarie proprie nelle materie dei tributi e delle altre entrate patrimoniali.

Secondo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, sono state ammesse, inoltre, anche norme di attuazione c.d. *praeter legem*, ossia integrative di disposizioni statutarie, alla condizione, tuttavia, che l'emanazione delle medesime si giustifichi in ragione della stretta finalità di attuazione dello Statuto e purché esse non manifestino contenuti estranei a quest'ultimo (Corte costituzionale, sentenza n. 20 del 1956).

Esaminando, in particolare, il profilo delle competenze statutarie della Regione siciliana, deve osservarsi che la contabilità e la disciplina del bilancio non figurano nell'elencazione espressa degli oggetti della legislazione esclusiva e concorrente, rispettivamente contemplati dagli articoli 14 e 17 dello statuto, in disparte la prossimità con la materia dell'ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, lett. *p*). Come già rilevato dalla stessa Corte costituzionale in tempi risalenti (nel caso dell'ordinamento della Regione Sardegna), tali discipline devono considerarsi non già come materie a sé stanti ma piuttosto quali «mezzi e strumenti giuridici indispensabili perché l'ente Regione possa concretamente operare per il perseguimento dei vari fini assegnatigli», attraverso atti di concreta gestione del bilancio ed erogazione delle spese in esso stanziate (sentenza n. 107 del 1970).

Sotto tale aspetto, pare a questo giudice rimettente che non appaia sussistere una corrispondenza tra le norme censurate e una specifica competenza statutaria cui dare attuazione.

4.1.13. Nell'esperienza degli ultimi due decenni, le norme di attuazione sono state fortemente vitalizzate dalla legislazione ordinaria quale strumento di realizzazione del coordinamento della finanza pubblica nelle Regioni a Statuto speciale, specialmente nell'ambito della devoluzione delle entrate, con valorizzazione dell'autonomia tributaria e finanziaria, e del concorso di queste ultime al riequilibrio della finanza pubblica, a mezzo di obblighi di contribuzione che trasferiscono risorse dalle autonomie territoriali al centro.





Proprio in questa prospettiva si muove l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 di attuazione del federalismo fiscale secondo il c.d. «metodo pattizio», sul quale poggiano le fondamenta della clausola di riserva contenuta nell'art. 79 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Sul punto, questo giudice rimettente osserva che, al di fuori degli ambiti strettamente connessi all'attuazione delle competenze statutarie, la giurisprudenza costituzionale non pare riconoscere *ex se* una cogenza all'impiego del metodo pattizio nei rapporti tra lo Stato e le autonomie speciali, se non nei casi e nei limiti in cui esso è espressamente riconosciuto e disciplinato dallo stesso legislatore ordinario. In tal senso, infatti, ricorrono pronunce in cui il giudice costituzionale afferma l'inesistenza di obblighi di concertazione imposti dalla Corte costituzionale.

È stato, pertanto, affermato che, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria, il legislatore, specie in un contesto di grave crisi economica, può discostarsi dal modello consensualistico prefigurato dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle misure di finanza pubblica, in attuazione del federalismo fiscale previsto dall'art. 119 della Costituzione. La disposizione in esame, infatti, pur ponendo una vera e propria riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria di dette autonomie, ha pur sempre il rango di legge ordinaria, in quanto tale derogabile da atto successivo avente la medesima forza normativa. Pertanto, non è stata considerata lesiva delle prerogative autonomistiche una clausola di salvaguardia contenuta in una legge ordinaria che non contempli una procedura concertata, dal momento che «quest'ultima non è costituzionalmente necessitata» (sentenza n. 23 del 2014, § 5.1. del considerato in diritto).

Sempre in riferimento all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il giudice costituzionale ha, altresì, sostenuto che l'adozione del metodo della concertazione rientri nella discrezione del legislatore statale ove non direttamente imposto dalle norme costituzionali: «[I]l legislatore delegante, nel dare attuazione all'art. 119, quinto comma, della Costituzione nei confronti delle autonomie speciali, ha rinunciato – pur non essendo a ciò vincolato dal dettato del citato comma dell'art. 119 – a porre una disciplina unilaterale. Ha preferito infatti, nella sua discrezionalità, regolare la materia mediante il rinvio a norme da determinarsi attraverso le particolari procedure legislative previste per l'attuazione degli statuti speciali» (sentenza n. 71 del 2012, § 2 del considerato in diritto).

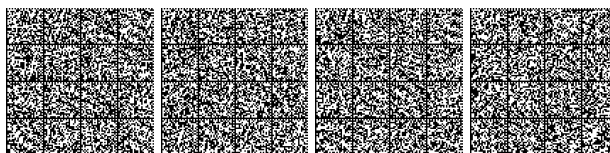
Ad avviso di questo giudice rimettente, tali asserzioni appaiono maggiormente rafforzate dalla considerazione del rango rivestito dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 nell'ambito della gerarchia delle fonti del diritto, cosicché la novella costituzionale, che ha attratto l'armonizzazione dei bilanci pubblici alle materie di legislazione esclusiva dello Stato, costituisce il parametro per un'interpretazione costituzionalmente orientata della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 79 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

D'altronde occorre evidenziare che al fenomeno della predeterminazione del contenuto delle future disposizioni di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, ricorrente nella legislazione statale come nel caso della legge delega n. 42 del 2009 e del citato art. 79, deve essere offerta una lettura in armonia con l'intero quadro delle competenze legislative delineato dalla Costituzione e dagli Statuti medesimi. Opinando altrimenti, si arriverebbe alla paradossale conclusione che, nel disciplinare, di volta in volta, i possibili oggetti delle norme di attuazione dello statuto, una legge ordinaria sia libera di operare quale fonte sulla produzione normativa secondo modalità e criteri del tutto avulsi dalle fonti gerarchicamente sovraordinate.

4.1.14. Sugli specifici oggetti di pertinenza dello strumento pattizio – cui, in generale, è riconosciuta la funzione di attenuare il limite del coordinamento della finanza pubblica nei confronti delle Autonomie speciali, attraverso la disciplina concertata del sistema delle relazioni finanziarie – la stessa giurisprudenza costituzionale viene in ausilio con interessanti spunti di riflessione.

È stato, infatti, precisato che «lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali» (Corte costituzionale, sentenza n. 89 del 2015, § 10 del considerato in diritto).

Inoltre, «il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difformi tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi, ed altri elementi finalizzati





al percorso di necessaria convergenza verso gli obiettivi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. In definitiva, l'oggetto dell'accordo è costituito dalle diverse componenti delle relazioni finanziarie che, nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale. [...]. Il principio dell'accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo (sentenza n. 379 del 1992). Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con l'indefettibile vincolo comunitario di concorso alla manovra di stabilità» (Corte costituzionale, sentenza n. 19 del 2015, § 6.2. del considerato in diritto).

Tenuto conto degli orientamenti della Corte costituzionale, ad avviso di questo giudice rimettente la materia del ripiano del disavanzo non rientra in nessuno degli oggetti individuati tra gli ambiti dello strumento.

In proposito, non può essere trascurato, altresì, che lo strumento dell'accordo tra lo Stato e la Regione siciliana delineato in astratto dall'art. 7, comma 2, del decreto legislativo n. 158 del 2019 si distanzia dal modello ideale prefigurato dal citato art. 27 della legge delega n. 42 del 2009, nella misura in cui esso, nel condizionare il percorso di rientro decennale dal disavanzo, si impernia sulla sola riduzione strutturale della spesa («tali impegni [...] devono garantire il rispetto di specifici parametri di virtuosità»), prescindendo dagli aspetti qualificanti della disciplina posta dal legislatore delegante, che intendeva, invero, ridisegnare il concorso delle autonomie speciali al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi discendenti dall'ordinamento comunitario, al ricorrere di precise condizioni e presupposti, da tenere in debita considerazione nella redazione delle norme di attuazione («dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva», «funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri», «svantaggi strutturali permanenti, costi dell'insularità e livelli di reddito pro-capite inferiori alla media nazionale», «copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, comma 2, lettera m, della Costituzione»).

Per tutti i profili considerati, ad avviso di questo giudice rimettente, l'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019 non si colloca in rapporto di immediata attuazione della clausola di salvaguardia dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, con la conseguenza che l'ambito materiale cui ascrivere le norme in contestazione appare quello dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici» piuttosto che quello del «coordinamento della finanza pubblica», come più volte, invece, indicato dall'Amministrazione regionale nel corso del presente giudizio.

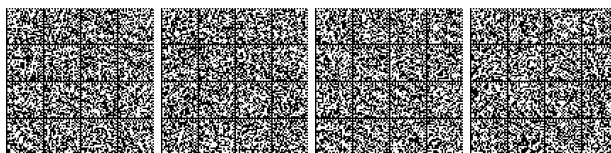
Tale conclusione, pertanto, reca in sé l'impossibilità di derogare ai modelli uniformi di disciplina sul ripiano del disavanzo contenuti all'interno della fonte statale, cui è riservata la competenza legislativa esclusiva.

4.1.15. Occorre, inoltre, soffermarsi sul richiamo dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012 nel contesto dell'inciso iniziale dell'art. 7, comma 2, del decreto legislativo n. 158 del 2019 («[a]nche al fine di tenere conto di quanto previsto dall'articolo 9 della legge n. 243 del 2012»).

Il citato art. 9, comma 1, dopo avere declinato in termini puntuali gli obiettivi di equilibrio a carico dei bilanci delle regioni e degli enti locali, in sede previsionale e a consuntivo, ai fini del perseguimento del principale saldo di finanza pubblica («saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali»), al successivo comma 5 demanda alla legge dello Stato la possibilità di gravare gli enti di cui al comma 1 di ulteriori obblighi per il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto di parametri di virtuosità. Tali disposizioni – prosegue il successivo comma 6 – «si applicano alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione».

Si osserva che la necessità di declinare in specifiche norme di attuazione degli Statuti speciali gli «ulteriori obblighi», che una legge dello Stato prevede per le Regioni ordinarie, dovrebbe presupporre a monte un complesso normativo esistente e specificamente individuato quale attuazione dello stesso comma 5, che non pare potersi individuare nelle regole contabili uniformi contenute nel decreto legislativo n. 118 del 2011, non testualmente citate dalla disposizione in questione.

La *ratio* dei commi 5 e 6 dovrebbe essere letta, piuttosto, nel contesto degli obblighi di pareggio tra le entrate finali e le spese finali di competenza imposta dal comma 1 e che, nell'ottica degli «ulteriori obblighi», dovrebbe inere alla possibilità di comprimere l'autonomia delle Regioni nell'allocazione delle spese in bilancio per conformarsi a «parametri di virtuosità», come, ad esempio, a misure di riqualificazione della spesa o di riduzione percentuale della spesa corrente. Tali precetti, dunque, sarebbero la trasposizione dei criteri che l'art. 5, comma 1, lett. e), della legge costituzionale n. 1 del 2012 ha indicato per la legge «rinforzata» disciplinata dall'art. 81, comma 6, della Costituzione (l'attuale legge n. 243 del 2012), statuendo, in proposito, «l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica».



Pertanto, il contenuto precettivo dell'art. 7, comma 2, del decreto legislativo n. 158 del 2019, ad avviso di questo giudice rimettente, travalica l'ambito segnato dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012 in riferimento alla possibilità di intervenire con norme di attuazione, ove si consideri che l'effetto immediato e diretto del meccanismo concertato (ossia, la conclusione di un accordo tra lo Stato e la Regione siciliana) è la dilazione dei termini di rientro dal disavanzo, attraverso un piano di recupero più favorevole da quello del modello generale e uniforme dell'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011, mentre l'assunzione di impegni sulla riduzione della spesa ne costituisce solo lo strumento mediato («rispetto di specifici parametri di virtuosità, quali la riduzione strutturale della spesa corrente»).

Permangono, dunque, i dubbi sull'illegittima invasione degli ambiti della legislazione esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici: dubbi che appaiono ancor più rafforzati dalla circostanza che sulla materia del recupero del disavanzo della Regione siciliana il legislatore nazionale è intervenuto di recente a dettare, con l'art. 1, commi da 841 a 845, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 e, successivamente, con l'art. 9, comma 2, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, in vigore dal 19 ottobre 2023, una apposita disciplina con ciò ritenendo, evidentemente, di esercitare una propria competenza legislativa (esclusiva).

Inoltre, la Corte costituzionale, con la recentissima sentenza n. 1 del 2024, è tornata a ribadire, ancora una volta, che «L'armonizzazione dei bilanci pubblici [...] è materia di competenza esclusiva dello Stato che non può subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite (tra le molte, sentenza n. 80 del 2017)» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 1/2024, par. 4.4 del «Considerato in diritto»).

4.1.16. Le disposizioni oggetto di scrutinio appaiono in contrasto, altresì, con:

a) gli articoli 81 e 97, primo comma, della Costituzione, sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, nonché degli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale;

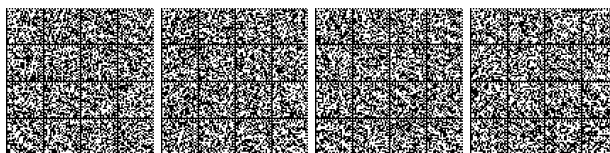
b) gli articoli 3, 5 e 120, secondo comma, della Costituzione, in quanto, la speciale disciplina di adeguamento dell'ordinamento regionale siciliano alla materia del rientro dal proprio disavanzo, dispone un irragionevole trattamento di maggior favore, discostandosi dall'uniforme paradigma statale che declina l'unità finanziaria ed economica della Repubblica, unità sottesa alla disciplina della finanza pubblica (Corte costituzionale, sentenza n. 88 del 2014).

4.2.2. Sul tema dell'allungamento dei tempi di rientro dal disavanzo, negli ultimi anni si è consolidato un preciso indirizzo del giudice costituzionale teso a censurare diverse soluzioni normative atte a prescrivere il riassorbimento in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario (principalmente, Corte costituzionale, sentenze n. 168 del 2022, n. 246 e n. 235 del 2021, n. 115 del 2020 e n. 18 del 2019).

Sono state considerate, invece, frutto di un bilanciamento tra più valori aventi pari dignità costituzionale, condotto secondo canoni di ragionevolezza, le speciali norme adottate *una tantum* che hanno introdotto deroghe al normale piano di rientro, giustificate dal passaggio alla nuova disciplina contabile armonizzata che ha fatto emergere, una volta per tutte, i disavanzi sommersi, sul «presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento dei residui finalizzate a far emergere la reale situazione finanziaria delle Regioni, i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale. Ciò anche al fine di assicurare lo svolgimento delle funzioni della Regione in ossequio al «principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale [affidati all'ente territoriale, che deve essere] salvaguardato» (sentenza n. 10 del 2016)» (Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2016, § 4.1. del considerato in diritto).

Al di là di tali ipotesi, tutte in rapporto di stretta connessione rispetto alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui (sentenza n. 18 del 2019, § 5.1. del considerato in diritto), è stato affermato che l'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché i correlati principi contabili applicati, sono espressivi dei canoni costituzionali afferenti alla sana gestione finanziaria, alla responsabilità di mandato e all'equità intergenerazionale, che, a seguito dell'armonizzazione contabile, responsabilizza l'ente alla programmazione e realizzazione di un progressivo e coerente risanamento (da ultimo, Corte costituzionale, sentenza n. 235 del 2021, § 6 del considerato in diritto: «Le deroghe temporali per il risanamento introdotte in passato sono connesse a situazioni di particolari difficoltà finanziario-contabili cui il legislatore statale ha cercato, di volta in volta, di porre rimedio. I meccanismi normativi e amministrativi introdotti in deroga alla regola richiamata sono, comunque, subordinati alla intangibilità dei precetti costituzionali finalizzati al progressivo e coerente risanamento, alla trasparenza delle responsabilità di mandato assunte dagli amministratori in questo percorso, alla custodia dell'equità intragenerazionale e intergenerazionale in termini di proporzione tra debiti e accantonamenti pluriennali e correlati benefici (*ex plurimis*, sentenza n. 115 del 2020, punto 10 del Considerato in diritto e sentenza n. 18 del 2019, punto 6 del Considerato in diritto)»).

È stata, dunque, stigmatizzata la «tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso continui rinvii, [che] finirebbe per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione con il principio di equità intergenerazionale. È stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell'impatto macroeco-



nomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di ulteriori manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sentenza n. 10 del 2015)» (Corte costituzionale, sentenza n. 235 del 2021, § 6.1. del considerato in diritto).

La Corte costituzionale, nel ricordare che «la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate», evidenzia che la regola generale sul fisiologico rientro dal disavanzo obblighi a porre rimedio agli squilibri strutturali del bilancio senza «superare il tempo della programmazione triennale e quello della scadenza del mandato elettorale, affinché gli amministratori possano presentarsi in modo trasparente al giudizio dell'elettorato al termine del loro mandato, senza lasciare "eredità" finanziariamente onerose e indefinite ai loro successori e ai futuri amministrati» (Corte costituzionale, sentenza n. 18 del 2019, § 5 del considerato in diritto).

4.1.17. Con la sentenza n. 235 del 2021, in particolare, la Corte costituzionale ha censurato la legittimità costituzionale di una legge regionale operante in deroga al meccanismo del ribaltamento automatico in un unico esercizio del disavanzo non recuperato ad una certa data, come prescritto dal modello uniforme di disciplina dell'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011 e dei principi contabili applicati ad esso relativi.

Nel caso di specie, è stato affermato che la disciplina di disavanzi pregressi «convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati» pregiudica il corretto calcolo del risultato di amministrazione poiché «attraverso tale operazione, viene a essere sostituita una mera espressione matematica alla corretta determinazione degli effetti delle dinamiche attive e passive di bilancio relative ai suddetti rendiconti e a quelli degli esercizi successivi (principio di continuità delle risultanze dei bilanci)». Tutto ciò «comporta una alterazione degli equilibri, che finiscono per collidere frontalmente con gli obiettivi di finanza pubblica, e con la corretta determinazione delle risultanze gestionali oggetto del sindacato di legittimità-regolarità della Corte dei conti», con «travolgimento dell'intera programmazione e della correlata rendicontazione, elementi necessari per custodire dinamicamente l'equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio» (sentenza n. 235 del 2021, § 6 del considerato in diritto).

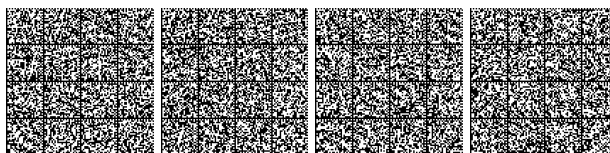
In continuità con tale pronuncia si pone anche la sentenza n. 168 del 2022, per la quale «[i]l richiamato art. 42, comma 12, [...] pone l'obbligo del ripiano immediato del disavanzo, da iscrivere interamente nel primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione. [...] I principi contabili contenuti nei paragrafi 9.2.27 e 9.2.28 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011 specificano la portata del citato art. 42, prescrivendo chiaramente, da un lato, che l'ente rispetti puntualmente gli obiettivi periodici fissati dal piano di rientro, in modo da concludere il recupero entro il limite temporale previsto; dall'altro, che il mancato conseguimento di tali obiettivi, così come la non corretta determinazione quantitativa degli stessi [...], comportano che l'ente deve recuperare nel primo esercizio la quota non ripianata rispetto alla scansione programmata» (sentenza n. 168 del 2022, § 10.1).

4.1.18. Al pari delle norme regionali specificamente censurate dal giudice costituzionale con le indicate pronunce, con riferimento all'esercizio 2021 oggetto del presente giudizio, la speciale disciplina di ripiano del disavanzo della Regione siciliana, prevista dall'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, nella versione risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8, applicato *ratione temporis*, e dell'art. 5 della legge regionale 30 del 2021, non solo ha impedito che quote rilevanti del disavanzo di amministrazione, non recuperate alla data del 31 dicembre 2018 (nella specie, il disavanzo ante armonizzazione e da *extradeficit*, per euro 916.746.242,27), potessero cadere nel meccanismo del ribaltamento automatico disposto dall'art. 42, comma 12, primo periodo, che costituisce misura ordinaria di rientro dal disavanzo, ma ha anche determinato la sospensione degli ordinari obblighi di recupero relativi a tutte le altre componenti del disavanzo maturato al 31 dicembre 2018, esentando così la Regione, in ultima analisi, dall'applicazione, nell'esercizio 2021, di quote di disavanzo (ossia dalla compressione della spesa) per oltre due miliardi di euro.

Sotto questo profilo, la disparità di trattamento appare ancora più manifesta e accentuata rispetto a quella denunciata (con l'ordinanza n. 1/2023/PARI) in relazione alla normativa che ha trovato attuazione nell'esercizio 2020.

Infatti, si ribadisce che mentre tutti gli enti territoriali dell'intero territorio nazionale – Regione Siciliana inclusa – hanno ricevuto sostegni finanziari da parte dello Stato al fine di far fronte alle conseguenze provocate dall'emergenza sanitaria da Covid-19, nessun altro ente facente parte della finanza pubblica allargata (Comuni, Regioni e Province autonome) è stato dispensato con disposizioni a carattere generale dall'obbligo di comprimere la spesa per adempiere ai fondamentali obblighi di recupero del disavanzo pregresso.

Inoltre, lo speciale assetto regolatorio così concepito esibisce tratti di irragionevolezza, di lesione dell'equità intergenerazionale e di contrasto con il principio della responsabilità politica del mandato elettorale ancora più marcati rispetto a quello precedente, se si considera che gli obblighi di recupero delle quote relative all'esercizio 2021, sospesi per la dichiarata ragione di «far fronte agli effetti negativi derivanti dall'epidemia da Covid-19», non sono stati ripristinati, come era logico e coerente che fosse, con una decorrenza quanto più ravvicinata al presumibile momento di



cessazione delle relative cause legate all'emergenza sanitaria, ma sono stati addirittura postergati «all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto», andando quindi a gravare in modo sproporzionato sulle generazioni future.

Si ribadisce, come sopra esposto, che la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della disciplina in vigore nell'esercizio oggetto di parificazione non è destinata a mutare nel rinnovato quadro normativo delineatosi a partire dal 2023, in quanto è funzionale a perimetrare con precisione la dimensione finanziaria delle singole partizioni del disavanzo residuo a chiusura del 2021 e a proiettare ciascuna componente, dapprima nell'esercizio 2022, e, di conseguenza, anche nel futuro piano di rientro che la Regione siciliana dovrà seguire a decorrere dal 2023, in conformità al regime normativo adesso delineato dall'art. 1, commi 841-843 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, all'esito delle modifiche introdotte dall'art. 9, comma 2, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145.

#### 5. Impossibilità di un'esegesi costituzionalmente orientata.

Per tutte le ragioni sin qui esposte, il chiaro tenore letterale dei precetti normativi della cui legittimità si dubita, e, di conseguenza, degli effetti voluti dal legislatore, non ne consente un'interpretazione compatibile con il quadro costituzionale di riferimento.

Infatti, l'esistenza di una speciale normativa sul ripiano del disavanzo della Regione siciliana, quale quella posta dalla norme oggetto di scrutinio, peraltro declinata in precisi e inequivocabili dati numerici, si pone in deroga al regime ordinario individuato dell'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011, che, nell'esegesi della Corte costituzionale, è stato considerato espressione dell'esigenza di armonizzare i bilanci pubblici sotto lo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano, ai fini del perseguimento del precetto costituzionale dell'equilibrio di bilancio.

*P. Q. M.*

*La Corte dei conti - Sezioni Riunite per la Regione Siciliana,*

*visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 (Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario) del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, nella versione risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8, applicato razione temporis, e dell'art. 5 (Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2019) della legge regionale 30 del 2021, per le ragioni specificamente indicate in parte motiva, in riferimento alle seguenti disposizioni: art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione; articoli 81 e 97, primo comma, della Costituzione, in combinato con gli articoli 3, 5 e 120, secondo comma, della Costituzione;*

*sospende il giudizio sulla parifica del Rendiconto generale della Regione siciliana dell'esercizio 2021;*

*dispone:*

*la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione;*

*la notifica della presente ordinanza, a cura del Servizio di supporto della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, al Presidente della Regione siciliana, al Presidente dell'Assemblea regionale Siciliana e all'Assessore regionale dell'economia.*

*Così deciso in Palermo, nella Camera di consiglio del giorno 25 novembre 2023, con dispositivo letto in pubblica udienza.*

*Il Presidente: PILATO*

*I magistrati estensori: CALVITTO - TEA - VELLA - URSO*





## N. 16

*Ordinanza del 15 gennaio 2024 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di S. O.*

**Reati e pene – Danneggiamento – Ipotesi di danneggiamento aggravato di cui al secondo comma dell’art. 635 del codice penale (nella specie, danneggiamento, mediante accensione di fuoco, di cosa esistente in uno stabilimento pubblico e destinata a pubblico servizio) – Trattamento sanzionatorio – Denunciata previsione della reclusione da sei mesi a tre anni anziché della reclusione da sei mesi a due anni.**

– Codice penale, art. 635, secondo comma.

## TRIBUNALE DI FIRENZE

## PRIMA SEZIONE PENALE

Il giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di O S nato in il , elettivamente domiciliato presso l’avv. Cinzia Candia del Foro di Firenze (elezione nella relata di notifica presso la Casa Circondariale di Prato dell’avviso *ex art. 415-bis c.p.p.* del 21 ottobre 2021 affog. 23)

detenuto in carcere per altra causa presente;

difeso dall’avv. di fiducia Silvio Toccafondi del foro di Firenze (nomina depositata l’8 giugno 2022 con revoca di ogni precedente difensore);

parla e comprende la lingua italiana;

imputato del delitto di cui all’art. 424 c.p. per avere, allo scopo di danneggiare arredi presso la Casa Circondariale « », appiccato il fuoco ai suoi vestiti, scarpe e lenzuolo, facendo sorgere il pericolo di un incendio nell’indicato Istituto.

Con recidiva.

In il

Sentite le parti premesso che:

con decreto del PM del O S era citato a giudizio per il reato di danneggiamento seguito da pericolo d’incendio di cui all’art. 424 (comma 1) c.p.;

l’istruttoria si è svolta con l’audizione del teste C A e l’acquisizione di vari documenti;

all’udienza del 25 settembre 2023 le parti illustravano le rispettive conclusioni. In particolare il PM chiedeva la condanna dell’imputato per il reato ascritto alla pena di mesi sette di reclusione, il difensore chiedeva l’assoluzione perché il fatto non sussiste, non essendovi stato un pericolo d’incendio, o, in subordine, l’esclusione della contestata recidiva, il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche e l’applicazione del minimo della pena;

all’udienza odierna, cui il processo era rinviato per eventuali repliche, le parti vi rinunciavano;

rilevato che:

A) Dall’istruttoria svolta è emerso che in data S O all’epoca detenuto presso la Casa Circondariale di « » titolo cautelare, mentre si trovava all’interno della propria cella, dava fuoco ad alcuni indumenti (maglietta e/o pantalone) e li gettava nel corridoio della sezione attraverso le sbarre che delimitavano la cella; gli operanti della Polizia Penitenziaria spegnevano subito le fiamme utilizzando un estintore. Subito dopo, l’imputato appiccava il fuoco alle proprie scarpe, bruciando la parte in materiale plastico, e le lanciava nel corridoio; dalla combustione si sviluppava del fumo; anche in questo caso gli agenti risolvevano il problema con l’estintore. O inseriva poi un lenzuolo attraverso lo spioncino del bagno (che era interno alla cella, ma si affacciava sul medesimo corridoio) e dava fuoco alla parte del citato lenzuolo rimasta all’interno del bagno; la Polizia Penitenziaria, poiché non riusciva a raggiungere le fiamme con l’estintore, le spegneva utilizzando un idrante.

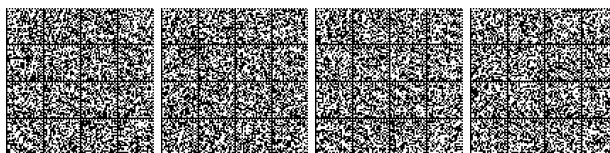
Il teste di P.G. ha riferito che in tutte e tre le occasioni le fiamme erano di dimensioni modeste ed erano spente nell’arco di pochi secondi. Ha inoltre precisato che nel corridoio della sezione non vi erano arredi o altro materiale facilmente incendiabile; analogamente nel bagno della cella (in cemento e con sanitari in metallo) non vi era in sostanza nulla che potesse prendere fuoco.

L’imputato poneva in essere la citata condotta, senza ragioni apparenti e senza fornire successivamente giustificazioni, mentre gli operanti erano intervenuti per risolvere dei disordini creati da altro detenuto della sezione (ristretto in una diversa cella).

Gli indumenti (maglietta e/o pantalone) e le scarpe oggetto della condotta erano di proprietà dello stesso O ; il lenzuolo invece era di proprietà dell’amministrazione penitenziaria.

L’imputato era ristretto nella predetta sezione del carcere a seguito di una sanzione disciplinare. Alla vicenda seguiva l’applicazione di un’ulteriore sanzione disciplinare, mai però concretamente eseguita.

B) Alla luce di quanto precede si deve escludere che il fatto commesso dall’imputato possa qualificarsi come danneggiamento seguito da pericolo d’incendio ai sensi dell’art. 424 comma 1 c.p.



Va senz'altro escluso che l'imputato volesse cagionare un incendio, volesse cioè «cagionare l'evento con fiamme che, per le loro caratteristiche e la loro violenza, tendono a propagarsi in modo da creare un effettivo pericolo per la pubblica incolumità» essendo piuttosto animato dall'intento di danneggiare i citati oggetti, senza la previsione che ne derivasse un incendio con le caratteristiche sopra indicate o il pericolo di siffatto evento (in questi termini, quanto alla distinzione tra i delitti di incendio e di danneggiamento seguito da incendio, Cass. Sez. 1 - Sentenza n. 29294 del 17 maggio 2019 Rv. 276402 - 01). In tal senso depongono chiaramente i mezzi utilizzati, l'oggetto della condotta e la considerazione che - in caso di incendio - il primo a subirne le conseguenze sarebbe stato lo stesso O (e non vi sono elementi per ritenere che lo stesso perseguisse intenti autolesivi).

Si deve parimenti escludere la qualificazione come danneggiamento seguito da incendio, che «richiede, come elemento costitutivo, il sorgere di un pericolo di incendio, sicché non è ravvisabile qualora il fuoco appiccato abbia caratteristiche tali che da esso non possa sorgere detto pericolo per cui, in questa eventualità o in quella nella quale chi, nell'appicare il fuoco alla cosa altrui al solo scopo di danneggiarla, raggiunge l'intento senza cagionare né un incendio né il pericolo di un incendio, è configurabile il reato di danneggiamento, mentre se detto pericolo sorge o se segue l'incendio, il delitto contro il patrimonio diventa più propriamente un delitto contro la pubblica incolumità e trovano applicazione, rispettivamente, gli articoli 423 e 424 codice penale» (così Cass. Sez. 2, Sentenza n. 47415 del 17 ottobre 2014 Rv. 260832 - 01, richiamata anche da Cass. Sez. 2 Sentenza n. 4183 del 2022).

Nel caso di specie, per l'appunto, in ragione delle modalità e dell'oggetto della condotta e del relativo contesto spaziale, non vi era alcun pericolo che potesse sorgere un incendio: gli oggetti cui il fuoco era appiccato erano di piccole dimensioni; nell'ambiente circostante non vi erano - né nel corridoio della sezione, né nel bagno della cella - oggetti o materiali cui il fuoco potesse propagarsi facilmente, ma soltanto cemento e metallo; quand'anche non vi fosse stato l'intervento tempestivo della Polizia Penitenziaria (comunque prevedibile e non integrante un fattore eccezionale sopravvenuto), si deve ritenere che le fiamme - all'esito della combustione degli oggetti cui il fuoco era stato appiccato - si sarebbero estinte da sole, senza alcun rischio che le stesse si diffondessero.

Limitatamente al lenzuolo, il fatto deve perciò essere riqualificato come danneggiamento ai sensi dell'art. 635 comma 2 c.p. (più precisamente art. 635 comma 2 n. 1 c.p. in relazione all'art. 625 n. 7 c.p.): mentre infatti l'indumento e le scarpe oggetto della condotta erano di proprietà del prevenuto, il lenzuolo era a lui in uso, ma di proprietà dell'amministrazione penitenziaria. Era dunque un bene altrui, esistente in uno stabilimento pubblico (la Casa Circondariale) e destinato a pubblico servizio (il corredo della cella necessario per renderla concretamente fruibile).

La riqualificazione risulta possibile alla luce sia della prossimità/omogeneità tra i due delitti (quello contestato in diritto e quello ritenuto), sia della formulazione in punto di fatto dell'imputazione (nell'ambito della quale si fa riferimento alla circostanza che i fatti si siano svolti all'interno dell'istituto carcerario e al fatto che l'imputato volesse danneggiare beni dell'amministrazione), sia della istruttoria concretamente svolta (ad es. le domande rivolte al teste C circa la proprietà dei singoli beni cui il fuoco è stato appiccato).

C) Il fatto non può ritenersi di particolare tenuità ai sensi dell'art. 131-bis c.p. in ragione del contesto in cui era posto in essere e del pregiudizio complessivo per l'amministrazione penitenziaria: oltre al danno relativo alla distruzione del lenzuolo, anche e soprattutto il disordine creato all'interno della sezione della Casa Circondariale, il necessario utilizzo di estintore e idrante, il successivo necessario dispiego di risorse per ripristinare la condizione iniziale del corridoio («allagato» come si vede dalle fotografie in atti, in ragione dell'utilizzo dei citati strumenti).

Ulteriore profilo di gravità attiene al fatto che la citata condotta era tenuta mentre la Polizia penitenziaria era intervenuta per risolvere dei disordini creati da altro detenuto.

D) si deve escludere la contestata recidiva: il certificato penale evidenzia infatti solo un'archiviazione per particolare tenuità del fatto, laddove ai fini della recidiva rilevano solo le condanne, oltre ad una condanna intervenuta successivamente ai fatti in esame.

E) quanto alla determinazione del trattamento sanzionatorio, per poter addivenire ad una corretta decisione appare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 635 comma 2 c.p. nella parte in cui, attraverso il richiamo della pena di cui all'art. 635 comma 1 c.p., prevede la punizione «con la reclusione da sei mesi a tre anni» anziché prevedere la punizione «con la reclusione da sei mesi a due anni»;  
ciò premesso;

#### OSSERVA:

##### 1. Rilevanza della questione

1.1 Come si è già evidenziato, il fatto posto in essere dall'imputato deve essere riqualificato - in relazione al lenzuolo di proprietà dell'amministrazione penitenziaria - in termini di danneggiamento di cosa esistente in uno stabilimento pubblico e destinata a pubblico servizio.

È dunque rilevante la questione della legittimità del trattamento sanzionatorio previsto per detto reato, con particolare riguardo al massimo edittale della pena.

Il fatto in esame non è certamente meritevole di una pena pari al massimo edittale (oggetto della condotta è un semplice lenzuolo), ma - in ragione dei fattori già sopra evidenziati (commissione del fatto in carcere, mentre tra l'altro il prevenuto era già sottoposto ad una sanzione disciplinare; creazione di disordini mentre altro detenuto stava già rendendo necessario l'intervento degli operanti; dispendio di energie e risorse da parte della Polizia Penitenziaria, con l'utilizzo di estintore e idrante, e con necessaria successiva attività di pulizia) - il trattamento sanzionatorio non può



neppure assestarsi sul minimo edittale, collocandosi piuttosto nella fascia della cornice edittale compresa tra il valore minimo e il valore medio.

Se dunque la pena deve essere individuata, nell'ambito della forbice edittale, in misura ricompresa tra il minimo ed il massimo edittale (più precisamente tra il valore minimo e il valore medio, la cui determinazione varia in funzione del valore massimo), assume rilevanza la determinazione di tale forbice edittale.

Posto che la pena deve essere proporzionata al disvalore oggettivo e soggettivo del fatto, «il giudice nel determinare la pena, normalmente valuta, con riferimento alla congruità in concreto della sanzione irrogata, sia il limite minimo che quello massimo, avendo come riferimento, per la commisurazione, la pena in astratto stabilita, con la conseguenza che, mutato il parametro di riferimento, il giudice del merito (anche il giudice dell'esecuzione in caso di sentenza divenuta irrevocabile) deve inderogabilmente esercitare il potere discrezionale conferitogli dagli artt. 132 e 133 codice penale anche perché l'irrogazione di una pena base pari o superiore alla media edittale (a maggior ragione, dunque, l'applicazione del massimo edittale) richiede una specifica motivazione in ordine ai criteri soggettivi ed oggettivi elencati dall'art. 133 codice penale, valutati ed apprezzati tenendo conto della funzione rieducativa, retributiva e preventiva della pena» (in questi termini Cass. Sez. 3, Sentenza n. 36357 del 2015).

In passato, in effetti, nelle occasioni in cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di uno o di entrambi i termini della forbice edittale per uno specifico reato, la giurisprudenza di legittimità ha poi afferrato la necessità di una rideterminazione delle pene già applicate per il predetto reato, talora indicando un criterio oggettivo di tipo aritmetico proporzionale (ad es. Cass. Sez. I, Sentenza n. 51844 del 25 novembre 2014 Rv. 261331 - 01), più spesso affermando l'esigenza di «tenere conto dei parametri di cui all'art. 133 codice penale e rivalutarli in relazione ai nuovi limiti edittali, con il solo vincolo del divieto di sovvertire il giudizio di disvalore espresso dal precedente giudice, senza dover seguire un criterio proporzionale di tipo aritmetico correlato alla pena calcolata prima della declaratoria di incostituzionalità» (così Cass. Sez. 5, Sentenza n. 42229 del 16 settembre 2021 Rv. 282093-01; nello stesso senso Cass. Sez. 6 - n. 3481 del 22 ottobre 2019 Rv. 278132 - 01; Cass. Sez. 1 - n. 4085 del 26 novembre 2019 Rv. 278186 - 01; Cass. Sez. 6,

Sentenza n. 6850 del 9 febbraio 2016 Rv. 266105 - 01). E il giudice dell'esecuzione che, in sede di rideterminazione della pena precedentemente inflitta a seguito della ridefinizione della cornice edittale ad opera della Corte costituzionale, conservi l'originaria sanzione applicata «deve motivare in modo specifico e con rafforzato grado di persuasività in virtù di quali parametri, evincibili dalla sentenza irrevocabile, la pena applicata risulti ancora conforme al complessivo disvalore del fatto e funzionale al reinserimento sociale del condannato» (così Cass. Sez. 5 - , n. 19370 dell'8 giugno 2020 Rv. 279109 - 01).

Nel caso di specie, la sanzione che sarebbe congrua nell'ambito del *range* compreso tra sei mesi e tre anni sarebbe eccessiva se rapportata ad un *range* compreso tra sei mesi e due anni (nel quale verrebbe in rilievo un massimo edittale ridotto nella misura di un terzo).

## 2. Non manifesta infondatezza

2.1 Si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 635 comma 2 c.p. nella parte in cui per i fatti ivi previsti - richiamando la cornice edittale prevista dall'art. 635 comma 1 c.p. - prevede la punizione con la reclusione da sei mesi a tre anni anziché prevedere la punizione con la reclusione da sei mesi a due anni.

Nella versione attuale della norma i fatti di cui all'art. 635 comma 2 c.p. - in passato fattispecie aggravate rispetto all'originario danneggiamento semplice - a seguito della riforma operata dall'art. 2 decreto legislativo n. 7/2016 (per effetto della quale il danneggiamento semplice non è più penalmente rilevante) costituiscono ormai fattispecie base; per le stesse, in ragione del citato richiamo, la cornice edittale è compresa tra sei mesi e tre anni di reclusione.

2.2 Per il reato di danneggiamento seguito dal pericolo d'incendio di cui all'art. 424 comma 1 c.p. è prevista viceversa la pena della reclusione da sei mesi a due anni.

Occorre innanzi tutto esaminare i rapporti tra le due fattispecie criminose.

Entrambe hanno come elemento costitutivo principale il danneggiamento di una cosa; quest'ultima nel danneggiamento *ex art.* 635 c.p. è necessariamente altrui, mentre nel danneggiamento di cui all'art. 424 comma 1 c.p. può appartenere indifferentemente al soggetto agente o a terzi; la modalità del danneggiamento consiste inoltre necessariamente nell'appiccare il fuoco.

In entrambe le figure delittuose il dolo ha ad oggetto il solo danneggiamento della cosa altrui (se viceversa il soggetto agente volesse cagionare l'evento con fiamme di caratteristiche tali da essere idonee a determinare un pericolo d'incendio, il dolo sarebbe quello del delitto d'incendio, tentato o consumato: *cf.* Cass. Sez. 1 - Sentenza n. 29294 del 17 maggio 2019 Rv. 276402 - 01 e Cass. Sez. 3 - Sentenza n. 30265 del 19 aprile 2021 Rv. 281720 - 019). Nel reato *ex art.* 635 c.p. il dolo richiesto è peraltro generico (*cf.* tra le altre Cass. Sez. 6, Sentenza n. 35898 del 18 settembre 2012 Rv. 253350 - 01), laddove nel reato *ex art.* 424 comma 1 c.p. l'agente deve agire proprio allo scopo di danneggiare la cosa altrui.

Elemento specializzante proprio del reato di danneggiamento *ex art.* 424 comma 1 c.p. è la circostanza che dalla condotta derivi un pericolo d'incendio.



Per quanto anche nel reato di danneggiamento *ex art.* 635 c.p. ricorrano dei profili di specificità la giurisprudenza di legittimità - ormai assurta a diritto vivente - ha sempre escluso che le due figure criminose possano concorrere: già nel lontano 1989 la Corte di cassazione affermava espressamente che «Il concorso formale tra il delitto di danneggiamento, di cui all'art. 635 codice penale, e quello di danneggiamento seguito da incendio, di cui all'art. 424 stesso codice, è giuridicamente impossibile, elidendo quest'ultimo reato il primo, qualora il danneggiamento mediante accensione del fuoco si trasformi in pericolo di incendio o in incendio vero e proprio. (così Cass. Sez. 2, n. 11648 del 9 marzo 1989 Rv. 182006 - 01)». Tale principio è stato poi ribadito implicitamente nei decenni successivi, anche a seguito della riforma operata dal decreto legislativo n. 7/2016: si vedano, tra le altre, le sentenze Cass. Sez. 1, n. 16295 del 4 marzo 2010 Rv. 246660 - 01, Cass. Sez. 2 n. 47415 del 17 ottobre 2014 Rv. 260832-01. Cass. Sez. 2, n. 17558 dell'8 marzo 2017 Rv. 269466- 01, Cass. Sez. I, n. 36984 del 2018 (non massimata), Cass. Sez. 1. sentenza n. 13421 del 2021 (non massimata) e Cass. Sez. 2. n. 4183 del 2022 (non massimata). Le pronunce in questione hanno in sostanza affermato che «Il reato di danneggiamento seguito e/a incendio richiede, come elemento costitutivo, il sorgere di un pericolo di incendio, sicché non è ravvisabile qualora il fuoco appiccato abbia caratteristiche tali che da esso non possa sorgere detto pericolo per cui, in questa eventualità o in quella nella quale chi, nell'appiccare il fuoco alla cosa altrui al solo scopo di danneggiarla, raggiunge l'intento senza cagionare né un incendio né il pericolo di un incendio, è configurabile il reato di danneggiamento, mentre se detto pericolo sorge o se segue l'incendio, il delitto contro il patrimonio diventa più propriamente un delitto contro la pubblica incolumità e trovano applicazione, rispettivamente, gli articoli 423 e 424» (così la sentenza Cass. Sez. 2. n. 4183 del 2022. citando Cass. Sez. 2. n. 47415 del 17 ottobre 2014). Altrimenti detto, se alla condotta di danneggiamento segue un pericolo d'incendio si configura il reato di cui all'art. 424 comma 1 c.p. (se consegue un incendio si configura il reato *ex art.* 424 comma 2 c.p.); se viceversa dalla condotta non deriva neppure un pericolo d'incendio, si configura (sempreché si tratti di bene altrui e venga in rilievo una delle ipotesi di cui all'art. 635 comma 2 c.p.) il reato di danneggiamento.

2.3 Alla luce di quanto precede il trattamento sanzionatorio previsto per il reato di cui all'art. 635 comma 2 c.p. pare irragionevole con riguardo al massimo edittale. con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

Nel caso in cui il bene oggetto del danneggiamento sia di proprietà del soggetto agente (e non si verifichi il danneggiamento del bene altrui) e nel caso in cui il bene non rientri nelle ipotesi di cui all'art. 635 comma 2 c.p. non si ravvisano criticità: se la condotta determina un pericolo d'incendio o un incendio, troverà applicazione l'art. 424 c.p.: diversamente il fatto non integrerà nessuno dei due reati.

Di fronte viceversa alla condotta di chi appicchi il fuoco al bene altrui rientrante in una delle ipotesi *ex art.* 635 comm 2 c.p. (come nel caso oggetto del presente processo), si assiste viceversa ad un risultato assurdo: ove dalla condotta derivi un pericolo d'incendio, il soggetto è punito ai sensi dell'art. 424 comma 1 c.p. e quindi con la reclusione da sei mesi a due anni; ove viceversa dalla condotta non derivi alcun pericolo d'incendio, il soggetto è punito ai sensi dell'art. 635 comma 2 c.p. con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Se cioè la condotta, oltre a ledere il bene giuridico del patrimonio altrui (nel presente processo il lenzuolo dell'amministrazione penitenziaria), comporta anche un rischio per la pubblica incolumità (nel presente processo l'integrità fisica degli altri detenuti e del personale dell'amministrazione penitenziaria presente all'interno dell'istituto carcerario), la pena è da sei mesi a due anni di reclusione; se invece - in ragione dei mezzi utilizzati, delle cautele impiegate o per altri motivi - vi sia la lesione del solo patrimonio altrui, senza alcun rischio d'incendio, la pena è maggiore (cornice edittale da sei mesi a tre anni). A fronte di due situazioni aventi caratteristiche comuni, ma diversa gravità, quella meno grave è quindi sanzionata con una cornice edittale più severa.

È vero che il minimo edittale è il medesimo (sei mesi di reclusione), ma - come si è già rilevato a proposito della rilevanza della questione - l'individuazione della pena congrua per un determinato fatto risente di entrambi i termini della cornice edittale, dovendo il giudice parametrare il trattamento sanzionatorio, tenuto conto dei criteri *ex art.* 133 c.p., sulla base della pena prevista in astratto, intendendo quest'ultima come comprensiva sia del minimo che del massimo edittale.

2.4 Nelle pronunce in cui è stata chiamata a valutare la legittimità del trattamento sanzionatorio di un singolo reato alla luce del trattamento previsto per altre fattispecie, la Corte costituzionale ha affermato che la valutazione della ragionevolezza delle scelte del legislatore in ordine alla dosimetria sanzionatoria trae origine dal principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Il citato principio impone di trattare in maniera uguale fattispecie che presentino un disvalore analogo e di prevedere trattamenti sanzionatori diversi per fatti con un diverso disvalore. Ferma restando l'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore (anche) in ordine alle pene da comminare per i vari reati, la Corte ha ritenuto contrarie all'art. 3 Cost. le scelte sanzionatorie che in maniera non ragionevole operavano una parificazione di condotte aventi un diverso disvalore; è inoltre più volte intervenuta con sentenze di incostituzionalità, sempre per violazione dell'art. 3 Cost., anche su trattamenti sanzionatori valutati come irragionevolmente più severi di quelli previsti per altro reato meno grave, individuato come *tertium comparationis* dal giudice rimettente. Nel caso in esame la grave illogicità sopra evidenziata costituisce ad avviso di chi scrive una violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.





Il *tertium comparationis* individuato (il delitto di cui all'art. 424 comma 1 c.p.) è pressoché sovrapponibile - se non per gli elementi sopra già indicati - al delitto di danneggiamento *ex art. 635 comma 2 c.p.* di cui si censura il trattamento sanzionatorio.

Il delitto di danneggiamento seguito da pericolo d'incendio di cui all'art. 424 comma 1 c.p. è inoltre una fattispecie tutt'altro che «residuale» nella sistematica del diritto penale italiano: previsto nel codice penale sin dalla prima versione del medesimo, è stato - come si è visto più volte oggetto di raffronto da parte della giurisprudenza con le figure «contigue» del danneggiamento *ex art. 635 c.p.*, del danneggiamento seguito da incendio *ex art. 424 comma 2 c.p.* e del delitto di incendio *ex art. 423 c.p.*

2.5 La citata anomalia appare risolvibile prevedendo per il danneggiamento *ex art. 635 comma 2 c.p.* il medesimo trattamento sanzionatorio previsto per il danneggiamento seguito da pericolo d'incendio di cui all'art. 424 comma 1 c.p.;

### 3. Possibilità di un'interpretazione conforme

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata all'art. 3 Cost.

Le disposizioni sono chiare e univoche nel relativo contenuto, sicché non è possibile interpretarle in modo conforme al citato principio costituzionale.

Unica possibilità per salvaguardare la coerenza logica delle citate previsioni normative sarebbe forse quella di ritenere possibile il concorso formale tra i due reati *ex art. 424 comma 1 c.p.* e *635 comma 2 c.p.*

Tale possibilità pare però doversi scartare in ragione del fatto che i due reati presentano il medesimo nucleo centrale, per cui - ove si ritenesse possibile il concorso formale - il soggetto agente in sostanza verrebbe punito due volte per il medesimo fatto.

In ogni caso, come si è visto la giurisprudenza di legittimità costante esclude la possibilità che i due reati concorrano, affermando viceversa l'alternatività dei medesimi (se si è determinato un pericolo d'incendio sussiste il reato *ex art. 424 comma 1 c.p.*; se non è sorto detto pericolo, ricorre il reato *ex art. 635 c.p.*).

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 Cost., 23 ss. legge n. 87/1953, ritenuta d'ufficio la questione rilevante e non manifestamente infondata,*

*Solleva questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 635 comma 2 c.p. nella parte in cui, attraverso il richiamo della pena di cui all'art. 635 comma 1 c.p., prevede la punizione «con la reclusione da sei mesi a tre anni» anziché prevedere la punizione «con la reclusione da sei mesi a due anni», per violazione dell'art. 3 Cost.*

*Sospende il giudizio in corso ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

*Dispone l'immediata trasmissione alla Corte Costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.*

*Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte Costituzionale.*

*Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23 co. 4 legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148 comma 5 c.p.p.*

Firenze, 15 gennaio 2024

*Il Giudice: ATTINÀ*

24C00020

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-08) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 4 0 2 2 1 \*

€ 6,00

