

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 24

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 16 giugno 2021

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **118.** Sentenza 28 aprile - 10 giugno 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Recupero ai fini residenziali dei sottotetti - Condizioni - Possibilità estesa a quelli esistenti alla data del 31 dicembre 2019 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di certezza del diritto e del legittimo affidamento - Non fondatezza della questione.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Recupero ai fini residenziali dei sottotetti - Condizioni - Possibile recupero anche in deroga ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti - Ricorso del Governo - Cessazione della materia del contendere.

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Abruzzo - Titolari di benefici abitativi e di sostegno economico - Soggetti condannati con sentenza passata in giudicato per reati contro la persona - Esclusione - Irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, artt. 10, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, e 42, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *s)*.

Pag. 1

N. **119.** Sentenza 11 maggio - 10 giugno 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Controversie in materia di produzione energetica, in particolare relative a infrastrutture di trasporto ricomprese, o da ricomprendere, nella rete di trasmissione nazionale o rete nazionale dei gasdotti - Competenza funzionale del TAR Lazio, anche per i processi pendenti - Onere per la parte interessata di riassunzione dei giudizi pendenti entro il termine di sessanta giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore della novella - Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale.

- Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 41, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

Pag. 8

N. **120.** Sentenza 25 maggio - 10 giugno 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Riscossione - Remunerazione del servizio - Imposizione a carico del debitore di un aggio in percentuale fissa, integrale o ridotta, anziché riferito all'effettivo costo del servizio - Denunciata lesione del diritto di difesa, violazione dei principi di ragionevolezza e di non discriminazione, della riserva di legge, di capacità contributiva e di progressività del sistema tributario, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, eccesso di delega - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, art. 17, comma 1, come modificato dall'art. 32, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2.
- Costituzione, artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97.

Pag. 14



N. 121. Ordinanza 27 maggio - 11 giugno 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso della Regione autonoma Sardegna agli obiettivi di finanza pubblica - Ridefinizione dei rapporti finanziari con lo Stato mediante la conclusione di accordi bilaterali - Determinazione in via provvisoria, negli importi indicati, del contributo complessivo per gli anni 2019-2021 - Istituzione di un fondo finalizzato a investimenti per la messa in sicurezza del territorio e delle strade - Previsione, in caso di mancata conclusione degli accordi entro il termine prorogato al 15 marzo 2019, della destinazione delle somme ad altri enti - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi 126, primo, secondo e terzo periodo, e 875, nonché Tabella 8 allegata; del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 11-bis, comma 10, lettera a).
- Costituzione, artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, 119 e 136; statuto speciale per la Sardegna, artt. 7 e 8; legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, art. 10.

Pag. 24

N. 122. Ordinanza 27 maggio - 11 giugno 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Modifiche al concorso della Regione autonoma Sardegna agli obiettivi di finanza pubblica, con esclusione di ogni riferimento alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Ulteriore differimento al 15 luglio 2019 del termine ultimo per la ridefinizione dei rapporti finanziari con lo Stato mediante la conclusione di accordi bilaterali - Determinazione in via provvisoria, negli importi indicati, del contributo complessivo per gli anni 2019-2021 - Ulteriori proroghe dei termini per il versamento - Autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze a recuperare gli importi non versati sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.

- Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, art. 33-ter, comma 5, lettere a) e c), modificativo dell'art. 1, comma 875, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, 97, 117, terzo comma, 119 e 136; statuto speciale per la Sardegna, artt. 7 e 8; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

Pag. 26

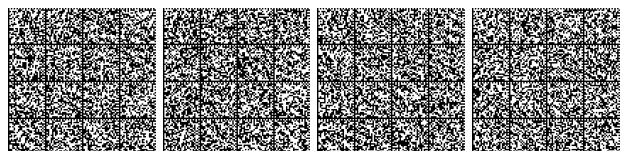
N. 123. Sentenza 28 aprile - 14 giugno 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Regione Siciliana - Determinazione dell'indennità di espropriazione - Novella modificativa, a ribasso, del criterio del valore venale del bene - Denunciata violazione delle regole convenzionali a tutela della proprietà - Inammissibilità delle questioni.

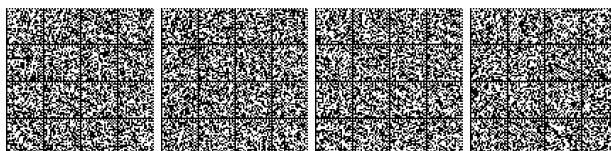
- Legge della Regione Siciliana 1° settembre 1993, n. 25, art. 124, comma 4, [lettera b),] come sostituita dall'art. 29 della legge della Regione Siciliana 5 novembre 2004, n. 15.
- Costituzione, art. 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

Pag. 28

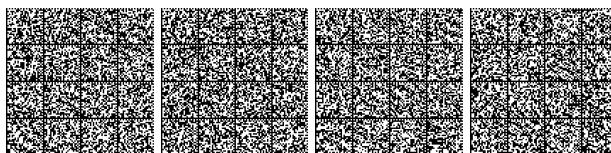


ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **29.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 maggio 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Bilancio di previsione 2021-2023 - Variazioni allo stato di previsione delle entrate - Previsto incremento di euro 528.220.667,61, in termini di cassa e competenza, del Titolo 01, tipologia 103, per l'esercizio finanziario 2021, riferito al gettito derivante dall'applicazione delle accise da carburante ad uso riscaldamento; al gettito derivante da giochi e scommesse; alla restituzione da parte dello Stato delle riserve riferite agli anni 2019, 2020 e 2021.**
- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 marzo 2021, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2021-2023 e altre disposizioni), art. 1..... Pag. 35
- N. **20.** Ripubblicazione dell'ordinanza della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo del 30 ottobre 2020
- Pag. 40
- N. **82.** Ordinanza del Tribunale di Napoli del 4 gennaio 2021
- Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2020.**
- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 117, comma 4..... Pag. 70
- N. **83.** Ordinanza del Tribunale di Firenze dell'11 gennaio 2021
- Reati e pene - Furto pluriaggravato - Circostanze aggravanti - Ipotesi in cui una delle circostanze aggravanti previste dall'art. 625, primo comma, cod. pen. concorre con altra circostanza aggravante tra quelle indicate nell'art. 61 cod. pen. - Previsione della reclusione da tre a dieci anni.**
- In subordine: Reati e pene - Furto pluriaggravato - Circostanze aggravanti - Ipotesi in cui una delle circostanze aggravanti previste dall'art. 625, primo comma, cod. pen. concorre con altra circostanza aggravante tra quelle indicate nell'art. 61 cod. pen. - Previsione della reclusione da tre a dieci anni, anziché di anni due e giorni uno di reclusione.**
- Codice penale, art. 625, secondo comma..... Pag. 76
- N. **84.** Ordinanza del Tribunale di Roma del 26 febbraio 2021
- Lavoro e occupazione - Disciplina del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti - Tutela del lavoratore nei casi di licenziamento ingiustificato intimato da un datore di lavoro che non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, ottavo e nono comma, della legge n. 300 del 1970 - Previsione che l'ammontare dell'indennità e dell'importo, previsti dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite delle sei mensilità.**
- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), art. 9, comma 1..... Pag. 84



- N. 85. Ordinanza del Tribunale di Palermo del 25 marzo 2021
Processo penale - Dibattimento - Contestazione suppletiva di un reato concorrente - Facoltà dell'imputato di richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova - Omessa previsione.
– Codice di procedura penale, art. 517..... Pag. 91
- N. 86. Ordinanza del Tribunale di Catania del 2 febbraio 2021
Previdenza e assistenza - Previsione che, a decorrere dal 1° gennaio 1996, sono tenuti all'iscrizione presso una apposita Gestione separata, presso l'INPS, i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo - Interventi in materia previdenziale - Norma di interpretazione - Obbligo di iscrizione, secondo la giurisprudenza di legittimità, a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie (di reddito o di volumi di affari) ex art. 22 della legge n. 576 del 1980.
– Legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), art. 2, comma 26, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
In via subordinata: Previdenza e assistenza - Interventi in materia previdenziale - Norma di interpretazione dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 - Obbligo, secondo la giurisprudenza di legittimità, di iscrizione presso l'apposita gestione INPS a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie (di reddito o di volumi di affari) ex art. 22 della legge n. 576 del 1980 - Decorrenza per i periodi successivi all'entrata in vigore della norma - Omessa previsione.
– Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 12. Pag. 97



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 118

Sentenza 28 aprile - 10 giugno 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Recupero ai fini residenziali dei sottotetti - Condizioni - Possibilità estesa a quelli esistenti alla data del 31 dicembre 2019 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di certezza del diritto e del legittimo affidamento - Non fondatezza della questione.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Recupero ai fini residenziali dei sottotetti - Condizioni - Possibile recupero anche in deroga ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti - Ricorso del Governo - Cessazione della materia del contendere.

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Abruzzo - Titolari di benefici abitativi e di sostegno economico - Soggetti condannati con sentenza passata in giudicato per reati contro la persona - Esclusione - Irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, artt. 10, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, e 42, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *s)*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, e 42, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2020)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30-31 marzo 2020, depositato in cancelleria il 7 aprile 2020, iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;

udito l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 28 aprile 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 30-31 marzo 2020 e depositato il 7 aprile 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato - tra gli altri - gli artt. 10, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, e 42, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)», per contrasto complessivamente con gli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *s)*, della Costituzione.

1.1.- Il ricorrente ritiene che le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)* - che modificano l'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 18 aprile 2011, n. 10 (Norme sull'attività edilizia nella Regione Abruzzo) - contrastino con i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost., e risultino altresì lesive della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

1.1.1.- Più in particolare, le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, modificano la previgente legge reg. Abruzzo n. 10 del 2011, contenente norme sul recupero dei sottotetti di immobili esistenti alla data di entrata in vigore della stessa legge regionale n. 10 del 2011, estendendo le previsioni ivi contenute ai sottotetti esistenti alla data del 31 dicembre 2019, e consentendo che ciò avvenga anche «in deroga agli strumenti urbanistici vigenti ed adottati e ai regolamenti edilizi vigenti».

Secondo il ricorrente, si tratterebbe di norme che «potrebbero rendere legittime condotte che, non considerate tali al momento della loro realizzazione (perché non conformi ai limiti e prescrizioni edilizie degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali), lo divengono per effetto dell'intervento successivo del legislatore»; con l'ulteriore conseguenza di «consentire la regolarizzazione ex post di opere che - al momento della loro realizzazione - erano in contrasto con detti limiti e prescrizioni di riferimento, dando corpo a un intervento che esula dalle competenze regionali».

Richiamandosi alla sentenza n. 73 del 2017 di questa Corte, il ricorrente assume che tali disposizioni regionali violino l'art. 3 Cost. nella misura in cui riconoscono retroattivamente la legittimità di comportamenti vietati al momento della loro realizzazione, con ciò ponendo a rischio il valore della certezza del diritto e sacrificando, nei rapporti tra privati, «le posizioni soggettive dei potenziali controinteressati che facevano affidamento sulla stabilità dell'assetto normativo vigente all'epoca delle singole condotte».

Oltre a ciò, tale disciplina regionale finirebbe per sovrapporsi a quella di cui alla legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla L.R. 96/2000 ed ulteriori disposizioni); disciplina che conterrebbe «misure derogatorie in relazione a finalità analoghe a quelle della legge regionale n. 10 del 2011». Dalla coesistenza di tali disposizioni regionali «dal contenuto sostanzialmente simile» potrebbero derivare, secondo il ricorrente, «ambiguità circa le disposizioni applicabili in concreto» da parte delle amministrazioni comunali, «le quali potrebbero [...] non trovarsi nelle condizioni di verificare effettivamente [...] ciò che è stato realizzato (o proseguito, o completato) in base alla legge regionale n. 10 del 2011 e in base alla legge regionale n. 40 del 2017».

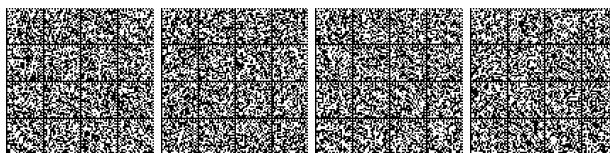
Di qui il contrasto, oltre che con il principio di ragionevolezza, anche con quello del buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

1.1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, inoltre, l'invasione della competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., stante il contrasto tra l'art. 10, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020 e gli artt. 135, 143 e 145 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).

Consentendo, infatti, interventi di recupero anche su immobili sottoposti a tutela paesaggistica senza prevedere il rispetto del piano paesaggistico di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, e anzi consentendo espressamente la deroga alla disciplina urbanistica, le disposizioni regionali impuginate violerebbero la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

Quanto al rispetto del regime di tutela per i beni culturali di cui alla Parte II del codice dei beni culturali e del paesaggio, la disciplina regionale sul recupero dei sottotetti si limiterebbe genericamente a richiamare «il “rispetto dei vincoli imposti all'edificio” esclusivamente quanto all'apertura di porte, finestre e lucernai, e non anche con riferimento alle altre possibili modalità di intervento sul bene tutelato».

1.2.- Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 42, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, rubricato «Norme a tutela dei coniugi separati o divorziati, in condizione di disagio, in particolare con figli minori», il quale esclude «dai benefici abitativi e di sostegno economico [...] i soggetti condannati con sentenza passata in giudicato per reati contro la persona, tra cui gli atti persecutori di cui al decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori) convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nonché per i delitti di cui agli articoli 570, 570-bis e 572 del codice penale».



Accomunando fattispecie di reato di gravità estremamente diversa, fra l'altro connesse a fatti che ben possono essere maturati all'esterno dell'ambito familiare, la disposizione in questione finirebbe «per riservare il medesimo trattamento giuridico a fattispecie di reato eterogenee, che il legislatore nazionale ha inteso caratterizzare e graduare, prevedendo anche rilevanti differenze di pena». Pertanto, «l'esclusione di potenziali fruitori dai benefici in questione» sarebbe evidentemente lesiva dei «principi di eguaglianza e di ragionevolezza espressi dall'art. 3 della Carta costituzionale italiana, ai sensi dei quali una legge deve regolare in maniera eguale situazioni eguali, ma trattare in maniera diversa situazioni difformi».

2.- Con memoria depositata via posta elettronica certificata (PEC) l'8 maggio 2020 si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo.

2.1.- La resistente, innanzitutto, ricorda che, con riguardo all'impugnato art. 10, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, la legge regionale impugnata è stata preceduta da un'interlocuzione con il Dipartimento degli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, nella quale lo stesso Presidente del Consiglio regionale si era assunto l'impegno formale a modificare le disposizioni in esame, al fine di recepire «i suggerimenti avanzati al riguardo dagli Uffici legislativi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e del Turismo, nell'ottica di una reciproca e fattiva collaborazione ed al fine di evitare il contenzioso costituzionale».

Si trattava, in particolare, dell'esigenza di allineare il termine temporale riferito agli immobili esistenti su cui operare gli interventi di recupero a quello di cui alla legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017, come successivamente modificata, anch'essa dedicata a interventi edilizi su fabbricati preesistenti; oltre a ciò, si trattava dell'impegno a specificare che gli strumenti urbanistici derogabili dagli interventi di recupero dei sottotetti erano solo quelli di livello comunale e a «ribadire meglio il rispetto delle norme in materia ambientale e paesaggistica».

Tale proposta di modifica dell'intervento legislativo regionale, poi sfociato nelle disposizioni impuginate, sarebbe, però, «rimasta priva di riscontro da parte degli uffici ministeriali».

2.2.- Nel merito, la difesa regionale sostiene l'infondatezza delle censure relative all'impugnato art. 10, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*.

Ratio della modifica della previgente disciplina del recupero dei sottotetti sarebbe quella di semplificazione della materia, stante la contemporanea vigenza della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2011, che era rimasta ferma al recupero dei sottotetti esistenti alla data del 19 maggio 2011 e che non consentiva la deroga agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi comunali, e della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)». Quest'ultima, all'art. 85, consentiva il recupero dei sottotetti esistenti alla data del 31 dicembre 2018, «anche in deroga alla legislazione urbanistica statale e regionale vigente in materia, oltre che agli strumenti urbanistici comunali vigenti o in itinere ed ai regolamenti edilizi vigenti».

L'art. 10 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, al suo comma 2, opera proprio l'abrogazione di tale art. 85 della legge reg. Abruzzo n. 15 del 2004, con ciò rendendo necessaria l'introduzione delle disposizioni oggetto di odierna impugnazione. Sarebbe, infatti, risultato «[i]rragionevole, oltre che discriminatorio, [...] non contemplare la possibilità di recuperare a fini abitativi sottotetti sino ad allora suscettibili di recupero in forza dell'abrogato art. 85 della L.R. n. 15/04».

A fronte di tale esigenza di semplificazione, non sussisterebbe quel carattere innovativo delle norme regionali impuginate lamentato dal ricorrente, posto che esse avrebbero semplicemente esteso il periodo di «ammissibilità al beneficio del recupero dei sottotetti per i fabbricati esistenti alla data del 31.12.2019». Dal che deriverebbe l'infondatezza della censura di irragionevolezza incentrata sulla natura «innovativa e retroattiva» delle disposizioni impuginate, assieme con la inconferenza della giurisprudenza costituzionale richiamata dall'Avvocatura generale dello Stato (sentenza n. 73 del 2017). A supporto di tali affermazioni, la difesa regionale cita la sentenza di questa Corte n. 208 del 2019, che ha ritenuto infondate le censure mosse contro altra normativa regionale sul recupero abitativo dei sottotetti.

Quanto alla censura incentrata sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., la difesa regionale rileva che la disciplina regionale impugnata si limiterebbe a consentire la deroga ai soli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi vigenti, «con ciò intendendo, naturalmente, quelli comunali».

In riferimento ad omologhi interventi edilizi di recupero dei vani seminterrati disciplinati dalla citata legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017, la sentenza n. 245 del 2018 di questa Corte avrebbe d'altronde ritenuto infondata analoga censura sulla scorta di osservazioni estensibili al caso odierno. Come allora riconosciuto, anche gli interventi edilizi disciplinati dalle disposizioni impuginate non potrebbero «produrre un possibile impatto sull'ambiente e sul paesaggio», trattandosi di mero recupero di locali esistenti che non alterano le altezze esterne e la sagoma del fabbricato.



2.3.- La difesa regionale assume, infine, l'infondatezza anche della censura relativa all'art. 42, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, per violazione dell'art. 3 Cost.

La censura presupporrebbe erroneamente che la misura regionale dell'esclusione dai benefici dei soggetti condannati per reati contro la persona abbia la natura di «pena accessoria», con ciò implicando una sorta di «“integrazione” del codice penale». In realtà, essa sarebbe «ispirata unicamente alla erogazione di benefici economici ed abitativi in favore dei coniugi separati o divorziati», risultando pertanto «riconducibile ad una precisa scelta discrezionale dello stesso legislatore la individuazione della platea degli aventi diritto e la connessa esclusione dell'ammissibilità ai benefici in esame nei confronti dei soggetti condannati per reati contro la persona per il solo fatto di averli commessi, a prescindere dalla relativa gravità».

Non essendo, né potendo essere, la finalità della legge regionale quella di graduare la concessione o l'esclusione dai benefici in relazione alla maggiore o minore gravità del reato commesso dai soggetti richiedenti, la disposizione regionale opererebbe un identico trattamento per tutti coloro che hanno commesso un reato contro la persona.

A conforto di tale assunto, la difesa regionale cita una serie di leggi di altre Regioni - mai impugnate dal Governo - contenenti identica norma di esclusione, a carico di chi abbia subito condanne per reati contro la persona, dai benefici abitativi e di sostegno economico a coniugi separati o divorziati.

3.- Con memoria illustrativa depositata il 2 aprile 2021, la Regione Abruzzo, rispetto alle questioni esaminate in questa sede, ha chiesto la cessazione della materia del contendere per sopravvenuta carenza di interesse, alla stregua dello *ius superveniens* di cui alla legge della Regione Abruzzo 16 giugno 2020, n. 14 (Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2020/2022, modifiche ed integrazioni a leggi regionali ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili), nella quale il legislatore regionale avrebbe recepito «i suggerimenti avanzati [...] dagli Uffici legislativi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero per i Beni e le Attività Culturali».

La difesa regionale precisa, inoltre, che nel periodo di vigenza anteriore a tali modifiche le disposizioni impugnate relative agli interventi di recupero dei sottotetti, pur esulando dalla competenza attuativa regionale in quanto rimesse all'autonomia comunale, non avrebbero trovato attuazione, «considerato il termine assai ristretto di relativa efficacia» in relazione alla «generale durata delle pertinenti procedure».

4.- Con atto di rinuncia parziale depositato via PEC il 22 aprile 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato alla censura dell'art. 10, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, a seguito delle modifiche apportate a tale comma dall'art. 19, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato - tra gli altri - gli artt. 10, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), e 42, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2020)», per contrasto complessivamente con gli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

1.1.- La decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con lo stesso ricorso resta riservata a separata pronuncia.

2.- L'art. 10, comma 1, della legge regionale impugnata modifica l'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 18 aprile 2011, n. 10 (Norme sull'attività edilizia nella Regione Abruzzo), rubricato «Recupero ai fini residenziali dei sottotetti esistenti».

In forza delle modifiche apportate dall'art. 10, comma 1, lettera *a*), della legge regionale impugnata, il recupero dei sottotetti - in precedenza consentito dalla legge reg. Abruzzo n. 10 del 2011 soltanto limitatamente a quelli esistenti alla data di entrata in vigore della legge stessa - è ora consentito con riferimento a quelli esistenti alla data del 31 dicembre 2019.

La successiva lettera *b*) dell'art. 10, comma 1, citato si limita a sopprimere dal comma 3 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2011, che detta le condizioni alle quali il recupero è consentito, l'inciso «per i fabbricati esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge», consentendo così di riferire tali condizioni alle opere di recupero effettuate su immobili esistenti, appunto, alla data del 31 dicembre 2019, indicata dal nuovo comma 1 dell'art. 1 della legge regionale modificata.



Infine, la lettera *c)* dell'art. 10, comma 1, della legge regionale impugnata aggiunge all'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2011 un nuovo comma *4-bis*, a tenore del quale «[i]l recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data di cui al comma 1 è consentito anche in deroga ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti».

3.- Il ricorrente assume anzitutto la contrarietà all'art. 3 Cost. delle modifiche introdotte dalle lettere *a)* e *b)* dell'art. 10, comma 1, le quali - consentendo interventi di recupero dei sottotetti esistenti alla data del 31 dicembre 2019, anziché a quella della data di entrata in vigore della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2011 - avrebbero in sostanza efficacia retroattiva, consentendo la regolarizzazione *ex post* anche di opere che - al momento della loro realizzazione - erano in contrasto con gli strumenti urbanistici ed edilizi comunali, con conseguente pregiudizio della certezza del diritto e dell'affidamento di potenziali controinteressati.

In secondo luogo, tali modifiche si sovrapporrebbero ad altre discipline preesistenti in materia di recupero del patrimonio edilizio esistente, creando ambiguità circa le disposizioni applicabili in concreto da parte delle amministrazioni comunali, con conseguente pregiudizio al principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Il ricorrente svolge, altresì, censure relative al contrasto tra l'art. 10, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020 e l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. Dal tenore delle stesse risulta, tuttavia, evidente, il loro riferimento esclusivo alla disposizione di cui alla lettera *c)* dell'art. 10, comma 1, di cui si dirà a breve.

3.1.- L'art. 1, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2011, come modificato dalla lettera *a)* dell'art. 10, comma 1, della legge regionale impugnata, è stato - nelle more della decisione di questo ricorso - ulteriormente modificato dall'art. 19, comma 1, lettera *a)*, della legge della Regione Abruzzo 16 giugno 2020, n. 14 (Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2020/2022, modifiche ed integrazioni a leggi regionali ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili), che ha ora indicato nel 30 giugno 2019 la data entro cui devono risultare esistenti gli immobili oggetto di recupero. Ciò al fine, esplicitato nei lavori preparatori, di omologare tale termine a quello stabilito dalla legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla L.R. 96/2000 ed ulteriori disposizioni), sul recupero dei locali accessori e seminterrati.

Non incidendo, tuttavia, la modifica sui profili di illegittimità costituzionale allegati nel ricorso, le doglianze del Presidente del Consiglio dei ministri debbono comunque essere decise nel merito.

3.2.- La censura di illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge impugnata non è fondata in riferimento all'art. 3 Cost., mentre è inammissibile in riferimento all'art. 97 Cost.

3.2.1.- Quanto alla doglianza relativa all'art. 3 Cost., il ricorrente assume erroneamente che le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1, lettere *a)* e *b)*, abbiano effetto retroattivo, e come tali siano idonee a pregiudicare la certezza del diritto e l'affidamento di eventuali controinteressati. In realtà, esse si limitano a consentire - evidentemente con efficacia *pro futuro* - interventi di recupero di sottotetti in immobili già esistenti alla data del 31 dicembre 2019 (data poi anticipata al 30 giugno dello stesso anno per effetto della citata disposizione della legge regionale Abruzzo n. 14 del 2020): nessun dato testuale, in particolare, induce a ritenere che esse intendano regolarizzare abusi già compiuti.

Dal che l'infondatezza di questa prima censura.

3.2.2.- Quanto invece alla doglianza relativa all'art. 97 Cost., la sovrapposizione tra le disposizioni impugnate e le normative preesistenti, foriera ad avviso del ricorrente di ambiguità applicative, è soltanto enunciata ma non motivata in alcun modo, non essendo stato chiarito - in particolare - a quali difficoltà applicative l'asserita sovrapposizione delle due discipline regionali dia luogo, e per quali motivi, comunque, una simile situazione - assai diffusa in ogni settore del diritto - possa assurgere addirittura a vizio di illegittimità costituzionale, anziché limitarsi a dar luogo a ordinarie questioni di interpretazione della legge regionale, la cui soluzione, in caso di contenzioso, spetta alla giurisdizione comune.

Dalla pressoché totale carenza di motivazione sul punto non può che discendere l'inammissibilità di questa seconda censura.

4.- Il ricorrente impugna poi l'art. 10, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020 sotto il distinto profilo della violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

Come si evince dal tenore complessivo della motivazione del ricorso, questa censura deve in realtà intendersi riferita alla sola disposizione di cui alla lettera *c)*, che consente il recupero abitativo dei sottotetti «anche in deroga ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti»: ciò che permetterebbe in particolare, secondo il ricorrente, il compimento di interventi di recupero difforni da quanto stabilito nel piano paesaggistico di cui agli artt. 135, 143 e 145 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).



4.1.- Nelle more del giudizio, la già menzionata legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020 ha modificato la disposizione impugnata, precisando che la deroga è possibile solo con riguardo agli «strumenti urbanistici comunali» vigenti ed adottati, oltre che ai regolamenti edilizi vigenti, e chiarendo espressamente la necessità del rispetto delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio nonché del piano paesaggistico, ovvero della disciplina d'uso dei beni paesaggistici di cui al medesimo codice, o ancora «nei casi e limiti individuati mediante apposito accordo stipulato tra la Regione e il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, destinato a confluire nel piano paesaggistico».

Considerando soddisfacente tale modifica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, rinuncia all'impugnativa *in parte qua*.

Non constando l'accettazione, da parte della Regione Abruzzo, di detta rinuncia, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere relativamente alla doglianza in esame (*ex plurimis*, sentenze n. 286 e n. 171 del 2019, n. 234 del 2017).

5.- È infine impugnato l'art. 42, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, che esclude da una serie di benefici abitativi e di sostegno economico chi sia stato condannato, con sentenza passata in giudicato, per reati contro la persona, tra i quali i delitti di atti persecutori, di violazione degli obblighi di assistenza familiare e di maltrattamenti in famiglia. Secondo il ricorrente, la disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., accomunando irragionevolmente sotto un'unica disciplina situazioni del tutto differenti, come quelle disciplinate dalle norme che prevedono i reati contro la persona: reati di diverso disvalore, e caratterizzati da trattamenti sanzionatori affatto eterogenei.

5.1.- Anche questa disposizione è stata medio tempore modificata dalla legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020, il cui art. 13, comma 1, ha soppresso il generico riferimento ai reati contro la persona, conservando l'esclusione dai benefici per i soli delitti di atti persecutori, nonché per i delitti di cui agli artt. 570, 570-bis e 572 del codice penale.

Poiché lo *ius superveniens*, per le ragioni di seguito illustrate, non ha carattere soddisfacente, non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

5.2.- La questione è fondata.

5.2.1.- L'art. 42, comma 4, impugnato è parte di un'articolata disciplina volta a sostenere, come precisato dal precedente comma 2, i «coniugi separati o divorziati, in condizioni di disagio sociale ed economico, in particolare con figli minori o con figli maggiorenni portatori di handicap ai sensi della legge 104/1992, residenti in Abruzzo e destinatari di provvedimenti, anche provvisori e urgenti, emessi dall'Autorità giudiziaria che ne disciplinano gli impegni economici o patrimoniali».

Più nel dettaglio, gli interventi di sostegno abitativo disciplinati dall'art. 42 sono previsti in favore dei coniugi che sono «obbligati al versamento dell'assegno di mantenimento dei figli e non sono assegnatari o comunque non hanno la disponibilità della casa familiare in cui risiedono i figli, anche se di proprietà dei medesimi coniugi o ex coniugi» (comma 10). Tali interventi consistono, tra l'altro, nella «promozione di protocolli d'intesa con gli enti locali e gli enti pubblici e privati per la concessione di alloggi a canone agevolato in prossimità del luogo di residenza dei figli o comunque nelle immediate vicinanze, al fine di facilitare le relazioni tra genitori e figli minori» (comma 11, lettera a), nonché nella «promozione di idonee forme di locazione agevolata e temporanea con gli enti pubblici e privati» (comma 11, lettera b) in favore degli stessi genitori che si trovino in possesso dei menzionati requisiti. I commi successivi disciplinano, poi, ulteriori misure di sostegno economico nei confronti dei medesimi beneficiari.

Il comma 3 esclude dai benefici abitativi e di sostegno economico disciplinati dai commi successivi i «coniugi separati o divorziati che vengano meno ai loro doveri di cura e mantenimento dei figli», mentre il comma 4 - in questa sede impugnato - dispone tale esclusione a carico dei genitori condannati per la generalità dei reati contro la persona, «tra cui» i delitti di atti persecutori, di violazione degli obblighi di assistenza familiare e di maltrattamenti in famiglia.

5.2.2.- Come esattamente rileva il ricorrente, una tale indifferenziata esclusione non appare ragionevolmente correlabile alla *ratio* che sorregge le misure in questione, finalizzate a rispondere a situazioni di bisogno economico e abitativo spesso conseguenti a una separazione o a un divorzio, e al tempo stesso a consentire al genitore non assegnatario dell'abitazione in precedenza condivisa di continuare ad accudire i figli, assicurandogli una collocazione abitativa nelle vicinanze. Tale *ratio* opera, all'evidenza, anche nei confronti del genitore che abbia subito in passato condanne per reati contro la persona, il quale resta cionondimeno titolare del diritto, e prima ancora del dovere, di esercitare la propria responsabilità genitoriale nei confronti dei figli (sulla necessità di una ragionevole correlazione tra clausole di esclusione da particolari prestazioni sociali e la finalità di soddisfare bisogni primari della persona, in particolare in materia abitativa, perseguita dalle leggi che prevedono tali prestazioni, si vedano, *ex plurimis*, le sentenze n. 9 del 2021 e n. 44 del 2020).



5.2.3.- La legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020, intervenuta medio tempore, ha circoscritto l'esclusione dalle misure di sostegno a chi sia stato condannato in via definitiva per i soli delitti di atti persecutori, di violazione degli obblighi di assistenza familiare e di maltrattamenti in famiglia. Tale intervento non vale, tuttavia, a eliminare il *vulnus* all'art. 3 Cost. lamentato dal ricorrente.

Le residue ipotesi di esclusione accomunano infatti, in maniera indifferenziata, i casi in cui la condanna sia stata pronunciata per fatti commessi a danno dei figli, nel cui interesse i benefici sono previsti dal legislatore regionale, e quelli in cui, invece, il reato sia stato commesso a danno di terze persone, senza che dal reato consegua l'inidoneità di chi abbia subito la condanna a esercitare la responsabilità genitoriale nei confronti dei propri figli.

Irragionevole appare, altresì, la natura assoluta della preclusione, a prescindere dal tempo della commissione del reato per il quale sia intervenuta condanna definitiva: tempo che potrebbe essere anche molto risalente, e non incidere quindi in alcun modo sull'interesse dei figli a mantenere stretti contatti con il genitore.

Né, ancora, l'esclusione dal beneficio potrebbe trovare spiegazione in una finalità in senso lato sanzionatoria nei confronti di chi abbia commesso uno dei reati indicati dalla disposizione, dal momento che una simile finalità esulerebbe, all'evidenza, dalle competenze regionali.

5.2.4.- Da tutto ciò deriva l'incompatibilità della disposizione impugnata con l'art. 3 Cost.

Resta conseguentemente privo di oggetto l'art. 13, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2020)»;*

2) *dichiara l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

3) *dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 97 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

4) *dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., 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 28 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

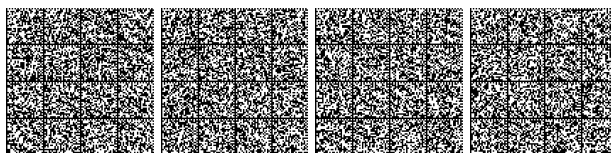
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 119

Sentenza 11 maggio - 10 giugno 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Controversie in materia di produzione energetica, in particolare relative a infrastrutture di trasporto ricomprese, o da ricomprendere, nella rete di trasmissione nazionale o rete nazionale dei gasdotti - Competenza funzionale del TAR Lazio, anche per i processi pendenti - Onere per la parte interessata di riassunzione dei giudizi pendenti entro il termine di sessanta giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore della novella - Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale.

- Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 41, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 5, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), promosso dal Consiglio di Stato, sezione sesta, nel procedimento vertente tra la Ruffolo srl e altri e Terna-Rete elettrica nazionale spa e altri, con ordinanza del 19 luglio 2019, iscritta al n. 197 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Ruffolo srl e altri e della Terna-Rete elettrica nazionale spa;

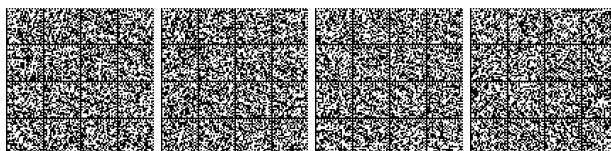
udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera, sostituito per la redazione della decisione dalla Giudice Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Pietro Greco per Ruffolo srl e altri e Mario Esposito per Terna-Rete elettrica nazionale spa, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 19 luglio 2019 (r.o. n. 197 del 2019) il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 5, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.



La disposizione censurata, dopo avere attribuito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza territoriale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, alcune controversie in materia di impianti energetici, come specificamente individuate dalla norma stessa, aggiunge che, in caso di processi pendenti, le parti hanno l'onere di riassumerli avanti al TAR Lazio entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 99 del 2009.

La vicenda di cui il rimettente si occupa concerne una controversia regolata dall'art. 41, comma 5, della menzionata legge n. 99 del 2009, poiché sono censurati gli atti con cui è stata imposta una servitù di elettrodotto sui fondi di proprietà dei ricorrenti, al fine di completare una infrastruttura energetica di rilievo nazionale.

La causa - riferisce il giudice *a quo* - fu decisa in primo grado dal TAR Calabria, avanti al quale era stata radicata nel 2005, nonostante fosse già in vigore la norma censurata, che ha efficacia dal 15 agosto 2009.

La pronuncia del TAR Calabria fu perciò annullata con rinvio per difetto di competenza, con conseguente riassunzione della causa innanzi al TAR Lazio, divenuto competente nelle more del giudizio di primo grado.

Tuttavia, la riassunzione è stata operata solo nel 2012 (in applicazione della «disciplina ordinaria della riassunzione»), anziché entro il termine del 14 novembre 2009, risultante per effetto della norma censurata e della sospensione dei termini processuali durante il periodo feriale. Il TAR Lazio ha perciò dichiarato estinto il giudizio, in applicazione dell'art. 50 del codice di procedura civile «pacificamente ritenuto applicabile al processo amministrativo».

La pronuncia del giudice di primo grado è stata appellata innanzi all'odierno rimettente, che, su eccezione di parte, censura l'art. 41, comma 5, della legge n. 99 del 2009, nella parte in cui fa decorrere il termine perentorio di riassunzione della causa dall'entrata in vigore della medesima legge n. 99 del 2009, anziché «dalla data di ricezione dell'avviso dell'onere di riassunzione».

2.- Il giudice rimettente premette che la norma censurata è stata abrogata e sostituita dall'art. 135, comma 1, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), secondo il quale, quanto alla individuazione del giudice, resta competente il TAR Lazio.

La questione sarebbe però rilevante, posto che è stata la norma ora abrogata ad avere applicazione nel giudizio *a quo*, determinandone l'estinzione.

3.- La disposizione censurata, inoltre, non sarebbe suscettibile di interpretazione costituzionalmente orientata. Essa, infatti, sarebbe univoca nell'imporre l'onere di riassunzione a tutte le controversie appartenenti alla tipologia indicata, anche quando non vi fossero state concesse misure cautelari, come nel caso di specie.

4.- Il rimettente esclude che la norma censurata sia viziata, nella parte in cui ha imposto l'onere di riassunzione avanti al TAR Lazio anche delle controversie pendenti, ma sospetta che sia manifestamente irragionevole e contrario al diritto di difesa, nonché al principio del giusto processo, che il termine di riassunzione decorra da un «fatto processuale» (ovverosia, l'entrata in vigore della legge n. 99 del 2009), anziché da uno specifico avviso, dato alle parti, in ordine all'onere di riassumere la causa.

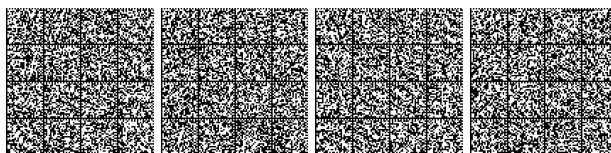
5.- A sostegno del dubbio di legittimità costituzionale, viene in particolare ricordata la sentenza n. 111 del 1998, con cui questa Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale di una norma che, a pena di estinzione, onerava le parti dei processi pendenti innanzi alla Commissione tributaria centrale di depositare una istanza di trattazione, nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore della norma stessa.

La Corte - osserva il rimettente - ritenne lesi gli artt. 3 e 24 Cost., poiché il termine decorreva dall'entrata in vigore della legge, anziché «dalla data della ricezione dell'avviso dell'onere di proposizione dell'istanza stessa».

A parere del rimettente, la norma censurata si esporrebbe ad identiche censure.

Essa, infatti, incidendo sul «ragionevole e preciso affidamento delle parti a che il processo si svolga secondo le norme vigenti nel momento in cui esse lo hanno instaurato», introdurrebbe un adempimento «eccezionale e derogatorio rispetto al sistema», senza il correttivo di rimediare ad una «situazione di non facile conoscibilità», con l'introduzione di un avviso da comunicare alle parti.

In considerazione del grave effetto conseguente alla mancata riassunzione, ovvero la «estinzione a sorpresa del giudizio», il rimettente ritiene pregiudicato il diritto di difesa «a prescindere dalla maggiore o minore complessità tecnica del processo».



L'esercizio del diritto sarebbe stato reso, infatti, «estremamente difficile», non tanto in forza di un termine di sessanta giorni reputato dal rimettente «non irragionevole», ma a causa del suo *dies a quo*, nonostante, con l'art. 42, comma 5, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), il legislatore, in un caso affine, avesse invece gravato la segreteria del giudice amministrativo dell'avviso.

6.- Il 22 novembre 2019 si sono costituite in giudizio Ruffolo srl e altri, parti ricorrenti nel giudizio *a quo*, concludendo per l'accoglimento delle questioni.

Le parti ripercorrono il testo dell'ordinanza di rimessione, condividendolo.

La normativa processuale censurata sarebbe stata inserita «in una legge dai contenuti sostanzialmente ed apparentemente economici», recante «disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese in materia di energia», così da restare celata.

La disposizione menzionata, inoltre, sarebbe del tutto eccentrica se posta a raffronto con la disciplina della perenzione dei ricorsi ultra-quinquennali nel processo amministrativo, che opera quale causa di estinzione del processo per inattività delle parti, solo se queste ultime hanno ricevuto un apposito avviso di segreteria e non hanno assunto ulteriori iniziative processuali.

Le parti private deducono, infine, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, perché sarebbe stato leso l'affidamento dei consociati, con un «ingiusto favor del legislatore» per l'amministrazione resistente nel giudizio.

Ciò avrebbe determinato anche una «interferenza legislativa nel processo pendente».

7.- Il 2 dicembre 2019 si è costituita in giudizio Terna-Rete elettrica nazionale spa, parte resistente nel giudizio principale, la quale, nell'imminenza dell'udienza pubblica, ha depositato memoria, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, nel merito, non fondate.

L'inammissibilità deriverebbe dal fatto che né la parte ricorrente nel giudizio principale, né il rimettente hanno, rispettivamente, chiesto e valutato la concessione della rimessione in termini per riassumere la causa ai sensi dell'art. 37 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 104 del 2010.

Inoltre, il rimettente non avrebbe specificato se, a seguito di accoglimento delle questioni, l'obbligo di avvisare le parti dell'onere di riassunzione dovrebbe competere al giudice, ovvero alla sua segreteria. Ciò comporterebbe l'inammissibilità per «invasione del potere legislativo» e «difetto di legittimazione del Giudice *a quo* a prefigurare e modulare il tipo e il contenuto di decisione da adottarsi dalla Corte costituzionale».

Le questioni sarebbero inammissibili anche per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, posto che il giudice rimettente si sarebbe limitato a richiamare la precedente giurisprudenza costituzionale, senza offrire altri argomenti a sostegno del dubbio di costituzionalità.

Le questioni sarebbero altresì infondate, poiché il loro accoglimento si porrebbe in contrasto con il principio che assume la generale conoscenza della legge, e dunque - secondo Terna-Rete elettrica nazionale spa - con gli artt. 73, terzo comma, Cost., 10 disp. prel. cod. civ. e 5 cod. pen.

Tale principio, come più volte osservato dalla Corte di cassazione, varrebbe in particolare per gli operatori del diritto e, quanto agli avvocati difensori, si tradurrebbe nell'obbligo di aggiornarsi autonomamente e con diligenza sull'evoluzione normativa e giurisprudenziale.

La disposizione - aggiunge la parte - ebbe anche «una importante visibilità in moltissime riviste e quotidiani giuridici». Essa, dettata nell'esercizio dell'ampia discrezionalità legislativa in tema di istituti processuali, non imporrebbe oneri eccessivamente gravosi per il diritto di difesa e risponderebbe all'esigenza di concentrare le controversie energetiche più significative presso il TAR Lazio in tempi celeri.

8.- I ricorrenti del giudizio principale hanno a propria volta depositato una memoria conclusiva, con la quale reiterano gli argomenti già spesi, con ampi richiami alla giurisprudenza costituzionale.

Insistono altresì sulla violazione degli artt. 6, 13 e 18 CEDU, posto che il legislatore sarebbe arbitrariamente intervenuto su processi in corso, comprimendo senza proporzionalità il fondamentale diritto di difesa, anche allo scopo di ottenere un «azzerramento del contenzioso giurisdizionale» a favore delle «forti oligarchie, pubbliche o private che siano».

La norma censurata, infine, non potrebbe superare il test di ragionevolezza, poiché avrebbe compromesso il diritto di difesa per tutelare interessi di minor rango costituzionale.



Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 19 luglio 2019 (r.o. n. 197 del 2019) il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 5, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

La disposizione censurata, al comma 1, non oggetto di censura, ha devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza territoriale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio «tutte le controversie, anche in relazione alla fase cautelare e alle eventuali questioni risarcitorie, comunque attinenti alle procedure e ai provvedimenti dell'amministrazione pubblica o dei soggetti alla stessa equiparati concernenti la produzione di energia elettrica da fonte nucleare, i rigassificatori, i gasdotti di importazione, le centrali termoelettriche di potenza termica superiore a 400 MW nonché quelle relative ad infrastrutture di trasporto ricomprese o da ricomprendere nella rete di trasmissione nazionale o rete nazionale di gasdotti».

Il comma 5, oggetto del dubbio di legittimità costituzionale, ha poi previsto che tale previsione in punto di giurisdizione e competenza si applica «anche ai processi in corso alla data di entrata in vigore della presente legge» e che «l'efficacia delle misure cautelari emanate da un'autorità giudiziaria diversa da quella di cui al comma 1 permane fino alla loro modifica o revoca da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, dinanzi al quale la parte interessata ha l'onere di riassumere il ricorso e l'istanza cautelare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Nel giudizio *a quo* è appellata la sentenza, con la quale il TAR Lazio ha preso atto che una controversia rientrante tra quelle indicate dall'art. 41, comma 1, della legge n. 99 del 2009, inizialmente proposta avanti al TAR Calabria, secondo il riparto della competenza vigente *ratione temporis*, non è stata riassunta nel termine decadenziale di sessanta giorni previsto dal successivo comma 5, censurato, e si è pertanto estinta.

Il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale di detta disposizione, nella parte in cui impone che il termine per la riassunzione decorra dalla data di entrata in vigore della legge n. 99 del 2009, anziché dalla data di ricezione dell'avviso dell'onere di riassunzione.

Il giudice *a quo*, in altri termini, non pone in discussione né la legittimità costituzionale della scelta legislativa di derogare al principio della *perpetuatio jurisdictionis*, sancito dall'art. 5 del codice di procedura civile, modificando la competenza anche con riguardo ai processi in corso; né la gravosità dell'adempimento consistente nella riassunzione nel termine di sessanta giorni.

Il dubbio di costituzionalità cade, invece, sulla opzione legislativa di non accompagnare la previsione normativa con la garanzia che le parti, mediante un avviso, siano rese edotte dell'onere di riassumere la causa di fronte al giudice divenuto competente per effetto dell'art. 41, comma 1, della legge censurata.

Il rimettente reputa tale omissione manifestamente irragionevole, nonché lesiva del diritto di difesa e del principio del giusto processo (artt. 3, 24 e 111 Cost.).

2.- Nel costituirsi nel giudizio incidentale, Ruffolo srl e altri, parti ricorrenti del processo principale, hanno introdotto nuovi e autonomi profili di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, con riferimento alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, 13 e 18 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848. Tali censure, tuttavia, non sono ammissibili, poiché spetta alla sola ordinanza di rimesione determinare il *thema decidendum* sottoposto a questa Corte (da ultimo, sentenza n. 49 del 2021).

3.- Si è costituita in giudizio Terna-Rete elettrica nazionale spa, parte resistente nel processo principale, la quale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni dedotte, anzitutto per difetto di rilevanza, poiché il rimettente non avrebbe valutato l'applicabilità al caso di specie dell'art. 37 dell'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), che consente la rimessione in termini per errore scusabile.

L'eccezione è infondata, posto che, in linea logica e a prescindere dall'effettiva pertinenza dell'art. 37 dell'Allegato 1 al d.lsg. n. 104 del 2010 (d'ora in avanti: cod. proc. amm.) al caso oggetto di giudizio, il dubbio sulla legittimità costituzionale di una norma impositiva di un onere processuale precede la questione della applicabilità di un rimedio eventualmente offerto dall'ordinamento (anche) per il caso di inosservanza di tale norma.



3.1.- Terna-Rete elettrica nazionale spa ha altresì eccepito l'inammissibilità delle questioni, perché il rimettente non avrebbe chiarito se, in caso di accoglimento del dubbio di legittimità costituzionale, l'avviso alle parti debba essere dato dal giudice, ovvero dalla segreteria del Tribunale.

L'eccezione è infondata. Omettendo ogni altra considerazione, è assorbente rilevare che dal tenore dell'ordinanza di rimessione si può univocamente concludere che, nella prospettiva del giudice rimettente, l'avviso compete agli uffici amministrativi del Tribunale, secondo lo schema introdotto da questa Corte con la sentenza n. 111 del 1998, che il giudice *a quo* reputa attenere ad un caso analogo all'odierno, e che si è risolto appunto in tale modo.

Va aggiunto che, nelle ipotesi in cui il giudice amministrativo ravvisi la propria incompetenza, pronuncia ordinanza, ai sensi dell'art. 15 cod. proc. amm. È perciò evidente che il rimettente, omettendo ogni riferimento a tale ordinaria disciplina del rilievo del difetto di competenza, e riferendosi viceversa ad un "avviso", abbia ritenuto che, in caso di accoglimento delle questioni, quest'ultimo debba spettare alla segreteria del Tribunale.

3.2.- La parte resistente ha infine eccepito l'inammissibilità delle questioni, per difetto di motivazione sul requisito della non manifesta infondatezza, che il rimettente avrebbe illustrato con un mero rinvio alla sentenza n. 111 del 1998 di questa Corte.

L'eccezione è infondata, poiché i richiami a tale pronuncia si inseriscono in una trama motivazionale del tutto congrua, con cui essi sono resi calzanti alle odierne questioni, ampiamente illustrate con riferimento ai parametri costituzionali indicati.

4.- La disposizione censurata è stata abrogata dall'art. 4, comma 1, numero 43 dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010, e nella sostanza riprodotta dall'art. 135, comma 1, lettera *f*), cod. proc. amm.

Come ha rilevato il rimettente, essa continua a trovare applicazione nel giudizio principale, nel quale l'effetto estintivo causato dalla omessa riassunzione si è determinato fin dal 2009, ed è quindi interamente disciplinato dalla norma censurata. Né vi sono ragioni per reputare implausibile la valutazione del giudice *a quo*, al quale essa spetta, in ordine all'effetto processuale conseguente all'inosservanza dell'onere, ovvero l'estinzione.

5.- È fondata la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

La norma censurata riconnette all'inerzia delle parti la più grave delle conseguenze, poiché esse incorrono nell'effetto estintivo appena rammentato.

Ciò accade in conseguenza di una deroga (la cui legittimità costituzionale in sé il rimettente non pone in dubbio) ad un principio di carattere generale (codificato dall'art 5 cod. proc. civ. e applicabile al processo amministrativo ai sensi dell'art. 39 cod. proc. amm.), ovvero che giurisdizione e competenza sono determinate con riguardo alla legge vigente al momento della proposizione della domanda giudiziale.

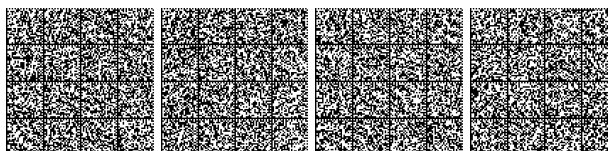
Eventuali deroghe a tale principio, se costituzionalmente legittime, devono nondimeno essere accompagnate, allorché comportino l'onere per la parte di riassumere il giudizio davanti al giudice competente entro un termine perentorio, da accorgimenti che garantiscano alle parti stesse l'effettiva conoscenza del mutamento normativo, medio tempore intervenuto. E ciò in ragione, per un verso, del naturale affidamento che le parti ripongono nella stabilità della competenza del giudice, una volta che il processo abbia avuto inizio, e, per altro verso, della particolare gravità della sanzione della decadenza che presidia il mancato adempimento dell'onere nel termine prescritto.

Non a caso, con riguardo a ipotesi normative di estinzione del giudizio amministrativo a causa della inattività delle parti, il legislatore ha posto a carico delle segreterie l'adempimento di doveri informativi, volti ad agevolare l'esercizio del diritto di difesa.

Depone nel senso anzidetto l'art. 42 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), rammentato dal rimettente, con il quale si stabilì che la segreteria del giudice dovesse avvisare le parti, in occasione del trasferimento dei ricorsi pendenti presso qualsiasi autorità giurisdizionale, affinché decorresse il termine perentorio per chiedere la fissazione dell'udienza di trattazione della causa.

In via strutturale, inoltre, l'estinzione del giudizio amministrativo per perenzione del ricorso ultra-quinquennale (ovvero, che pende da 5 anni, senza che sia stata avanzata nuova istanza di fissazione di udienza) non può essere rilevata, se non a seguito di avviso alle parti costituite dalla segreteria del Tribunale, per permettere loro di attivarsi (art. 82 cod. proc. amm., preceduto dall'analogo art. 9 della legge 21 luglio 2000, n. 205, recante «Disposizioni in materia di giustizia amministrativa»).

Nelle ipotesi in cui la legge connetta all'inerzia delle parti l'estinzione nel processo amministrativo, pur a fronte di oneri immediatamente ricavabili dalla normativa vigente, si può pertanto rilevare la tendenza del legislatore a favorire l'adempimento processuale, grazie alla collaborazione degli uffici.



A simile tendenza la norma censurata si è sottratta. Si deve infatti considerare che la perenzione per inattività processuale è effetto tipico del giudizio amministrativo, mentre l'onere di riassunzione di una causa pendente avanti al giudice divenuto competente discende da un'iniziativa del legislatore del tutto peculiare, e derogatoria rispetto all'ordinario andamento del processo.

Appare perciò manifestamente irragionevole la scelta di negare alla parte il concorso degli uffici del giudice nel predisporre le attività processuali necessarie alla prosecuzione della causa, in un'ipotesi peculiare e derogatoria, benché esso sia invece offerto, pur non sistematicamente, ma comunque per casi connaturati all'andamento del processo, in applicazione di una regola generale.

Va aggiunto che il legislatore ben avrebbe potuto assegnare al giudice preventivamente adito il compito di dichiarare il proprio difetto di giurisdizione e di competenza, secondo quanto ordinariamente accadeva per effetto dell'art. 59 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile), che, nel medesimo tratto temporale in cui è maturata la norma censurata, ha optato per tale soluzione ai fini di garantire la translatio iudicii nei casi di carenza di giurisdizione. Non diversamente il legislatore si era in precedenza orientato con l'art. 3, comma 2-*quater*, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania ed ulteriori disposizioni in materia di protezione civile), convertito, con modificazioni, nella legge 27 gennaio 2006, n. 21, con il quale si è previsto che, in un'ipotesi di incompetenza del primo giudice per *ius superveniens*, spettasse a tale giudice dichiararsi incompetente con sentenza.

La scelta di imporre un diretto onere di riassunzione a carico delle parti, pur in assenza di analoga pronuncia giurisdizionale, non è in sé costituzionalmente illegittima, atteso che essa persegue un obiettivo di celerità nella trattazione di delicate controversie attinenti ad interessi significativi. Allorché tuttavia, come nel caso in esame, l'onere stesso non sia accompagnato dalla previsione di un avviso alle parti costituite, avviso dal quale soltanto decorra il termine breve fissato per la riassunzione, e sia invece previsto che esso decorra senz'altro dall'entrata in vigore della legge, la scelta medesima si espone ad un tratto di devianza dalla comune trama legislativa, che sfocia in una eccentricità lesiva del principio di ragionevolezza.

6.- L'art. 41, comma 5, della legge censurata va perciò dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che il termine per la riassunzione del ricorso decorra dalla data di entrata in vigore della medesima legge. Spetta al giudice rimettente decidere quali effetti tale pronuncia produca nel giudizio principale.

7.- Sono assorbite le questioni poste in relazione agli artt. 24 e 111 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 5, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), nella parte in cui prevede che il termine per la riassunzione del ricorso decorra dalla data di entrata in vigore della legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

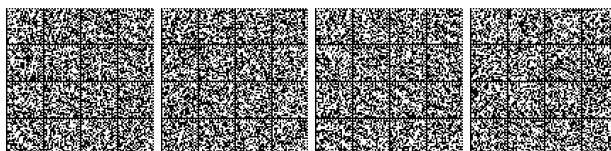
Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 120

Sentenza 25 maggio - 10 giugno 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Riscossione - Remunerazione del servizio - Imposizione a carico del debitore di un aggio in percentuale fissa, integrale o ridotta, anziché riferito all'effettivo costo del servizio - Denunciata lesione del diritto di difesa, violazione dei principi di ragionevolezza e di non discriminazione, della riserva di legge, di capacità contributiva e di progressività del sistema tributario, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, eccesso di delega - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, art. 17, comma 1, come modificato dall'art. 32, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2.
- Costituzione, artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

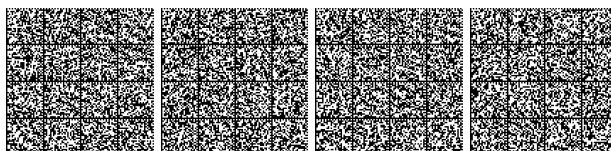
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Venezia nel procedimento vertente tra l'Azienda unità locale socio sanitaria (ULSS) 12 Veneziana e Equitalia Nord spa - agente di riscossione Venezia, con ordinanza del 5 giugno 2019, iscritta al n. 85 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione dell'Azienda ULSS 12 Veneziana, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Massimo Luciani e Loris Tosi per l'Azienda ULSS 12 Veneziana e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri, questi ultimi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 25 maggio 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 5 giugno 2019 (reg. ord. n. 85 del 2020), la Commissione tributaria provinciale (CTP) di Venezia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2.

La disposizione censurata, nella versione applicabile, ad avviso del rimettente, al caso di specie, disponeva (in combinato disposto con l'art. 5, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, che ha ridotto di un punto la percentuale dell'aggio) che «[l']attività degli agenti della riscossione è remunerata con un aggio, pari al nove [otto] per cento delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora e che è a carico del debitore: a) in misura del 4,65 per cento delle somme iscritte a ruolo, in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella. In tal caso, la restante parte dell'aggio è a carico dell'ente creditore; b) integralmente, in caso contrario».

1.1.- Le questioni sono sorte nel corso di un giudizio proposto dall'Azienda ULSS 12 Veneziana contro Equitalia Nord spa avverso una cartella di pagamento dell'importo di complessivi euro 4.249.745,75, di cui euro 188.838,07 a titolo di «compensi (aggio) di riscossione», notificata il 3 settembre 2014 ed emessa a seguito di iscrizione a ruolo del 16 giugno 2014 per imposte, sanzioni, interessi e compensi della riscossione dovuti per gli anni dal 1998 al 2001, in relazione ad avvisi di accertamento divenuti definitivi per effetto della sentenza della Corte di cassazione, sezione quinta civile, del 9 aprile 2014, n. 8320.

Il giudice *a quo* riferisce che l'impugnazione della predetta cartella «riguarda unicamente i compensi di riscossione» e che con essa la ricorrente ha chiesto: a) in via pregiudiziale, di sollevare questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999 per contrasto con gli artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97 Cost.; b) in via principale, di dichiarare illegittima in tutto o in parte la cartella di pagamento con riferimento alla pretesa dell'aggio di riscossione; c) in via subordinata, di dichiarare illegittima in tutto o in parte la cartella medesima per errata determinazione dell'aggio della riscossione.

Illustrate nel dettaglio le ragioni esposte dall'Azienda ULSS nel ricorso introduttivo del 2014 a sostegno della richiesta di rimessione, la CTP fa proprie tali doglianze della contribuente, precisando che debbono considerarsi recepite nonché trascritte «per estenso in questa sede», e aggiunge ulteriori argomentazioni e osservazioni.

1.2.- In punto di diritto, il giudice *a quo* premette che la suddetta censurata normativa è applicabile *ratione temporis* al caso di specie, data la mancanza di efficacia delle modifiche, in difetto dell'apposito decreto attuativo da esse previsto, successivamente apportate all'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999 dall'art. 10, comma 13-*quater*, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

1.3.- Quanto alle ragioni della non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che la disciplina denunciata violerebbe l'art. 3 Cost., perché la previsione di un aggio di riscossione, pari a una percentuale fissa delle somme riscosse, irragionevolmente non consentirebbe di commisurare la remunerazione dell'agente di riscossione al costo effettivo del servizio, tanto che l'aggio sarebbe dovuto anche in assenza di costi.

Inoltre, nel caso di tributi di importo esiguo o di ammontare elevato, la stessa disciplina determinerebbe una remunerazione, rispettivamente, largamente inferiore o superiore ai costi, senza neppure il ragionevole correttivo costituito da un opportuno prefissato tetto massimo e minimo, come nell'ipotesi esaminata da questa Corte nella sentenza di rigetto n. 480 del 1993, idoneo a determinarne un ancoraggio ai costi del servizio. Secondo il giudice *a quo*, da tale precedente si dovrebbe concludere che l'introduzione di una disposizione che preveda la remunerazione del servizio di riscossione in misura percentuale al tributo sarebbe non irragionevole soltanto a condizione «che venga prestabilito un importo minimo e massimo entro cui l'aggio deve necessariamente essere contenuto» e «un rapporto inversamente proporzionale all'ammontare della somma da riscuotere».

La mancanza di un ancoraggio al costo del servizio farebbe perdere al compenso per la riscossione il suo carattere di controprestazione economica, creando un'ingiustificata «disparità di trattamento tra i contribuenti» che, a parità di servizio reso - ad esempio la compilazione della cartella di pagamento -, sarebbero tenuti al pagamento di un aggio diverso in relazione agli importi dovuti.



La norma censurata sarebbe infine irragionevole sotto un ulteriore profilo, relativo alla circostanza che detti compensi maturerebbero anche in relazione a voci accessorie (come gli interessi di mora) che nulla avrebbero a che fare con la pretesa tributaria.

1.4.- L'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999, applicabile *ratione temporis*, violerebbe poi l'art. 23 Cost.

Non sarebbe rispettato, infatti, il principio della riserva di legge espresso dall'evocato parametro in quanto, ad avviso del rimettente, i compensi di riscossione, proprio perché non commisurati ai costi del servizio, costituirebbero «in concreto» prestazioni patrimoniali imposte rispetto alle quali il legislatore non avrebbe individuato il presupposto e la misura della prestazione ovvero, rispettivamente, gli atti esecutivi o in generale gli oneri a carico del contribuente e la misura del costo dell'esecuzione coattiva.

1.5.- La disposizione censurata contrasterebbe inoltre con il diritto di difesa sancito all'art. 24 Cost.

Non imponendo al concessionario «di indicare nella sezione “dettaglio degli addebiti” gli atti esecutivi compiuti in ogni singolo procedimento di riscossione», essa impedirebbe, infatti, di rendere conosciute o conoscibili al contribuente le effettive attività esecutive, precludendo un «controllo della proporzionalità (o addirittura della effettiva necessità) delle attività poste in essere dall'ente riscossione».

1.6.- Il rimettente lamenta ancora l'illegittimità costituzionale della norma indubbiata per violazione dell'art. 53 Cost.

Sarebbe compromesso, in particolare, il principio di capacità contributiva da esso enunciato perché l'imposizione tributaria aumentata dei compensi per la riscossione «non risulterebbe più commisurata al potere del cittadino di concorrere alle spese pubbliche con la propria redditività», ma alle imposte dovute dal contribuente ovvero a debiti che per loro natura non potrebbero mai «essere indici di ricchezza».

Peraltro, le prescritte modalità di determinazione dei compensi contrasterebbero anche con il criterio di progressività del sistema tributario, «che [...] in relazione ad esborsi economici correlati all'esercizio di un'attività istituzionale dovrebbe trasformarsi in “regressività”».

Inoltre, tale disciplina dell'aggio discriminerebbe i contribuenti, i quali si vedrebbero «privati del diritto a dosare la propria contribuzione in base al reddito, scegliendo in questo modo l'intensità delle proprie prestazioni lavorative».

1.7.- Secondo la CTP, il censurato art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999, «non prescrivendo alcuna verifica puntuale e precisa dei costi realmente sostenuti per la riscossione dei ruoli affidati dall'ente creditore», violerebbe altresì l'art. 76 Cost. in quanto eccederebbe i limiti della legge 28 settembre 1998, n. 337 (Delega al Governo per il riordino della disciplina relativa alla riscossione), che all'art. 1, comma 1, lettera e), aveva delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo che prevedesse «un sistema di compensi collegati alle somme iscritte a ruolo effettivamente riscosse, alla tempestività della riscossione e ai costi della riscossione».

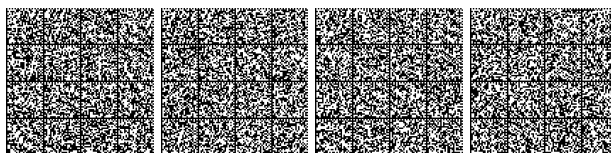
Precisa il rimettente che ciò varrebbe «sia in generale, sia con specifico riferimento ai costi sostenuti per la riscossione delle imposte dovute dal singolo contribuente».

1.8.- La norma indubbiata lederebbe infine i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione sanciti all'art. 97 Cost., sotto distinti profili.

Innanzitutto, secondo il rimettente, l'assenza di un preciso dettato normativo che individui in modo specifico le procedure della riscossione, la tipologia degli atti e i relativi costi, nonché la mancanza di una forma di responsabilità del concessionario in ordine alle scelte operate, esporrebbe il contribuente al rischio di essere «onerato da costi ingenti per azioni inutili (inesistenza di beni da aggredire) o eccessivamente dispendiose», in pregiudizio dei cennati principi.

Inoltre, la norma censurata contrasterebbe con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione in quanto, disponendo criteri e modalità di riscossione irrazionali, non sarebbe finalizzata ad assicurare l'efficienza del servizio. Tale lesione troverebbe ulteriore conferma nella circostanza che, a differenza del sistema previgente, per effetto della riforma attuata con il d.lgs. n. 112 del 1999, Equitalia spa non assumerebbe alcun rischio d'impresa per la mancata riscossione delle imposte iscritte a ruolo dall'Ufficio finanziario (dato che può esercitare il diritto di scarico per inesigibilità di cui all'art. 19 del medesimo decreto), non subendo «alcun danno patrimoniale per effetto dell'inadempiamento del contribuente». Ciò renderebbe dunque evidente la sproporzione dell'aggio, che la legge riconosce all'agente della riscossione anche qualora l'attività svolta risulti infruttuosa per inesigibilità del credito erariale.

1.9.- Secondo il giudice *a quo*, infine, le questioni sono rilevanti, in quanto la sorte del giudizio dipenderebbe unicamente dall'applicazione della norma censurata. La modifica intervenuta per effetto dell'art. 5 del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, non riguarderebbe, poi, «la quota parte a carico del ricorrente» (giacché - come nel caso di specie - anche qualora il pagamento avvenga entro il termine di sessanta giorni dalla notifica della cartella detta quota rimarrebbe comunque pari al 4,65 per cento).



2.- Con atto depositato il 4 agosto 2020, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

2.1.- La difesa statale eccepisce la manifesta inammissibilità delle questioni ritenendo di poter estendere all'odierno incidente le ragioni già indicate da questa Corte nell'ordinanza n. 65 del 2018. Il giudice *a quo* avrebbe, infatti, denunciato «una generica irrazionalità del sistema» dolendosi «dell'aggio non in quanto tale, ma in quanto questo non [verrebbe] ancorato al costo effettivo dell'attività di riscossione». Pertanto, l'intervento richiesto non sarebbe in senso totalmente caducatorio, ma «teso a ridisegnare la disciplina del compenso dell'agente di riscossione in maniera tale da garantire tale ancoraggio».

In mancanza di criteri da seguire per la quantificazione dell'aggio, la richiesta sarebbe irrimediabilmente ambigua in quanto la prospettazione dell'ordinanza si presterebbe a una duplice lettura dell'asserita sproporzione del compenso, nell'alternativa tra riferirla al costo della specifica procedura esecutiva oppure ai costi complessivi dell'attività svolta dall'agente della riscossione.

Da qui l'indeterminatezza e oscurità del *petitum*, che resterebbe irrisolta anche nelle conclusioni dell'ordinanza con cui si pone una generica richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999.

2.2.- A sostegno della non fondatezza delle questioni, l'Avvocatura generale premette che la norma censurata, laddove pone, in tutto o in parte, a carico del debitore l'onere generato dalla riscossione, costituirebbe frutto di una precisa scelta di politica fiscale finalizzata a far gravare tale onere sui soggetti morosi, piuttosto che farlo ricadere interamente sulla fiscalità generale (e, dunque, anche sui contribuenti in regola con gli adempimenti fiscali). In base a tale prospettazione, sarebbero morosi anche coloro che, raggiunti da una cartella di pagamento, adempiano nel termine di sessanta giorni dalla sua notifica, in quanto ciascun contribuente può sempre evitarla, adempiendo tempestivamente ai propri obblighi fiscali e contributivi.

Ad avviso della difesa statale, dall'ordinanza resterebbe quindi del tutto indimostrato l'assunto del rimettente per cui la determinazione della remunerazione stabilita dal censurato art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999 comporterebbe una sovracompenso del servizio.

A confutazione di ciò, l'Avvocatura generale rileva in particolare che il rischio della «mancata esazione» costituirebbe uno dei principali «fattori di costo del sistema della riscossione», cosicché sarebbe ragionevole che «il costo delle esecuzioni infruttuose» venga ripartito sui «contribuenti solventi» che comunque, con il loro inadempimento, hanno concorso a rendere necessaria l'istituzione di uno specifico servizio della riscossione; ciò in quanto «la legge parte dal presupposto che una parte di quel compenso va a remunerare i costi che l'Agente della riscossione sconta in relazione alle operazioni che si rivelano infruttuose».

Dunque, non potrebbe ritenersi sindacabile, in sede di giudizio di costituzionalità la mancata previsione di un limite massimo di compenso, in quanto esso potrebbe pregiudicare la copertura dei predetti costi di struttura, con la conseguenza di dover trasferire nuovamente una parte degli oneri della riscossione dai debitori inadempienti alla fiscalità generale, secondo scelte che sarebbero tuttavia riservate alla discrezionalità del legislatore.

La difesa statale si sofferma poi, ampiamente, sulle ragioni per le quali sarebbe impossibile trasferire in modo automatico sul censurato art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999, nella versione applicabile nel giudizio principale, i principi - asseritamente - enucleati da questa Corte costituzionale nella citata sentenza n. 480 del 1993, emessa in relazione ad altre, risalenti disposizioni di legge, di contenuto oggettivamente diverso e collocate in un quadro di riferimento profondamente mutato a seguito di articolati e complessi interventi legislativi, che hanno riguardato sia l'assetto generale della riscossione, sia la disciplina dei singoli strumenti di recupero coattivo.

2.3.- Secondo l'Avvocatura generale le ragioni sopra illustrate condurrebbero altresì alla non fondatezza delle questioni di legittimità sollevate in riferimento agli artt. 23, 24 e 97 Cost., muovendo tutte dal medesimo ed erroneo presupposto interpretativo in forza del quale l'aggio debba remunerare il costo della specifica attività di riscossione relativa al singolo contribuente in concreto inciso dalla procedura.

2.4.- Anche la censura formulata in riferimento al principio di capacità contributiva sarebbe manifestamente infondata. Ed infatti, questa Corte avrebbe già chiarito che «va esclusa in radice l'adombrata violazione dell'art. 53 Cost., atteso che con detto precetto - che attiene al momento sostanziale dell'imposizione, quanto alla individuazione del presupposto economico del tributo, (che deve appunto rispecchiare la capacità contributiva dell'obligato) - non può collidere norma [sulla riscossione regionale dei tributi], quale è quella in oggetto, che ha riguardo solo al diverso e successivo aspetto della riscossione del tributo stesso» (sentenza n. 480 del 1993; in senso conforme viene citata anche la sentenza n. 7 del 1993).



2.5.- L'Avvocatura generale ritiene infine altresì insussistente il vulnus asseritamente arrecato all'art. 76 Cost. per eccesso di delega in relazione ai criteri previsti dalla legge n. 337 del 1998. Da un lato, infatti, la norma indubbiamente sarebbe stata successivamente oggetto di interventi legislativi, rispetto ai quali non sussisterebbero più i vincoli che astringono solo l'emanazione del decreto legislativo attuativo; dall'altro lato, l'assunto del rimettente per cui essa sarebbe eccedente il criterio di remunerare i costi della riscossione, costituirebbe «al più, un'illusione non dimostrata».

3.- Con atto depositato il 10 agosto 2020, si è costituita la contribuente Azienda ULSS 12 Veneziana, chiedendo che le questioni siano accolte.

La parte privata preliminarmente argomenta a sostegno dell'ammissibilità di tutte le sollevate questioni, evidenziando che il rimettente avrebbe: *a)* puntualmente ricostruito i «fatti di causa»; *b)* identificato la norma oggetto di censura; *c)* motivato in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza; *d)* formulato un chiaro petitum.

In particolare, secondo l'Azienda ULSS, il petitum si identificerebbe chiaramente nella richiesta di una pronuncia additiva, in quanto il rimettente avrebbe inteso censurare proprio la «assenza di un prefissato tetto massimo e di un rapporto inversamente proporzionale all'ammontare della somma da riscuotere». Il che differenzerebbe il caso di specie da quello dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 65 del 2018 della Corte costituzionale.

Una tale richiesta non impingerebbe nella discrezionalità del legislatore, sia in ragione di un nuovo indirizzo di questa Corte che non subordinerebbe più le sentenze additive all'esistenza delle cosiddette rime obbligate (viene citata la sentenza n. 99 del 2019), sia per la circostanza che, in riferimento alla norma censurata, sarebbero proprio l'assenza di un limite massimo alla misura dell'aggio e di una proporzionalità inversa del suo ammontare a determinare i lamentati vulnera.

Né infine si verserebbe in un caso di petitum ambiguo, poiché il rimettente avrebbe precisato che le doglianze attengono alla disciplina dell'«aggio in quanto esso non risulta più ancorato alla effettiva remunerazione dell'attività effettuata e dei costi sostenuti dall'Agente della riscossione», con ciò palesando inequivocabilmente il riferimento ai costi sostenuti per la «specifica procedura esecutiva».

3.1.- La contribuente, infine, in adesione all'ordinanza di rimessione, ribadisce le ragioni della fondatezza delle singole censure già illustrate nel ricorso introduttivo del giudizio principale.

In particolare, la violazione del principio di ragionevolezza e di non discriminazione sarebbero accomunate dal fatto che, in entrambi i casi, a difettare sarebbe «il sinallagma fra la modesta prestazione resa dall'esattore e l'enormità dell'aggio riconosciutogli», non essendo il compenso ancorato in alcun modo ai costi reali del servizio. Il contrasto con l'art. 3 Cost. sarebbe dunque palese, tanto che la somma dovuta non potrebbe essere qualificata «né come rimborso o congrua remunerazione di un servizio specifico, né copertura del servizio generale, ma come una vera e propria sanzione indiretta, se non addirittura, un aggravio del carico fiscale o soprattassa», peraltro corrisposta all'agente della riscossione quale soggetto privato, ancorché a partecipazione pubblica.

A ciò aggiunge che dalle motivazioni della sentenza di questa Corte n. 269 del 2017 (pur relativa alla diversa fattispecie del contributo per il finanziamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, AGCM, avente natura tributaria) si dovrebbe trarre il principio di una generale esigenza equitativa per cui sarebbe necessario contenere il carico dei singoli contribuenti, evitando - per traslato - che taluni di essi siano trasformati in «“super-finanziatori” dell'agente di riscossione».

4.- A ridosso dell'udienza l'Avvocatura generale ha depositato memoria insistendo per la dichiarazione di inammissibilità e comunque di non fondatezza delle questioni.

La difesa statale precisa, tra l'altro, che la richiesta additiva formulata dal rimettente al fine di «introdurre un tetto massimo all'aggio del concessionario della riscossione e la proporzionalità inversa tra la percentuale dell'aggio e l'importo da recuperare» non sarebbe stata supportata - secondo la giurisprudenza di questa Corte (è citata la sentenza n. 99 del 2019) - dall'indicazione della presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che possano considerarsi coerenti con la logica perseguita dal legislatore nella disciplina censurata.

L'Avvocatura, inoltre, ritiene che il rimettente muoverebbe da un erroneo presupposto laddove intende che un livello di remunerazione rapportato all'onerosità dell'attività debba necessariamente significare un ancoraggio al costo minuto della singola operazione e non anche «alle responsabilità, al tempo, alle risorse impiegate e al costo opportunità delle alternative» in considerazione, quindi, dell'attività dell'agente della riscossione nel suo complesso.

5.- Anche la parte privata ha depositato memoria fornendo argomenti a contestazione della dedotta inammissibilità delle questioni per contraddittorietà del petitum, che - a suo avviso - sarebbe, invece, chiaramente da riferire «ai costi della singola procedura esecutiva».



La contribuente sostiene poi che la denunciata assenza di meccanismi che consentano di agganciare il compenso di riscossione ai costi della procedura e, in particolare, l'«assenza di un prefissato tetto massimo e di un rapporto inversamente proporzionale all'ammontare della somma da riscuotere» indicherebbe chiaramente il «verso» della richiesta in via da addizione, cui questa Corte, sulla base della propria giurisprudenza, potrebbe rispondere sia mediante una pronuncia additiva di principio, sia attraverso un'ordinanza di rinvio della trattazione della causa con contestuale monito al legislatore (sono citate le ordinanze n. 132 del 2020 e n. 207 del 2018).

Quanto al merito, la difesa ribadisce sostanzialmente quanto già precedentemente illustrato nell'atto di costituzione precisando, che «a seguire la tesi dell'Avvocatura dello Stato, sarebbero i soggetti più virtuosi a dover rispondere per i soggetti morosi o comunque incapienti», con ciò determinando una trasposizione dell'onere tributario dal soggetto che ne dovrebbe essere per legge attinto a quello che, invece, semplicemente può essere di fatto aggredito dal riscossore.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 5 giugno 2019 (reg. ord. n. 85 del 2020), la Commissione tributaria provinciale (CTP) di Venezia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2.

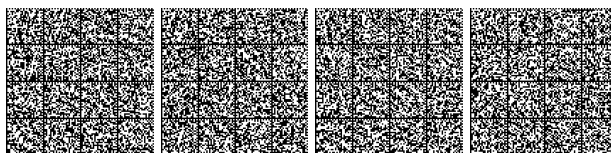
La disposizione censurata, nella versione ritenuta applicabile al caso di specie, disponeva - per effetto del combinato disposto con l'art. 5, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135 (che ha ridotto di un punto la percentuale dell'aggio) - che «[l']attività degli agenti della riscossione è remunerata con un aggio, pari al nove [otto] per cento delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora e che è a carico del debitore: a) in misura del 4,65 per cento delle somme iscritte a ruolo, in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella. In tal caso, la restante parte dell'aggio è a carico dell'ente creditore; b) integralmente, in caso contrario».

Il giudice *a quo* correttamente premette che la suddetta censurata normativa è applicabile *ratione temporis* al caso di specie, data la mancanza di efficacia delle modifiche, in difetto del previsto apposito decreto attuativo, successivamente apportate all'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999 dall'art. 10, comma 13-*quater*, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

1.1.- Ad avviso del rimettente la disciplina denunciata violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto la previsione di un aggio di riscossione, pari a una percentuale fissa delle somme riscosse, irragionevolmente non consentirebbe di commisurare la remunerazione dell'agente di riscossione al costo effettivo del servizio, tanto che l'aggio sarebbe dovuto anche in assenza di costi. Inoltre, nel caso di tributi di importo esiguo o di ammontare elevato, determinerebbe una remunerazione, rispettivamente, largamente inferiore o superiore ai costi, senza neppure il ragionevole correttivo costituito da un tetto massimo e minimo (come nell'ipotesi esaminata da questa Corte nella sentenza n. 480 del 1993), idoneo a determinarne un ancoraggio ai costi del servizio, nonché da un rapporto inversamente proporzionale all'ammontare della somma da riscuotere.

La mancanza di tale ancoraggio farebbe perdere al compenso per la riscossione il suo carattere di controprestazione economica, creando un'ingiustificata disparità di trattamento tra i contribuenti che, a parità di servizio reso (ad esempio la compilazione della cartella di pagamento), sarebbero tenuti al pagamento di un aggio diverso in relazione agli importi dovuti.

Dal presupposto interpretativo per cui i compensi della riscossione non sarebbero commisurati ai costi dell'attività della riscossione, il rimettente fa discendere, quindi, la violazione dell'art. 23 Cost., in quanto l'aggio si risolverebbe in una prestazione patrimoniale imposta, per la quale, tuttavia, mancherebbe una previsione legislativa volta a determinarne il presupposto e la misura e, quindi, a limitare la discrezionalità dell'ente impositore.



La disciplina indubbiata contrasterebbe poi con l'art. 24 Cost., poiché non imporrebbe all'agente di riscossione di indicare, nel dettaglio degli addebiti, gli atti esecutivi compiuti in ogni singolo procedimento di riscossione, così non consentendo di valutare la proporzionalità o la necessità dell'attività svolta dall'agente e, conseguentemente, limitando i diritti di difesa del contribuente.

Sulla base dei medesimi presupposti, sarebbe violato l'art. 53 Cost., in quanto i previsti compensi di riscossione si risolverebbero in una prestazione patrimoniale imposta non proporzionale al dovere del cittadino di concorrere alle spese pubbliche con il proprio reddito, peraltro contrastando anche con il criterio della progressività.

Sarebbe poi lesa l'art. 76 Cost., in quanto la norma censurata, nel fissare un aggio in una misura percentuale fissa delle somme dovute dal contribuente, senza prevedere alcuna verifica puntuale e precisa dei costi realmente sostenuti per la riscossione dei ruoli, avrebbe violato il principio di delega disposto dalla legge 28 settembre 1998, n. 337 (Delega al Governo per il riordino della disciplina relativa alla riscossione), che aveva previsto un sistema di compensi collegati alle somme iscritte a ruolo effettivamente riscosse, alla tempestività della riscossione e ai costi della riscossione, normalizzati secondo criteri individuati dal Ministero delle finanze.

La norma censurata lederebbe, infine, i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

L'assenza di un preciso dettato normativo che individui in modo specifico le procedure della riscossione, la tipologia degli atti e i relativi costi, nonché la mancanza di una forma di responsabilità del concessionario in ordine alle scelte operate, esporrebbe, infatti, il contribuente al rischio di essere onerato da costi ingenti per azioni inutili o eccessivamente dispendiose.

Inoltre, tale disciplina, disponendo criteri e modalità di riscossione irrazionali, non sarebbe finalizzata ad assicurare l'efficienza del servizio e in ogni caso l'agente della riscossione, ancorché ormai «ente pubblico», si troverebbe a esercitare un'attività imprenditoriale sostanzialmente priva di rischi d'impresa, non subendo «alcun danno patrimoniale per effetto dell'inadempimento del contribuente».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura dello Stato, nel richiedere nel merito la dichiarazione di non fondatezza delle questioni, ha preliminarmente sollevato varie eccezioni di inammissibilità.

In particolare, tra l'altro, ha eccepito che la richiesta è diretta a una riforma di sistema senza che risultino precedenti normativi o giurisprudenziali adeguati (è citata la sentenza n. 99 del 2019).

2.1.- L'eccezione è fondata nei termini di seguito precisati.

2.1.1.- Nella disciplina censurata l'aggio è strutturato come il meccanismo di finanziamento ordinario dell'intera attività di riscossione, la quale, secondo quanto osservato dall'Avvocatura generale, vede nel rischio della «mancata esazione» uno dei suoi principali «fattori di costo». Tale istituto è rimasto sostanzialmente invariato anche nella normativa attualmente vigente, a seguito della riforma operata con il decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 159, recante «Misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione, in attuazione dell'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 11 marzo 2014, n. 23».

Il rilievo dell'Avvocatura è esatto: la suddetta disciplina è effettivamente funzionale «a remunerare i costi che l'Agente della riscossione sconta in relazione alle operazioni che si rivelano infruttuose» e ciò in base, continua la difesa dello Stato, alla «precisa scelta di politica fiscale» di far gravare l'onere complessivo della riscossione «sui soggetti morosi, piuttosto che farlo ricadere interamente sulla fiscalità generale (e, dunque, anche sui contribuenti in regola con gli adempimenti fiscali)».

In forza di tale logica sono quindi considerati «morosi» anche coloro che, raggiunti da una cartella di pagamento, adempiono nel termine di sessanta giorni dalla sua notifica, nonché quelli che decidono di ricorrere per contestare la correttezza della pretesa tributaria e assolvono l'esecuzione provvisoria: a tali «contribuenti solventi» viene quindi addossato, attraverso l'aggio, il costo delle esecuzioni infruttuose.

2.1.2.- Sulla dimensione di tali esecuzioni infruttuose è preliminarmente opportuno soffermarsi.

I costi complessivi della riscossione, infatti, costituiscono la premessa di fatto sulla cui base, nella disposizione impugnata, si è stabilito che l'aggio dovesse essere pari «al nove [otto] per cento delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora e che è a carico del debitore: a) in misura del 4,65 per cento delle somme iscritte a ruolo, in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella [...]; b) integralmente, in caso contrario» (percentuali che nella disciplina attualmente vigente, nella specie non applicabile, risultano solo ridotte, rispettivamente al 3 per cento e al 6 per cento).



Come si vedrà qui di seguito, tuttavia, tali costi sono fortemente condizionati dall'abnorme dimensione delle esecuzioni infruttuose, che quindi incidono altrettanto fortemente sulla proporzionalità dell'onere riversato sul contribuente che, sebbene inadempiente (o ricorrente avverso la pretesa tributaria), assolve il proprio debito tributario.

2.1.3.- La Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2019, ha evidenziato che «il volume complessivo delle riscossioni a mezzo ruoli fra il 2000 e il 2019 è stato di 133,4 miliardi, a fronte di un carico netto di 1.002,8 miliardi, con un indice di riscossione del 13,3 per cento», precisando, peraltro, come tale «affievolirsi delle azioni di riscossione coattiva» risulti di dubbia compatibilità con «il conseguimento degli obiettivi di contrasto all'evasione fiscale e con la complessiva tenuta del sistema tributario» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, decisione 24 giugno 2020, n. 10, relazione annessa, volume I, tomo I, pagine 23 e 24).

Un'ulteriore conferma dell'insufficiente indice di riscossione che ha caratterizzato l'ultimo ventennio si rinviene nella recente audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate presso la Camera dei deputati (VI Commissione finanze, Individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund, con particolare riferimento a possibili interventi di riforma del sistema fiscale e della riscossione, Roma, 14 settembre 2020, pagina 17), dove si precisa che «[a]lla data del 30 giugno 2020, il valore del carico contabile residuo, affidato dai diversi enti creditori all'Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000, ammonta a circa 987 miliardi di euro».

Tale dimensione delle entrate pubbliche non riscosse, nella medesima audizione viene quindi definita la più evidente «particolarità» (ma ben si dovrebbe parlare di grave anomalia) che «emerge dal confronto del sistema della riscossione italiano con il panorama internazionale».

2.1.4.- In base al consolidato orientamento della Corte di cassazione l'aggio deve essere inteso come «finalizzato non tanto a remunerare le singole attività compiute dal soggetto incaricato della riscossione, ma a coprire i costi complessivi del servizio» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 3 dicembre 2020, n. 27650) e assume «natura retributiva e non tributaria» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 12 febbraio 2020, n. 3416), «trattandosi del compenso per l'attività esattoriale» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 11 maggio 2020, n. 8714).

È del tutto evidente, però, che tale remunerazione, deve restare coerente con la sua funzione e non assumere un carattere arbitrario, come invece può facilmente verificarsi nel caso (non infrequente, per le ragioni sopra viste) di eccessiva entità del costo del non riscosso addossato al contribuente "solvente".

In questa situazione, infatti, il meccanismo di finanziamento della funzione di riscossione degenera nel paradosso di addossare su una limitata platea di contribuenti, individuati in ragione della loro solvenza (tardiva rispetto alla fase dell'accertamento dei tributi), il peso di una solidarietà né proporzionata, né ragionevole, perché originata, in realtà, dall'ingente costo della «sostanziale impotenza dello Stato a riscuotere i propri crediti» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 8 aprile 2021, n. 4, pagina 9) nei confronti dei contribuenti insolventi.

2.1.5.- È opportuno precisare che questa situazione di inefficienza della riscossione coattiva, che incide negativamente su una fase essenziale della dinamica del prelievo delle entrate pubbliche, non solo si riflette di fatto sulla ragionevolezza e proporzionalità dell'aggio, ma determina altresì una grave compromissione, in particolare, del dovere tributario.

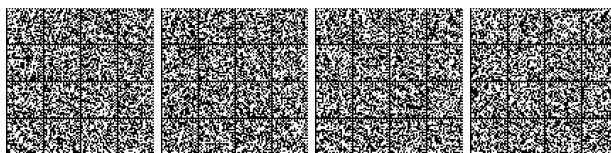
Questa Corte ha già precisato che tale dovere, riconducibile al valore inderogabile della solidarietà di cui all'art. 2 Cost., è «preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi» (sentenza n. 288 del 2019).

Si deve ora ribadire che un'adeguata riscossione è essenziale non solo per la tutela dei diritti sociali, ma anche di gran parte di quelli civili, data l'ingente quantità di risorse necessaria al funzionamento degli apparati sia della tutela giurisdizionale sia della pubblica sicurezza, entrambi indispensabili per la garanzia di tali diritti.

Da questo punto di vista, la descritta, grave inadeguatezza dei meccanismi legislativi della riscossione coattiva nel nostro Paese concorre a impedire «di fatto» alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.: la funzione della riscossione, infatti, è essenziale «condizione di vita per la comunità», al punto da esprimere un interesse «protetto dalla Costituzione (art. 53) sullo stesso piano di ogni diritto individuale» (sentenza n. 45 del 1963).

È quindi urgente che il legislatore statale provveda a riformare tali meccanismi.

2.1.6.- Le modalità con cui ciò potrebbe avvenire - superando i profili di irragionevolezza della censurata disciplina dell'aggio (sostanzialmente riprodotta, come detto, nella sua essenziale struttura anche nella disciplina vigente) e garantendo risorse adeguate alla funzione pubblica della riscossione - possono però essere molteplici e sono rimesse in prima battuta alla discrezionalità del legislatore.



Il rimettente, del resto, non invoca affatto una pronuncia ablativa della norma censurata, ma richiede una soluzione additiva, ovvero la previsione sia di un minimo e un massimo, sia di un rapporto inversamente proporzionale alla somma da riscuotere, che non è certo l'unica astrattamente compatibile con la Costituzione (ove fosse determinabile in precisi parametri numerici, peraltro non indicati dal giudice *a quo*).

Né quanto prospettato dalla CTP indica un adeguato punto di riferimento (nel senso affermato, *ex multis*, dalla sentenza n. 222 del 2018). La sentenza n. 480 del 1993 di questa Corte, evocata dal rimettente, atteneva, infatti, a un meccanismo legislativo regionale che stabiliva esclusivamente un minimo e un massimo, mentre una soluzione analoga a quella richiesta venne prevista solo nella fase iniziale della storia della riscossione italiana, nella cosiddetta «legge Sella» del 20 aprile 1871, n. 192, serie seconda (Sulla riscossione delle imposte dirette).

In quel contesto la previsione di un limite minimo e massimo alla percentuale dell'aggio rappresentava un sostanziale ancoraggio della misura ai costi del sistema di riscossione; la contestuale previsione che tale percentuale fosse inversamente proporzionale al gettito dei ruoli affidati si giustificava invece al fine di rendere funzionale il servizio del concessionario privato, organizzato in modo competitivo su base territoriale, e di ridurre il divario tra le esattorie che gestivano un maggior gettito e quelle che ne gestivano uno minore.

È chiaro che tali ragioni sono oggi del tutto venute meno: ciò esclude la possibilità di convalidare come soluzione costituzionalmente adeguata quella prefigurata dal rimettente.

2.1.7.- La circostanza che il servizio della riscossione sia ormai sostanzialmente accentrato, salve limitate eccezioni in ambito locale, presso l'ente pubblico Agenzia delle entrate - Riscossione (e già al tempo della disciplina censurata, presso Equitalia spa, società a totale partecipazione pubblica), potrebbe, peraltro, essere considerata dal legislatore al fine di valutare se l'istituto dell'aggio mantenga ancora, in tale contesto, una sua ragion d'essere - posto che rischia di far ricadere (o fa attualmente ricadere, come si è visto) su alcuni contribuenti, in modo non proporzionato, i costi complessivi di un'attività ormai svolta quasi interamente dalla stessa amministrazione finanziaria e non più da concessionari privati -; o non sia piuttosto divenuto anacronistico e costituisca una delle cause di inefficienza del sistema.

Infatti, se il finanziamento della riscossione, da un lato, finisce per gravare prevalentemente sui cosiddetti «contribuenti solventi» e, dall'altro, fornisce risorse insufficienti al corretto esercizio della funzione pubblica di riscossione, si determina anche un disincentivo alla lotta della cosiddetta «evasione da riscossione» nei confronti di chi riesce a sfuggire in senso totale ai propri obblighi, soprattutto se di importo relativamente modesto.

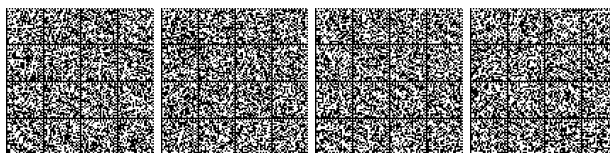
Risulta del resto enorme il numero dei ruoli relativi a tali importi e che, in ogni caso, contribuisce alla genesi delle imponenti cifre che caratterizzano la massa del non riscosso (come risulta dalla memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare del bilancio sul disegno di legge AS 2144, dell'8 aprile 2021, Commissioni riunite V e VI del Senato della Repubblica): ciò anche per l'effetto di un quadro normativo che impone lo svolgimento di attività pressoché indistinte per tutte le tipologie di somme iscritte a ruolo. Su tale aspetto, peraltro, questa Corte ha già sollecitato il legislatore a una revisione dei criteri di riscossione in modo da garantire maggiore efficacia e tempestività (sentenza n. 51 del 2019).

Anche un obbligo tributario di ridotto ammontare, come può essere spesso quello derivante da imposte locali, concretizza l'inderogabile dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e in quanto tale deve essere considerato dall'ordinamento, pena non solo la perdita di rilevanti quote di gettito ma altresì il determinarsi di «disorientamento e amarezza per coloro che tempestivamente adempiono e ulteriore spinta a sottrarsi al pagamento spontaneo per molti altri» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 8 aprile 2021, n. 4, pagina 31).

Peraltro, la necessità di «un'ampia e organica revisione dell'intero sistema della riscossione per individuare soluzioni idonee a potenziare l'efficienza della struttura amministrativa e tutelare adeguatamente l'interesse dello Stato» è stata nuovamente evidenziata dalla Corte dei conti anche sotto l'ulteriore punto di vista della dimensione dei residui attivi, impropriamente ritenuti di riscossione certa - anche a causa di difetti di gestione e di comunicazione dei dati -, che si riflettono in termini negativi anche sulla stessa affidabilità dei bilanci pubblici (Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica approvato il 24 maggio 2021, pagina 140).

2.1.8.- Il servizio della riscossione coattiva deve quindi essere messo in condizioni di funzionare correttamente secondo i principi di efficienza e buon andamento, anch'essi evocati dal rimettente: tuttavia le modalità con cui ciò può avvenire sono ben più complesse e varie rispetto alla soluzione dallo stesso richiesta.

I principali Paesi europei (Germania, Francia, Spagna, Gran Bretagna) hanno, del resto, da tempo superato l'istituto dell'aggio e posto a carico della fiscalità generale le ingenti risorse necessarie al corretto funzionamento della riscossione.



Tale soluzione, peraltro, è stata in vigore per circa quindici anni anche nel nostro ordinamento con il d.P.R. 29 settembre 1973, n. 603 (Modifiche ed integrazioni al testo unico delle leggi sui servizi della riscossione delle imposte dirette approvato con d.P.R. 15 maggio 1963, n. 858). Quest'ultimo, sebbene in un contesto ancora legato alla concessione a soggetti privati dell'attività di riscossione, all'art. 3, primo comma, già disponeva che «[p]er le riscossioni effettuate sia mediante versamenti diretti dei contribuenti sia mediante ruoli l'esattore è retribuito con un aggio a carico degli enti destinatari del gettito dei tributi».

Non è marginale rilevare che la più autorevole dottrina avesse ritenuto tale soluzione particolarmente efficace, sia in termini di trasparenza contabile, sia al fine di eliminare le disparità di trattamento tra i contribuenti.

2.1.9.- Al riscontrato vulnus degli evocati valori costituzionali questa Corte non può, allo stato, porre rimedio, dato che, come detto, il quomodo delle soluzioni attinge, in ogni caso, alla discrezionalità del legislatore, secondo uno spettro di possibilità che varia dalla fiscalizzazione degli oneri della riscossione (così come lo sono già, del resto, quelli relativi all'attività di controllo e di accertamento), eventualmente escluse le spese di notifica della cartella e quelle esecutive, alla previsione di soluzioni, anche miste, che prevedano criteri e limiti adeguati per la determinazione di un "aggio" proporzionato.

Le questioni sollevate dal rimettente vanno perciò dichiarate inammissibili, perché le esigenze prospettate, pur meritevoli di considerazione (nei sensi sopra precisati), implicano una modifica rientrante nell'ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. 219 del 2019).

Nel pervenire a tale conclusione questa Corte ritiene, però, opportuno rimarcare, ancora una volta, l'indifferibilità della riforma, al fine sia di superare il concreto rischio di una sproporzionata misura dell'aggio, sia di rendere efficiente il sistema della riscossione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Venezia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

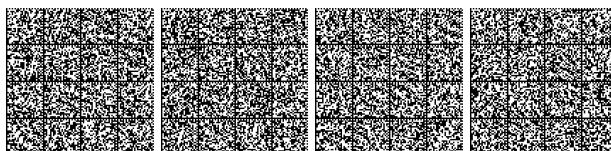
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 121

Ordinanza 27 maggio - 11 giugno 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso della Regione autonoma Sardegna agli obiettivi di finanza pubblica - Ridefinizione dei rapporti finanziari con lo Stato mediante la conclusione di accordi bilaterali - Determinazione in via provvisoria, negli importi indicati, del contributo complessivo per gli anni 2019-2021 - Istituzione di un fondo finalizzato a investimenti per la messa in sicurezza del territorio e delle strade - Previsione, in caso di mancata conclusione degli accordi entro il termine prorogato al 15 marzo 2019, della destinazione delle somme ad altri enti - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi 126, primo, secondo e terzo periodo, e 875, nonché Tabella 8 allegata; del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 11-*bis*, comma 10, lettera *a*).
- Costituzione, artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, 119 e 136; statuto speciale per la Sardegna, artt. 7 e 8; legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, art. 10.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

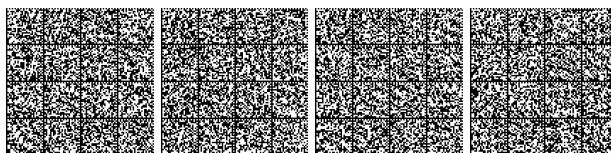
Giudici :Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 126, primo periodo (limitatamente alle parole «, finalizzato» e alle parole «, a investimenti per la messa in sicurezza del territorio e delle strade»), secondo e terzo periodo, e comma 875, limitatamente alle parole da «e che garantiscano, in ogni caso» fino alla fine del comma, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nonché della Tabella 8 allegata alla medesima legge n. 145 del 2018 e dell'art. 11-*bis*, comma 10, lettera *a*), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, promosso dalla Regione autonoma Sardegna, con ricorso notificato il 22-26 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 25 febbraio 2019, iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 26 maggio 2021 il Giudice relatore Nicolò Zanon;
deliberato nella camera di consiglio del 27 maggio 2021.



Ritenuto che, con ricorso notificato il 22-26 febbraio 2019 e depositato il 25 febbraio 2019, la Regione autonoma Sardegna ha impugnato l'art. 1, comma 126, primo periodo (limitatamente alle parole «, finalizzato» e alle parole «, a investimenti per la messa in sicurezza del territorio e delle strade»), secondo e terzo periodo, e comma 875, limitatamente alle parole da «e che garantiscano, in ogni caso» fino alla fine del comma, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nonché la Tabella 8 allegata alla medesima legge n. 145 del 2018 e l'art. 11-*bis*, comma 10, lettera *a*), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12;

che le questioni sono promosse in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, 119, in relazione anche all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) e al principio di leale collaborazione, e 136 della Costituzione, nonché per violazione degli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);

che, secondo la Regione ricorrente, l'art. 1, comma 875, della legge n. 145 del 2018, nel disciplinare (anche) i rapporti economico-finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna, pur prevedendo - nella versione originaria - la conclusione di un accordo bilaterale secondo i principi espressi anche dalle sentenze della Corte costituzionale n. 103 del 2018, n. 154 del 2017 e n. 77 del 2015, avrebbe comunque imposto un concorso complessivo alla finanza pubblica nella misura predeterminata dal secondo periodo della medesima disposizione;

che, in caso di mancata conclusione dell'accordo entro il termine previsto dal primo periodo, il contributo complessivo alla finanza pubblica per gli anni dal 2019 al 2021 sarebbe stato determinato in via provvisoria negli importi indicati nella Tabella 8 allegata alla legge n. 145 del 2018, modificabili, a invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordi stipulati entro il 30 aprile di ciascun anno, in mancanza dei quali lo Stato avrebbe potuto operare attraverso il sistema dei cosiddetti «accantonamenti», ossia «trattenendo le somme dovute a titolo di compartecipazione ai tributi erariali», per le somme indicate nella Tabella 8 allegata alla legge n. 145 del 2018;

che la ricorrente ha evidenziato come l'art. 11-*bis*, comma 10, lettera *c*), del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, ha modificato l'illustrata disposizione, sostituendo il termine previsto per la conclusione degli accordi bilaterali e prorogandolo dal 31 gennaio 2019 al 15 marzo 2019;

che il parimenti impugnato comma 126 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, dispone - nella versione originaria - l'istituzione di un fondo «finalizzato, nell'ambito degli accordi tra lo Stato e le regioni a statuto speciale di cui al comma 875, a investimenti per la messa in sicurezza del territorio e delle strade» e prevede che, in caso di mancata conclusione di tali accordi nel termine prefissato, le somme del suddetto fondo sono destinate, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e previa intesa in sede di Conferenza unificata, ad altri enti, quali le Regioni a statuto ordinario, i Comuni, le Province e le Città metropolitane;

che la ricorrente ha ricordato come anche tale disposizione sia stata modificata dall'art. 11-*bis*, comma 10, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, la cui lettera *a*), tra gli altri, ha modificato anche il termine per la conclusione degli accordi, prorogandolo (per coordinarlo con quello previsto dal comma 875) al 15 marzo 2019;

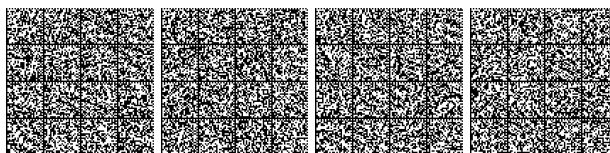
che le illustrate disposizioni, a giudizio della ricorrente, sarebbero lesive degli evocati parametri costituzionali e statutari;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato;

che, con atto depositato in data 25 marzo 2021, la Regione autonoma Sardegna ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in conformità alla deliberazione della Giunta della Regione Sardegna 18 dicembre 2020, n. 64/6, in considerazione della sopravvenuta conclusione dell'accordo di finanza pubblica del 7 novembre 2019 e degli stanziamenti di risorse da esso previsti;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto pervenuto in data 7 maggio 2021, ha dichiarato di accettare la rinuncia al ricorso, conformemente alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 14 aprile 2021.

Considerato che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (*ex multis*, sentenza n. 104 del 2021; ordinanze n. 100, n. 85 e n. 43 del 2021).



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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210121

N. 122

Ordinanza 27 maggio - 11 giugno 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Modifiche al concorso della Regione autonoma Sardegna agli obiettivi di finanza pubblica, con esclusione di ogni riferimento alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Ulteriore differimento al 15 luglio 2019 del termine ultimo per la ridefinizione dei rapporti finanziari con lo Stato mediante la conclusione di accordi bilaterali - Determinazione in via provvisoria, negli importi indicati, del contributo complessivo per gli anni 2019-2021 - Ulteriori proroghe dei termini per il versamento - Autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze a recuperare gli importi non versati sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.

- Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, art. 33-ter, comma 5, lettere a) e c), modificativo dell'art. 1, comma 875, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, 97, 117, terzo comma, 119 e 136; statuto speciale per la Sardegna, artt. 7 e 8; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 33-ter, comma 5, lettere *a*) e *c*), del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, promosso dalla Regione autonoma Sardegna, con ricorso notificato il 7-8 agosto 2019, depositato in cancelleria l'8 agosto 2019, iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 26 maggio 2021 il Giudice relatore Nicolò Zanon;
deliberato nella camera di consiglio del 27 maggio 2021.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 7-8 agosto 2019 e depositato l'8 agosto 2019, la Regione autonoma Sardegna ha impugnato l'art. 33-ter, comma 5, lettere *a*) e *c*), del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, in riferimento agli artt. 3, 5, 81, 97, 117, terzo comma, 119, in relazione anche all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) e al principio di leale collaborazione, e 136 della Costituzione, nonché per violazione degli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);

che la disposizione impugnata modifica l'art. 1, comma 875, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) - già impugnato dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 32 del 2019 - allo scopo di espungere da esso i riferimenti alla sola Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

che, come evidenziato dalla Regione ricorrente, rispetto alla versione originaria del comma 875 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, già modificato dall'art. 11-bis, comma 10, lettera *c*), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, le modifiche apportate sono le seguenti: viene ulteriormente prorogato al 15 luglio 2019 (a fronte del precedente termine già prorogato al 15 marzo 2019) il termine per la conclusione dell'accordo di finanza pubblica (lettera *a*); vengono soppressi il terzo ed il quinto periodo del citato comma 875, eliminando, rispettivamente, la previsione della possibilità di modificare gli importi della Tabella 8 allegata alla medesima legge, a invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordo stipulato entro il 30 aprile di ciascun anno, nonché il riferimento al regime specifico dettato per la Regione Friuli-Venezia Giulia (lettera *b*, non oggetto di impugnazione); viene sostituito il quarto periodo, lasciandone immutata la portata precettiva, con le uniche differenze costituite dalla (ulteriore) proroga dei termini originariamente previsti e dalla limitazione del novero dei destinatari alla sola ricorrente, disponendosi ora che «[p]er la regione Sardegna, l'importo del concorso previsto dai periodi precedenti è versato al bilancio dello Stato entro il 10 agosto 2019 per l'anno 2019 ed entro il 30 aprile di ciascun anno per gli anni successivi; in mancanza di tale versamento entro il predetto termine, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a recuperare gli importi a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali»;

che, a parere della ricorrente, le disposizioni impuginate si limitano a prorogare i termini per la firma dell'accordo di finanza pubblica tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna, previsto dal citato comma 875 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, senza tuttavia modificare né le modalità di conclusione già imposte né gli effetti previsti per il caso di mancata stipula entro il termine prorogato e senza apportare alcuna modifica alla Tabella 8, pure impugnata con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 32 del 2019;

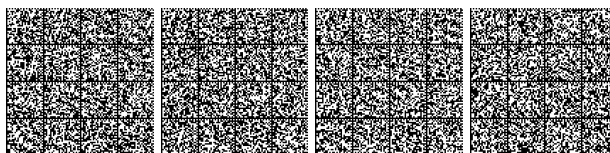
che in tal modo sarebbero aggravati i profili di contrasto con i parametri costituzionali e statutari evocati;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque, non fondato;

che, con atto depositato in data 25 marzo 2021, la Regione autonoma Sardegna ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in conformità alla deliberazione della Giunta della Regione Sardegna 18 dicembre 2020, n. 64/7, in considerazione della sopravvenuta conclusione dell'accordo di finanza pubblica del 7 novembre 2019 e degli stanziamenti di risorse da esso previsti;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto pervenuto in data 7 maggio 2021, ha dichiarato di accettare la rinuncia al ricorso, conformemente alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 14 aprile 2021.

Considerato che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (*ex multis*, sentenza n. 104 del 2021; ordinanze n. 100, n. 85 e n. 43 del 2021).



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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210122

N. 123

Sentenza 28 aprile - 14 giugno 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Regione Siciliana - Determinazione dell'indennità di espropriazione - Novella modificativa, a ribasso, del criterio del valore venale del bene - Denunciata violazione delle regole convenzionali a tutela della proprietà - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Siciliana 1° settembre 1993, n. 25, art. 124, comma 4, [lettera b),] come sostituita dall'art. 29 della legge della Regione Siciliana 5 novembre 2004, n. 15.
- Costituzione, art. 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

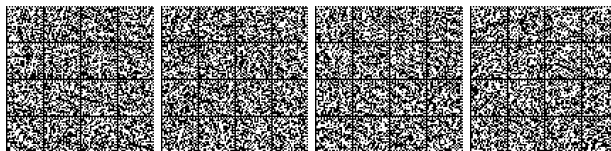
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 124, comma 4, della legge della Regione Siciliana 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia), come sostituito dall'art. 29 della legge della Regione Siciliana 5 novembre 2004, n. 15 (Misure finanziarie urgenti. Assestamento del bilancio della Regione e del bilancio dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione Siciliana per l'anno finanziario 2004. Nuova decorrenza di termini per la richiesta di *referendum*), promosso dalla Corte d'appello di Palermo, prima sezione civile, nel procedimento vertente tra M. M. e altri e il Comune di Palermo, con ordinanza del 24 settembre 2020, iscritta al n. 169 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di G. M., anche nella qualità di procuratore generale di G. M., entrambi nella qualità di eredi di F.P. M. e di G. M. e altri, nonché l'atto di intervento della Regione Siciliana;

udita nell'udienza pubblica del 23 marzo 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocato Luca Giardina Cannizzaro per G. M., anche nella qualità di procuratore genitoriale di G. M., entrambi nella qualità di eredi di F.P. M. e di G. M. e altri, e l'avvocata Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 28 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

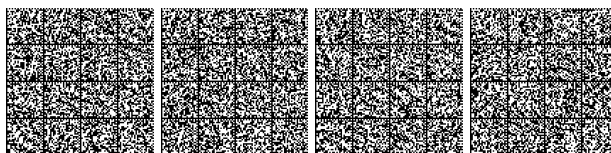
1.- Con ordinanza del 24 settembre 2020, iscritta al n. 169 del registro ordinanze 2020, la Corte d'appello di Palermo, prima sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 124, comma 4, della legge della Regione Siciliana 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia), come sostituito dall'art. 29 della legge della Regione Siciliana 5 novembre 2004, n. 15 (Misure finanziarie urgenti. Assestamento del bilancio della Regione e del bilancio dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione Siciliana per l'anno finanziario 2004. Nuova decorrenza di termini per la richiesta di *referendum*), «per contrasto con l'art. 117 Cost., anche alla luce dell'art. 6 e dell'art. 1 del primo Protocollo addizionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (*recte*: dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, CEDU, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla medesima convenzione, firmato a Parigi il 20 marzo 1952).

2.- In punto di fatto, il rimettente riferisce che il procedimento ha avuto origine dall'opposizione, promossa dai proprietari di una porzione del palazzo Gulì, residenza nobiliare del Cinquecento, sita nel centro di Palermo, avverso la stima effettuata nel giudizio di primo grado delle indennità di espropriazione e di occupazione temporanea, relative a detto immobile e dovute dal Comune di Palermo.

2.1.- Nell'ordinanza si afferma che la Corte d'appello aveva accolto l'opposizione, determinando l'indennità di espropriazione sulla base del criterio del valore venale, previsto dall'art. 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica).

2.2.- Il giudice *a quo* espone, di seguito, che la sentenza della Corte d'appello veniva impugnata e che la Corte di cassazione (prima sezione civile, sentenza 5 marzo 2015, n. 4488) accoglieva il ricorso del Comune di Palermo, fondato sulla emanazione, nelle more tra la dichiarazione di pubblica utilità e la pronuncia del decreto di espropriazione, dell'art. 29, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2004, che, modificando l'art. 124, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 25 del 1993, sulla determinazione dell'indennità di espropriazione di fabbricati, aveva stabilito l'applicabilità della disciplina dell'art. 13, terzo comma, della legge 15 gennaio 1885, n. 2892 (Risanamento della città di Napoli). Secondo tale disposizione, l'indennità per l'espropriazione di fabbricati deve essere determinata sulla base della «media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio purché essi abbiano la data certa corrispondente al rispettivo anno di locazione». A tale criterio la norma censurata aggiunge l'ulteriore previsione secondo cui, «in mancanza di coacervo dei fitti, l'indennità è determinata sulla media tra il valore venale del fabbricato ed il coacervo della rendita catastale, rivalutata, dell'ultimo decennio».

2.3.- L'ordinanza precisa ulteriormente che, all'esito del giudizio di cassazione con rinvio, gli originari attori riassumevano la controversia dinanzi alla Corte di appello, eccependo, in via preliminare, il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 124, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 25 del 1993, come modificato dall'art. 29, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2004, per violazione degli artt. 3, 42, 117, terzo e primo comma, della Costituzione,



quest'ultimo in relazione ai parametri interposti di cui all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e all'art. 6 CEDU. In particolare, nel rilevare che il criterio di calcolo introdotto «darebbe luogo a una ingiustificata disparità con la disciplina delle procedure espropriative realizzate nel restante territorio nazionale aventi a oggetto fabbricati legittimamente edificati, nelle quali, ai sensi dell'art. 38, comma 1, del 8 giugno 2001, n. 327, l'indennità è determinata nella misura pari al valore venale», le parti private chiedevano che le indennità oggetto di opposizione venissero determinate in misura corrispondente al valore di mercato dell'immobile espropriato.

3.- Tanto premesso, la Corte d'appello afferma che, in virtù della decisione resa dalla Corte di cassazione (sentenza n. 4488 del 2015) nello stesso giudizio, si imporrebbe l'applicazione della norma censurata alla fattispecie oggetto del giudizio in riassunzione. D'altro canto, precisato che a tale fattispecie, in mancanza del coacervo dei fitti, si dovrebbe applicare, in base alla citata disposizione regionale, il criterio della media tra il valore venale del fabbricato ed il coacervo della rendita catastale, motiva la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale. In particolare, deduce tale profilo dalla comparazione fra la stima, pari ad euro 112.577,15, cui conduce il richiamato criterio, e il valore dell'indennizzo cui si addiverrebbe, applicando, viceversa, il parametro del valore di mercato del bene espropriato, che, in base alla consulenza tecnica d'ufficio espletata nel corso del giudizio rescissorio, era stato quantificato in euro 217.649,00.

4.- Sotto il profilo, poi, della non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* sostiene che la norma regionale censurata si porrebbe in insanabile contrasto con gli obblighi internazionali derivanti dall'art. 1 Prot. addiz. CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

4.1.- A tal fine, la Corte d'appello si riporta alla sentenza di questa Corte n. 348 del 2007, nella parte in cui dichiara che l'art. 117, primo comma, Cost. condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali e menziona la conseguente necessità di verificare la compatibilità delle norme da applicare con l'interpretazione data dalla Corte EDU alle regole convenzionali a tutela della proprietà.

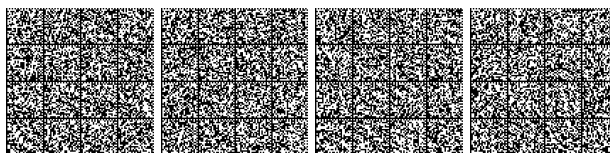
4.2.- In particolare, dopo aver rapidamente rammentato la giurisprudenza costituzionale antecedente al 2007 (le sentenze n. 283 del 1993 e n. 5 del 1980) nonché la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 29 marzo 2006, Scordino contro Italia, il rimettente argomenta sulla base della già citata sentenza n. 348 del 2007.

4.2.1.- Rileva, infatti, che la norma censurata sarebbe sostanzialmente sovrapponibile all'art. 5-*bis*, commi 1 e 2, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, già giudicato costituzionalmente illegittimo nel giudizio da ultimo richiamato, sicché la questione sollevata dinanzi a questa Corte risulterebbe «del tutto simile» a quella ivi decisa.

4.2.2.- Il giudice rimettente esclude, inoltre, la ricorrenza di una finalità di riforma economica o di giustizia sociale nella legislazione regionale siciliana, che potrebbe giustificare un indennizzo inferiore al valore venale, anche in base alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. La norma censurata, introdotta a posteriori con «evidenti finalità di contenimento della spesa», avrebbe integrato una legge caratterizzata da «un insieme molto eterogeneo di interventi, qualificati come “interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia”, che non sono unificati da un unico filo conduttore o da una specifica e coerente finalità di riforma economica o di giustizia sociale».

5.- Il giudice *a quo* rileva, infine, l'insussistenza di elementi che consentano di pervenire a una risoluzione della questione in via interpretativa, partendo dalla constatazione secondo cui il riferimento operato dalla normativa regionale censurata alla disciplina di cui al terzo comma dell'art. 13 della legge n. 2892 del 1885 non potrebbe ritenersi un rinvio dinamico. In tal senso, deporrebbe l'espressa integrazione della disciplina statale oggetto di rinvio con la previsione dell'alternativa tra il coacervo dei fitti e quello della rendita catastale.

6.- Con atti depositati il 10, il 15 e il 18 dicembre 2020, si sono costituite in giudizio G. M. e G. M., nella qualità di eredi di F.P. M. e di G. M.; A. C. e G. P.S., quest'ultimo nella qualità di erede di M. M. e di G. M.; B. C. e E. S., nella qualità di eredi di G. S., parti ricorrenti nel giudizio *a quo*, insistendo per l'accoglimento delle questioni sollevate. Le difese delle parti hanno richiamato le censure del rimettente, ribadendo la violazione dei parametri evocati, oltre che dell'art. 42, terzo comma, Cost. In particolare, le parti hanno ribadito che il calcolo imposto dalla legge siciliana condurrebbe, nella generalità dei casi, a un dimezzamento del valore venale del bene espropriato; hanno enfatizzato l'impossibilità di considerare una tale indennità quale «serio ristoro»; hanno evidenziato la sostanziale sovrapponibilità fra la norma censurata e l'art. 5-*bis* dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla precedente sentenza n. 348 del 2007; hanno, infine, contestato la possibilità di ravvisare obiettivi di riforma economica o di giustizia sociale negli interventi finalizzati al risanamento del centro storico cittadino.



7.- Con atto depositato il 22 dicembre 2020, a mezzo PEC, e' intervenuto il Presidente della Regione Siciliana, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate.

7.1.- In primo luogo, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità delle questioni in relazione alle lettere *a*) e *c*) dell'art. 124, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 25 del 1993, evidenziandone la irrilevanza nel giudizio *a quo*, alla luce della estraneità delle stesse ai fatti di causa, oltre che l'assenza di argomentazioni e censure rispetto a tali disposizioni. La Regione Siciliana ritiene, poi, inammissibile la questione anche con riferimento alla lettera *b*) dell'art. 124, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 25 del 1993, per difetto di rilevanza, poiché «nel giudizio di rinvio, che è un procedimento "chiuso", tendente ad una nuova pronuncia in sostituzione di quella cassata, non solo è inibito alle parti di ampliare il *thema decidendum*, formulando nuove domande e nuove eccezioni, ma operano le preclusioni che derivano dal giudicato implicito, formatosi con la sentenza della Corte di Cassazione. Di conseguenza, neppure le questioni esaminabili di ufficio, non rilevate dalla Corte Suprema, possono in sede di rinvio essere dedotte o comunque esaminate, giacché il loro esame tende a porre nel nulla o a limitare gli effetti della stessa sentenza di cassazione, in contrasto con il principio della sua intangibilità».

7.2.- La difesa regionale deduce, inoltre, quale ulteriore ragione di inammissibilità, il difetto di motivazione in relazione alla non manifesta infondatezza. Con riferimento all'art. 6 CEDU, il giudice si sarebbe limitato alla sua mera evocazione, senza svolgere alcuna argomentazione al fine di giustificare l'asserito contrasto della disposizione regionale con i principi dell'equo processo.

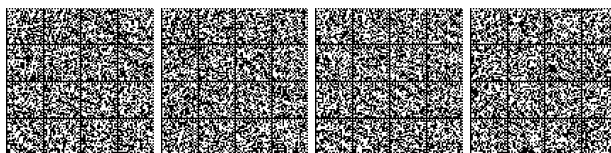
7.3.- Con riguardo, poi, all'art. 117, primo comma, Cost. e al parametro interposto di cui all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, la difesa regionale sostiene la non fondatezza della questione, evidenziando che la norma censurata non sarebbe sovrapponibile all'art. 5-*bis* dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 348 del 2007, poiché quest'ultimo riguardava l'espropriazione di aree edificabili. Inoltre, si rileva che le due norme detterebbero criteri di determinazione dell'indennità differenti: nella disposizione regionale, infatti, la rendita è presa a riferimento solo quale criterio sussidiario nella determinazione dell'indennità e non è prevista la decurtazione del quaranta per cento, in mancanza della cessione volontaria del bene.

7.4.- Infine, la difesa regionale argomenta la ricorrenza di una finalità di riforma economica o di giustizia sociale che, secondo la sentenza n. 348 del 2007 e le statuizioni della Corte EDU, giustificherebbe la riduzione dell'indennizzo, in ragione della finalità degli interventi previsti dalla legge regionale censurata, volti al recupero del centro storico di Palermo, a tutela del patrimonio storico-artistico della città, in conformità all'art. 9, secondo comma, Cost.

8.- All'udienza del 23 marzo 2021, le parti e la difesa erariale hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 24 settembre 2020, iscritta al reg. ord. n. 169 del 2020, la Corte d'appello di Palermo, prima sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 124, comma 4, della legge della Regione Siciliana 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia), come sostituito dall'art. 29 della legge della Regione Siciliana 5 novembre 2004, n. 15 (Misure finanziarie urgenti. Assestamento del bilancio della Regione e del bilancio dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione siciliana per l'anno finanziario 2004. Nuova decorrenza di termini per la richiesta di *referendum*), per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (di seguito, CEDU) e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla medesima Convenzione, firmato a Parigi il 20 marzo 1952. La disposizione censurata prevede, in particolare, che: «[l]e opere relative agli interventi che dovranno essere realizzati dal Comune per il recupero del centro storico di Palermo, sono dichiarate di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti. Alle espropriazioni previste dalla presente legge si applicano le norme del titolo II della legge 2 ottobre 1971, n. 865 e riguardo alla determinazione delle indennità: *a*) per le aree libere, quelle di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 5-*bis* del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1992, n. 359; *b*) per i fabbricati, quelle di cui al comma 3 dell'articolo 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892. In mancanza di coacervo dei fitti, l'indennità è determinata sulla media tra il valore venale del fabbricato ed il coacervo della rendita catastale, rivalutata, dell'ultimo decennio; *c*) per le aree sulle quali insistono ruderi, quelle di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 5-*bis* del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, sostituendo al reddito dominicale rivalutato il coacervo della rendita catastale, rivalutata, dell'ultimo decennio».



2.- A parere del rimettente, in virtù della decisione resa dalla Corte di cassazione (prima sezione civile, sentenza 5 marzo 2015, n. 4488) nel giudizio rescindente, si renderebbe necessaria l'applicazione della norma censurata e, alla luce dei dati di fatto acquisiti nell'istruttoria, emergerebbe la chiara rilevanza del giudizio di legittimità costituzionale, per la sua incidenza sul criterio di determinazione dell'indennizzo per l'espropriazione di fabbricati e di occupazione temporanea.

3.- Secondo la Corte d'appello, la disposizione regionale si porrebbe in insanabile contrasto con gli obblighi internazionali derivanti dall'art. 1 Prot. addiz. CEDU, quale interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo.

3.1.- Il giudice *a quo* si sofferma, in particolare, sull'indirizzo accolto da questa Corte a partire dalla sentenza n. 348 del 2007 che, per un verso, ha riconosciuto alle norme CEDU l'idoneità a fungere da parametro interposto, e, per altro verso, anche sulla scorta della giurisprudenza convenzionale, ha reputato costituzionalmente illegittimo l'art. 5-*bis*, commi 1 e 2, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, previsione che la Corte d'appello considera sostanzialmente sovrapponibile a quella regionale censurata.

3.2.- Il rimettente, inoltre, esclude che il tipo di ablazione cui si riferisce la legge regionale siciliana sia funzionale a obiettivi di riforma economica o di giustizia sociale.

4.- Infine, il giudice *a quo* dà atto di ritenere non percorribile l'interpretazione costituzionalmente orientata, argomentando sulla base di alcuni elementi letterali, oltre che della *ratio* della norma.

5.- Preliminarmente, risulta non fondata l'eccezione, avanzata dalla difesa regionale, di irrilevanza delle questioni, che discenderebbe dal carattere vincolante del giudicato interno formatosi a seguito della pronuncia della Corte di cassazione n. 4488 del 2015. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, se è vero che il giudice del procedimento in riassunzione è tenuto a conformarsi a quanto deciso dalla suprema Corte, è vero anche che, nel fare applicazione della norma al giudizio di rinvio, deve essere legittimato ad eccepirla l'illegittimità costituzionale (sentenze n. 293 del 2013 e n. 204 del 2012; ordinanza n. 118 del 2016).

6.- Le questioni sollevate sono, in ogni caso, inammissibili, in ragione delle ulteriori eccezioni avanzate dal Presidente della Regione Siciliana e dei vizi di seguito rilevati d'ufficio.

È, innanzitutto, fondata l'eccezione di irrilevanza, nel giudizio *a quo*, delle questioni relative alle lettere *a*) e *c*) dell'art. 124, comma 4, della legge della Regione Siciliana n. 25 del 1993, data la loro estraneità ai fatti di causa, che hanno ad oggetto un fabbricato e non aree libere, regolate dalla citata lettera *a*), né aree sulle quali insistono ruderi, disciplinate dalla richiamata lettera *c*).

7.- Quanto alla lettera *b*) della disposizione censurata (riferita, viceversa, ai fabbricati), deve ritenersi fondata l'eccezione di difetto di motivazione sollevata dalla difesa regionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., relativamente al parametro interposto dell'art. 6 CEDU.

Il giudice rimettente non articola, in proposito, alcuna specifica contestazione, limitandosi ad affermare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata. In conformità alla giurisprudenza costante di questa Corte, ove manchi nell'ordinanza di remissione un'adeguata e autonoma illustrazione delle ragioni a sostegno della violazione del parametro costituzionale evocato, la questione risulta viziata nel rito (*ex plurimis*, sentenze n. 240 del 2017, n. 219 del 2016 e n. 120 del 2015).

8.- Parimenti inammissibile, per inadeguatezza della motivazione, per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento e per indeterminatezza del petitum, è l'ulteriore questione di legittimità costituzionale sollevata, con riguardo sempre alla citata lettera *b*), in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., relativamente al parametro interposto dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

8.1.- Secondo la giurisprudenza di questa Corte, il giudizio sulla conformità ai principi costituzionali, nonché agli obblighi convenzionali, dell'indennizzo per l'espropriazione dipende dalle caratteristiche essenziali del bene ablato; dal tipo di procedimento espropriativo previsto dalla normativa; dal carattere congruo, serio e adeguato dell'indennità (si vedano, in particolare, le sentenze n. 181 del 2011 e n. 348 del 2007).

8.1.1.- Per converso, l'ordinanza di remissione si limita a motivare per *relationem* l'illegittimità costituzionale, adducendo che l'art. 5-*bis*, commi 1 e 2, del d.l. n. 333 del 1992, reputato costituzionalmente illegittimo dalla citata sentenza n. 348 del 2007, sarebbe «pressoché sovrapponibil[e]» alla norma regionale censurata.



Senonché le due disposizioni non sono affatto sovrapponibili e divergono non solo per i criteri che evocano, ma in primis per il profilo determinante costituito dalla natura del bene oggetto della previsione relativa all'indennizzo: l'art. 5-bis si riferisce ai terreni edificabili; l'art. 124, comma 4, lettera b), censurato nel presente giudizio, riguarda i fabbricati, con quanto ne consegue anche in termini di possibile incidenza sul diritto all'abitazione.

8.1.2.- Altrettanto assertoria e inconferente è la motivazione sulla insussistenza nella legislazione regionale censurata del presupposto della riforma economica o di giustizia sociale, che viene ritenuta assente, adducendo, oltre ad una constatazione meramente tautologica, il solo carattere eterogeneo delle finalità perseguite dalla legge regionale.

Nulla, peraltro, si argomenta sulla congruità dell'indennizzo individuato dalla norma censurata, anche nell'ipotesi in cui si ravvisassero dette finalità.

8.2.- Sotto il profilo, poi, della ricostruzione del quadro normativo, l'ordinanza riferisce che lo scrutinio di legittimità costituzionale, alla luce dei principi illustrati da questa Corte, «deve essere condotto in modo da verificare [...] se le norme della Convenzione E.D.U. invocate come integrazione del parametro, nell'interpretazione ad esse data dalla medesima Corte, siano compatibili con l'ordinamento costituzionale italiano» (in senso conforme, si vedano, *ex plurimis*, sentenze n. 193 del 2016, n. 181 del 2011, n. 311 del 2009 e n. 348 del 2007).

Nondimeno, il giudice *a quo*, salvo rammentare che, prima della sentenza n. 348 del 2007, questa Corte si era occupata in altri precedenti dell'indennità di espropriazione, sulla base all'art. 42 Cost., omette qualsivoglia argomentazione volta a coordinare l'art. 1 Prot. addiz. CEDU con la citata norma costituzionale.

In particolare, non tiene conto degli sviluppi successivi alla sentenza n. 348 del 2007, a partire dal confronto con l'importante riforma del testo unico espropri (di cui al decreto del Presidente della Repubblica, 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - Testo A»), introdotta con l'art. 2, comma 89, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», proprio al fine di adeguare la stima degli indennizzi ai principi formulati da questa Corte, in coordinamento con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Più in generale, neppure un cenno viene riservato al raffronto tra la norma regionale e i criteri di determinazione degli indennizzi previsti per i fabbricati dalla legislazione nazionale, onde uniformare, nel rispetto dell'art. 42 Cost., la stima del valore della proprietà (si vedano le sentenze n. 64 del 2021 e n. 153 del 1995).

8.3.- Da ultimo, deve rilevarsi l'indeterminatezza del *petitum* di cui all'ordinanza di rimessione.

Questa Corte ha costantemente affermato che «l'ordinanza di rimessione delle questioni di legittimità costituzionale non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì un *petitum*, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga[no] con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure» (sentenza n. 176 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 175 del 2018).

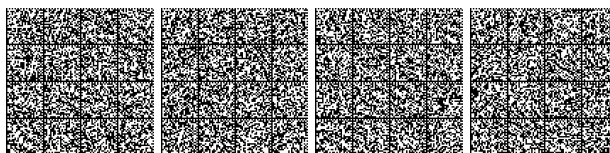
Tuttavia, dalla lettura del dispositivo dell'ordinanza di rimessione, anche alla luce della motivazione, si profila, a ben vedere, un difetto di chiarezza circa il verso delle censure, risultando incerto lo stesso tipo di intervento richiesto, se manipolativo o meramente ablativo della normativa censurata (sentenze n. 21 del 2020 e n. 239 del 2019).

In alcuni passaggi della motivazione, il rimettente sembra richiedere una pronuncia di tipo manipolativo, che vada a sostituire il criterio adottato dalla norma impugnata, rimuovendo il solo riferimento alla rendita catastale, con l'esito di preservare nella lettera b) della disposizione censurata l'alternativa tra la media del valore venale e del coacervo dei fitti e il valore venale *tout court*. L'ordinanza, infatti, riconosce che, con il coacervo dei fitti, sin dai tempi della legge di risanamento della città di Napoli, «si intendeva [...] indennizzare i proprietari per il venire meno di un reddito concreto costituito dai fitti che gli stessi percepivano e l'indennizzo così calcolato poteva essere anche più alto del valore venale del bene in sé e per sé considerato». Tale giudizio positivo sembrerebbe, dunque, voler preservare la norma, purché depurata dal criterio della rendita catastale, censurato dal rimettente in quanto abbatterebbe del cinquanta per cento il valore venale del bene.

Per converso, nel dispositivo dell'ordinanza pare emergere una richiesta di intervenire con una pronuncia di mero accoglimento sull'intero art. 124, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 25 del 1993, che oltretutto - come si è sopra rilevato - solo nella lettera b) si riferisce ai fabbricati.

In definitiva, l'incertezza che scaturisce dall'alternativa sopra richiamata conferma l'indeterminatezza del *petitum* (*ex plurimis*, sentenze n. 21 e n. 7 del 2020, e n. 239 del 2019).

9.- Da quanto sopra illustrato, consegue l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 124, comma 4, della legge della Regione Siciliana 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia), come sostituito dall'art. 29 della legge della Regione Siciliana 5 novembre 2004, n. 15 (Misure finanziarie urgenti. Assestamento del bilancio della Regione e del bilancio dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione Siciliana per l'anno finanziario 2004. Nuova decorrenza di termini per la richiesta di referendum), sollevate, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla medesima Convenzione, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, dalla Corte d'appello di Palermo, prima sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 aprile 2021.

F.to:

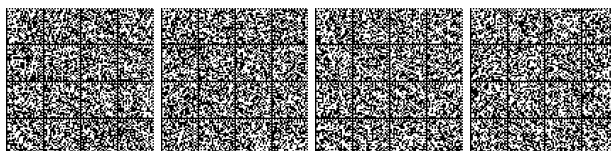
Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 giugno 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_210123



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 29

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 maggio 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Bilancio di previsione 2021-2023 - Variazioni allo stato di previsione delle entrate - Previsto incremento di euro 528.220.667,61, in termini di cassa e competenza, del Titolo 01, tipologia 103, per l'esercizio finanziario 2021, riferito al gettito derivante dall'applicazione delle accise da carburante ad uso riscaldamento; al gettito derivante da giochi e scommesse; alla restituzione da parte dello Stato delle riserve riferite agli anni 2019, 2020 e 2021.

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 marzo 2021, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2021-2023 e altre disposizioni), art. 1.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso in virtù di legge dall'Avvocatura generale dello Stato (FAX: 06/96514000; indirizzo PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige (C.F. 00390090215), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta provinciale (FAX: 0471/412299; indirizzi PEC tratti dal registro «IPA»: adm@pec.prov.bz.it e praesidium.presidenta@pec.prov.bz.it; indirizzo PEC tratto dal «REGINDE»: anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it), con sede in Bolzano, alla piazza Silvius Magnago n. 1;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige 17 marzo 2021, n. 3, pubblicata sul numero straordinario n. 1 al B.U. n. 11/Sez. Gen. del 18 marzo 2021, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 12 maggio 2021.

PREMESSE DI FATTO

Sul Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, numero straordinario n. 1 al B.U. n. 11/Sez. Gen. del 18 marzo 2021, è stata pubblicata la legge provinciale n. 3 del 17 marzo 2021, intitolata «Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2021-2023 e altre disposizioni».

L'art. 1 di tale legge è costituzionalmente illegittimo, in quanto si pone in contrasto:

a) con l'art. 81, comma 3, della Costituzione e con l'art. 75, lettere f) e g) del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 e successive modificazioni ed integrazioni, nonché con l'art. 1, comma 411, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, che prevede le modalità di applicazione della prima di tali disposizioni statutarie; nonché,

b) con l'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici», in quanto viola i principi contabili di veridicità, attendibilità, correttezza, e comprensibilità, così come declinati nell'allegato 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, cui rinvia l'art. 3 del medesimo decreto legislativo.

Pertanto, la suddetta disposizione viene impugnata con il presente ricorso *ex art.* 127 della Costituzione, affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

MOTIVI DI DIRITTO

1. L'articolo 1 della legge provinciale indicata in epigrafe introduce variazioni allo stato di previsione delle entrate di cui all'art. 1 della legge provinciale 22 dicembre 2020, n. 17, intitolata «Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2021-2023», già oggetto di impugnazione davanti a codesta Ecc.ma Corte per profili di incostituzionalità relativi alla carenza di copertura finanziaria per gli esercizi 2022 e 2023 (ricorso n. 13 del 2021).



2. Nel dettaglio, la disposizione censurata prevede l'incremento di euro 528.220.667,61 — in termini di competenza e di cassa — del Titolo 01, tipologia 103, per l'esercizio finanziario 2021, il cui dettaglio — a livello di capitoli — è riportato, a fini conoscitivi, nell'allegato A della legge provinciale.

3. Il predetto incremento è riferito:

a) al gettito derivante dall'applicazione delle accise da carburante ad uso riscaldamento;

b) al gettito derivante da giochi e scommesse spettante alla Provincia autonoma di Bolzano per l'anno 2021 e per gli anni pregressi;

c) alla restituzione — da parte dello Stato — delle riserve riferite agli anni 2019, 2020 e 2021, prevista dall'art. 1, comma 412, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).

Tuttavia, relativamente alle entrate sub a) e sub b), l'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modificazioni ed integrazioni — recante approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Sudtirolo — stabilisce che «1. Sono attribuite alle province le seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percette nei rispettivi territori provinciali: [...]

f) i nove decimi del gettito dell'accisa sulla benzina, sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione liquidati dagli impianti di distribuzione situati nei territori delle due province, nonché i nove decimi delle accise sugli altri prodotti energetici ivi consumati;

g) i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici» (enfasi aggiunte).

4. Ebbene, la variazione dello stato di previsione delle entrate disposta dalla norma oggetto di censura contrasta con l'art. 81, comma 3, Cost. e con l'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972 fondandosi su una errata interpretazione, da parte della Provincia autonoma di Bolzano, della citata disposizione statutaria che ne comporta, nel contempo, la violazione.

5. Difatti, la Provincia intimata — nell'interpretare ed applicare il citato art. 75 — determina:

a) il gettito delle accise sui prodotti energetici ad uso riscaldamento sulla base della quantità dei prodotti estratti dai depositi commerciali situati nel territorio provinciale, a prescindere dal criterio dell'immissione in consumo di cui all'art. 7, paragrafo 1, della direttiva 16 dicembre 2008, n. 2008/118/CE, relativa al regime generale delle accise;

b) il gettito dei giochi e delle scommesse includendo anche i giochi di natura non tributaria.

6. Siffatta interpretazione della norma statutaria è priva di fondamento giuridico e comporta l'iscrizione, nello stato di previsione delle entrate, di un gettito non effettivo e, quindi, inidoneo a garantire la copertura finanziaria delle spese provinciali, nonché suscettibile, di riflesso, di pregiudicare lo stesso equilibrio del bilancio approvato dalla Provincia autonoma di Bolzano.

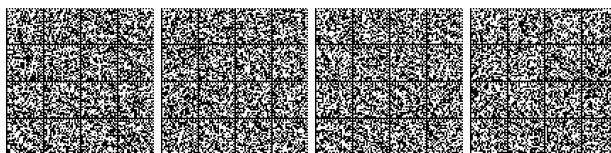
7. Ed invero, per quanto concerne il gettito delle accise, il citato art. 75, comma 1 — alla lettera f), così come sostituita dall'art. 2, comma 107, lettera f), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010) — stabilisce che sono attribuite alle Province autonome di Trento e Bolzano i nove decimi del gettito dell'accisa sulla benzina, sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione erogati dagli impianti di distribuzione situati nei territori delle due Province autonome, nonché i nove decimi delle accise sugli altri prodotti energetici ivi consumati.

8. Ebbene, dal tenore letterale della predetta disposizione, si evince chiaramente come essa individui l'ammontare del gettito devoluto alle Province autonome di Trento e Bolzano stabilendo come criterio di riferimento il momento in cui il prodotto energetico viene immesso in consumo, momento in cui cessa di trovare applicazione il regime sospensivo del tributo e questo diventa concretamente esigibile.

9. Del resto, tale interpretazione è la sola compatibile con il diritto dell'Unione europea, che — nel disciplinare il regime generale delle accise — prevede espressamente che «L'accisa diviene esigibile al momento e nello Stato membro dell'immissione in consumo» (art. 7, paragrafo 1, della direttiva n. 2008/118/CE, enfasi aggiunte).

10. Siffatta interpretazione della norma statutaria — peraltro — è confermata anche dall'art. 1, comma 411, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), approvato secondo la procedura prevista dall'art. 104 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modificazioni ed integrazioni, recante — appunto — il procedimento semplificato per la riforma delle norme statutarie concernenti i rapporti finanziari.

11. Tale disposizione, invero, ha espressamente chiarito che «l'ammontare delle quote di gettito delle accise sugli altri prodotti energetici di cui all'art. 75, comma 1, lettera f), del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, è determinato annualmente sulla base delle immissioni in consumo nel territorio di ciascuna provincia autonoma dei prodotti energetici ivi indicati» (enfasi aggiunte).



12. Dunque, la quantificazione del gettito delle accise, che è alla base della variazione dello stato di previsione delle entrate prevista dalla disposizione oggetto di censura, è perciò evidentemente errata, in quanto — prescindendo dal criterio dell'immissione in consumo dei carburanti — non è coerente e contrasta con il criterio stabilito dagli articoli 75, comma 1, lettera *f*), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e 1, comma 411, della legge 23 dicembre 2014, n. 190; nel contempo, assumendo a base della variazione del bilancio previsionale una (maggiore) entrata della quale è erroneamente individuata — e difetta quindi — la condizione di esigibilità, viola pure l'art. 81, comma 3, Cost..

13. Per quanto concerne il gettito derivante da giochi e scommesse, il citato art. 75, comma 1 — alla lettera *g*) — attribuisce alle Province autonome di Trento e Bolzano i nove decimi di tutte le «altre» entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate. Tale norma, quindi, può estendersi anche al gettito derivante da giochi e scommesse, ma a condizione che esso abbia natura tributaria.

14. Ne consegue che l'impostazione seguita dalla Provincia autonoma di Bolzano nella predisposizione delle variazioni al bilancio di previsione, con la estensione della compartecipazione provinciale anche ai giochi di natura extra-tributaria (come, ad esempio, lotterie, bingo, superenalotto, enalotto, superstar, *win for life*, *playsix* ed *eurojackpot*), si pone in evidente contrasto con il tenore letterale della predetta disposizione statutaria: di qui, l'erroneità — anche sotto tale ulteriore profilo — della quantificazione delle entrate recata dalla disposizione provinciale oggetto di censura; e la contestuale violazione non soltanto dell'art. 75, comma 1, lettera *g*), del decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972 — malamente interpretato ed applicato dall'ente territoriale —, ma anche — e nel contempo — dell'art. 81, comma 3, Cost., nella misura in cui la norma impugnata assume a base della variazione del bilancio previsionale un'entrata non spettante alla Provincia.

15. A conclusioni analoghe, peraltro, si giunge anche in relazione alle entrate sub *c*), concernenti la restituzione — da parte dello Stato — delle riserve riferite agli anni 2019, 2020 e 2021, di cui all'art. 1, comma 412, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

16. Difatti, la variazione di 60 milioni di euro — imputata al capitolo E01103.0720 «Devoluzione del gettito dei tributi erariali spettanti alla Provincia in quota fissa, di pertinenza degli esercizi precedenti (legge n. 386/1989, art. 12) — Altri tributi devoluti regolati alle autonomie speciali n.a.c. COD./E.1.01.03.99» — si riferisce espressamente alla restituzione, per gli anni 2019, 2020 e 2021, delle riserve previste dall'art. 1, comma 508, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014).

17. Ed invero, la predetta disposizione — «Al fine di assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico» — ha stabilito che «le nuove e maggiori entrate erariali derivanti dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014, per essere interamente destinate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico» (enfasi aggiunte).

18. Ebbene, l'art. 1, comma 412, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ha disposto che «Le riserve previste dall'art. 1, comma 508, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sono restituite alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'importo di 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019, previa individuazione della relativa copertura finanziaria» (enfasi aggiunte).

19. Dunque, la norma appena menzionata non è immediatamente precettiva, in quanto condiziona sospensivamente la restituzione delle riserve alla previa individuazione — da parte dello Stato — delle relative coperture finanziarie.

20. Ne consegue che, non essendo stata ancora effettuata siffatta individuazione, la Provincia autonoma di Bolzano avrebbe dovuto astenersi dall'iscrivere nello stato di previsione delle entrate gli importi in questione, per i quali è carente — per espressa disposizione legislativa — una condizione di esigibilità.

21. Alla luce delle considerazioni svolte risulta perciò chiaro che la disposizione censurata incrementa lo stato di previsione delle entrate — con riferimento sia alle accise da carburante ad uso riscaldamento sia al gettito da giochi e scommesse sia, infine, alle riserve previste dall'art. 1, comma 508, della legge n. 147/2013 — con importi che difettano del necessario fondamento giuridico-contabile e che — proprio per tale ragione — non garantiscono alcuna effettiva e reale copertura finanziaria delle partite di spesa, in evidente violazione — non solo delle specifiche disposizioni statutarie e statali sopra richiamate, ma pure — dell'art. 81, comma 3, della Costituzione.

22. Difatti, come precisato in più occasioni da codesta Ecc.ma Corte, «la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa» (*cf.*, *ex plurimis*, sentenze n. 197 e n. 6 del 2019); al contrario, essi «devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio» (*cf.*: sentenza n. 227 del 2019, enfasi aggiunte).



23. Del resto, «È nei principi fondanti della disciplina del bilancio pubblico che in sede previsionale gli assetti dell'equilibrio e della copertura siano ipotizzati in modo statico secondo una stima attendibile delle espressioni numeriche, che sia assicurata la coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione, e che, inoltre, la successiva gestione e la rendicontazione diano atto — sempre in coerenza con i presupposti economici, giuridici e fattuali — degli effetti delle circostanze sopravvenienti raffrontandoli con il programma iniziale» (cfr. *ibidem*, enfasi aggiunte).

24. Dunque, come codesta Ecc.ma Corte ha più volte sottolineato, «la copertura finanziaria delle spese deve indettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese» (cfr. sentenza n. 197 del 2019, enfasi aggiunte).

25. In altri termini, «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» (cfr. sentenza n. 227 del 2019); sicché, nel sindacato di costituzionalità, copertura finanziaria ed equilibrio integrano «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (cfr. sentenza n. 184 del 2016, enfasi aggiunte).

26. Orbene, confrontando la disposizione oggetto di censura con i richiamati principi di diritto, si evince chiaramente come le entrate iscritte in bilancio dal legislatore provinciale non ne assicurano affatto l'equilibrio, dato che — per le ragioni sopra esposte — esse sono del tutto inidonee a garantire un'effettiva copertura finanziaria delle partite di spesa, in palese contrasto — non solo con le pertinenti disposizioni statutarie, ma anche — con la regola stabilita dall'art. 81, comma 3, della Costituzione.

27. Per altro profilo, la norma impugnata si pone altresì in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia concernente «l'armonizzazione dei bilanci pubblici».

28. Difatti, in attuazione della predetta norma costituzionale, il legislatore statale ha adottato il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «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».

29. L'art. 3 dell'anzidetto decreto legislativo stabilisce che gli enti territoriali, ivi incluse le Province autonome di Trento e Bolzano, devono conformare la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1.

30. Ebbene, tale allegato enuncia al n. 5 il «Principio della veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità».

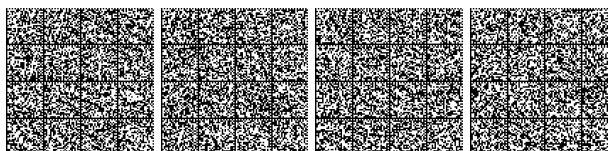
31. Nel dettaglio, l'allegato 1 precisa che «Il principio della “veridicità” fa esplicito riferimento al principio del *true and fair view* che ricerca nei dati contabili di bilancio la rappresentazione delle reali condizioni delle operazioni di gestione di natura economica, patrimoniale e finanziaria di esercizio.

Il principio della veridicità non si applica solo ai documenti di rendicontazione e alla gestione, ma anche ai documenti di previsione nei quali è da intendersi come rigorosa valutazione dei flussi finanziari (e nel caso anche economici) generati dalle operazioni che si svolgeranno nel futuro periodo di riferimento. Si devono quindi evitare le sottovalutazioni e le sopravvalutazioni delle singole poste che invece devono essere valutate secondo una rigorosa analisi di controllo.

Una corretta interpretazione del principio della veridicità richiede anche l'enunciazione degli altri postulati di bilancio (attendibilità, correttezza e comprensibilità). Il principio di veridicità è quindi da considerarsi un obiettivo a cui tendono i postulati e i principi contabili generali.

Le previsioni e in generale tutte le valutazioni a contenuto economico - finanziario e patrimoniale, devono essere, inoltre, sostenute da accurate analisi di tipo storico e programmatico o, in mancanza, da altri idonei ed obiettivi parametri di riferimento, nonché da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse al fine di rendere attendibili i documenti predisposti (principio dell'attendibilità). Tale principio non è applicabile solo ai documenti contabili di programmazione e previsione, ma anche al rendiconto e al bilancio d'esercizio, per la redazione dei quali occorre un processo di valutazione. Il principio in argomento si estende ai documenti descrittivi ed accompagnatori. Un'informazione contabile è attendibile se è scevra da errori e distorsioni rilevanti e se gli utilizzatori possono fare affidamento su di essa. [...]

Il rispetto formale e sostanziale delle norme che disciplinano la redazione dei documenti contabili di programmazione e previsione, di gestione e controllo e di rendicontazione deve, inoltre, caratterizzare la formazione dei citati documenti (principio della correttezza). Infatti, il principio della correttezza si estende anche ai principi contabili gene-



rali e applicati che costituiscono i fondamenti e le regole di carattere generale cui deve informarsi l'intero sistema di bilancio, anche non previste da norme giuridiche, ma che ispirano il buon andamento dei sistemi contabili adottati da ogni specifica amministrazione pubblica. Il principio della correttezza si applica anche alle comunicazioni e ai dati oggetto del monitoraggio da parte delle istituzioni preposte al governo della finanza pubblica.

Infine, il sistema di bilancio deve essere comprensibile e deve perciò presentare una chiara classificazione delle voci finanziarie, economiche e patrimoniali (principio della chiarezza o comprensibilità). Il principio della chiarezza o comprensibilità è rafforzativo del principio base della veridicità. Al fine di consentire una rappresentazione chiara dell'attività svolta, le registrazioni contabili ed i documenti di bilancio adottano il sistema di classificazione previsto dall'ordinamento contabile e finanziario, uniformandosi alle istruzioni dei relativi glossari. L'articolazione del sistema di bilancio deve essere tale da facilitarne — tra l'altro — la comprensione e permetterne la consultazione rendendo evidenti le informazioni previsionali, gestionali e di rendicontazione in esso contenute. Il sistema di bilancio deve essere corredato da una informativa supplementare che faciliti la comprensione e l'intelligibilità dei documenti. L'adozione di una corretta classificazione dei documenti contabili costituisce una condizione necessaria per garantire il corretto monitoraggio e consolidamento dei conti pubblici da parte delle istituzioni preposte al coordinamento e controllo della finanza pubblica.

Una qualità essenziale delle informazioni contenute nel sistema di bilancio è che esse siano prontamente comprensibili dagli utilizzatori e che abbiano la capacità di garantire sinteticità ed al tempo stesso analiticità delle conoscenze. A tale scopo, si assume che gli utilizzatori possano con la normale diligenza esaminare i dati contabili dei bilanci ed abbiano una ragionevole conoscenza dell'attività svolta dall'amministrazione pubblica considerata e dei sistemi contabili adottati, al fine di ottenere, dagli elementi quantitativi e qualitativi disponibili, chiare e trasparenti informazioni» (enfasi aggiunte).

32. La disposizione impugnata — nel prevedere l'iscrizione in bilancio dell'importo di euro 528.220.667,61 in termini di competenza e cassa del Titolo 01 tipologia 103 per l'esercizio finanziario 2021 — si discosta dunque, per le ragioni sopra esposte, dalla coerente applicazione dei principi contabili di veridicità, attendibilità, correttezza, e comprensibilità, così come declinati dal legislatore statale in espressa attuazione dell'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione (art. 1, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118).

33. Ne consegue, quindi, l'evidente contrasto della norma impugnata, oltre che con le disposizioni statutarie in precedenza richiamate, con l'art. 81, comma 3, della Costituzione — direttamente applicabile anche alle autonomie speciali senza necessità di alcuna norma interposta (cfr. sentenza n. 197 del 2019) —, nonché — per il tramite della normativa di principio appena menzionata — con l'ulteriore parametro costituzionale di cui al richiamato art. 117, comma 2, lettera e) Cost..

P. Q. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige del 17 marzo 2021, n. 3.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. l'attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri nella riunione del giorno 12 maggio 2021, della determinazione di impugnare la legge della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige del 17 marzo 2021, n. 3;

2. la copia della legge regionale impugnata pubblicata sul numero straordinario n. 1 al B.U. n. 11/Sez. Gen. del 18 marzo 2021.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 15 maggio 2021

Il vice Avvocato generale dello Stato: MARIANI

L'Avvocato dello Stato: FEOLA



N. 20

Ripubblicazione dell'ordinanza del 30 ottobre 2020 della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2018.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO

Composta dai magistrati:

Manuela Arrigucci - Presidente di sezione;

Marco Villani - Consigliere;

Luigi Di Marco - Consigliere (relatore);

Francesca Paola Anelli - Consigliere;

Antonio Dandolo - Consigliere;

Giovanni Guida - Primo referendario.

Ha pronunciato la seguente Ordinanza nel giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2018;

Visti gli articoli 81, 97, 100, comma 2, 103, comma 2, 117, comma 1, e 136 della Costituzione;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213 e successive modifiche ed integrazioni;

Visti gli articoli 38 e 40 del decreto legislativo n. 174/2016 (cd. Codice di giustizia contabile);

Vista la legge 27 dicembre 2017, n. 205, in particolare i commi 779, 780 e 782 dell'art. 1;

Vista la legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, in particolare l'art. 8, comma 1, lettera a);

Vista la deliberazione della Giunta regionale n. 226/C del 17 aprile 2018 con la quale è stato approvato il «Disegno di legge regionale recante il Rendiconto generale per l'esercizio 2016» e relativi allegati;

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 783/C del 16 ottobre 2018, avente ad oggetto «Riallineamento rendiconti 2013, 2014, 2015 e 2016 - Provvedimenti»;

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 918/C del 3 dicembre 2018 con la quale è stato approvato il «Disegno di legge regionale recante: «Rendiconto generale per l'esercizio 2017» e relativi allegati;

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 193/C del 15 aprile 2019 avente ad oggetto: «Conferma del disegno di legge regionale di cui alla delibera 226/C del 17 aprile 2018 e della deliberazione 783/C del 16 ottobre 2018»;

Vista la deliberazione n. 257/C del 14 maggio 2019 avente ad oggetto: «Conferma del disegno di legge regionale di cui alla delibera n. 918/C del 3 dicembre 2019 Disegno di legge regionale - Rendiconto generale per l'esercizio 2017»;

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 384/C del 2 luglio 2019 con la quale è stato approvato il «Disegno di legge regionale recante: «Rendiconto generale per l'esercizio 2018» e relativi allegati;

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 619/C del 23 ottobre 2019 avente ad oggetto: «Rettifica GR. n. 384/C del 2 luglio 2019 a seguito della riapprovazione con modifiche del Conto del tesoriere con deliberazione di Giunta regionale del 23 ottobre 2019, n. 610»;

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 74/C del 3 febbraio 2020 avente ad oggetto: «Rendiconto esercizio 2016, 2017 e 2018. Rettifiche alle deliberazioni di Giunta regionale di approvazione dei disegni di legge»;

Uditi nella pubblica udienza del 30 luglio 2020 i Magistrati relatori, il Procuratore regionale dott. Antonio Giuseppe, il Presidente della Giunta della Regione Abruzzo dott. Marco Marsilio e l'avvocato Stefania Valeri in qualità di responsabile dell'Avvocatura della Regione Abruzzo;

Vista la decisione n. 202/2010/Pari del 14 settembre 2020;

Ritenuto in



FATTO

1. Con nota prot. regionale n. 0118895/18 del 24 aprile 2018 il Direttore generale della Regione Abruzzo ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo, ai fini della parifica, la deliberazione di Giunta regionale n. 226/C del 17 aprile 2018, avente ad oggetto «Disegno di legge regionale recante: Rendiconto generale per l'esercizio 2016».

2. Con nota prot. regionale n. 345302/2018 del 7 dicembre 2018 il dirigente del Servizio bilancio della Regione Abruzzo ha trasmesso a questa sezione, ai fini della parifica, la deliberazione di Giunta regionale n. 918/C del 3 dicembre 2018, avente ad oggetto «Disegno di legge regionale recante: Rendiconto generale per l'esercizio 2017», unitamente alla relazione sulla gestione per l'esercizio finanziario 2017.

3. Con deliberazioni n. 193/C del 15 aprile 2019 e n. 257/C del 14 maggio 2019, la Giunta della Regione Abruzzo ha riapprovato i disegni di legge per i rendiconti relativi agli esercizi 2016 e 2017, mantenendone inalterato il contenuto, al fine di riavviare l'iter legislativo di approvazione dei rendiconti stessi, a seguito dell'inizio della nuova legislatura.

4. Con nota prot. regionale n. 202790 del 9 luglio 2019 il Dirigente del servizio bilancio della Regione Abruzzo ha trasmesso la deliberazione di Giunta regionale n. 1026 del 28 dicembre 2019, avente ad oggetto «Riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2018 ai sensi dell'art. 1, comma 783 della legge n. 205/2017 e del decreto ministeriale 14 febbraio 2018».

5. Con nota prot. regionale n. 224943 del 1° agosto 2019 il Dirigente del servizio bilancio della Regione Abruzzo ha trasmesso la deliberazione di Giunta regionale n. 384/C del 2 luglio 2019, avente ad oggetto «Disegno di legge regionale recante: Rendiconto generale per l'esercizio 2018».

6. Con deliberazione n. 610 del 23 ottobre 2019 la Giunta regionale ha riapprovato, con modifiche, il Conto giudiziale reso dal Tesoriere per l'esercizio finanziario 2018.

7. Con nota prot. regionale n. 335003 del 28 novembre 2019 il Direttore generale ha trasmesso la deliberazione di Giunta regionale n. 619/C del 23 ottobre 2019, avente ad oggetto «Rettifica alla deliberazione G.R. n. 384/C del 2 luglio 2019 a seguito della riapprovazione con modifiche del Conto del tesoriere con deliberazione di Giunta regionale del 23 ottobre 2019, n. 610».

8. Con nota prot. regionale n. 30289 del 3 febbraio 2020 il Dirigente del servizio bilancio della Regione Abruzzo ha trasmesso la deliberazione di Giunta regionale n. 74/C del 3 febbraio 2020, avente ad oggetto «Rendiconto esercizio 2016, 2017 e 2018. Rettifiche alle deliberazioni di Giunta regionale di approvazione dei disegni di legge».

9. In conseguenza della suesposta sequela procedimentale questa Sezione regionale di controllo ha, quindi, avviato l'attività istruttoria sui disegni di legge dei rendiconti degli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, ai fini dei relativi giudizi di parificazione, tenendo conto della necessità di colmare i ritardi accumulati dalla Regione Abruzzo nell'approvazione dei documenti contabili, nonché dei richiami della Corte costituzionale in merito all'esigenza di un riallineamento dei conti regionali (sentenza n. 49/2018), onde pervenire ad una definitiva ed aggiornata illustrazione della situazione finanziaria e patrimoniale della regione stessa.

10. Terminate le istruttorie e le verifiche di competenza, questa Sezione, con ordinanza presidenziale n. 4/2020 del 10 febbraio 2020, ha trasmesso alla Regione e alla Procura regionale apposito schema di relazione, suddiviso in quattro volumi (volume I, recante «La gestione finanziaria del bilancio»; volume II, recante «Attendibilità e affidabilità dei dati contabili»; volume III, recante «La spesa sanitaria, le spese per il personale e i controlli interni»; volume IV, recante «Analisi finanziaria delle società partecipate e degli enti strumentali della Regione Abruzzo, gestione dei fondi strutturali e di investimento europei»), contenente le conclusioni istruttorie e ha convocato la Camera di consiglio, per la disamina orale ed in contraddittorio delle reciproche conclusioni e controdeduzioni, in data 11 marzo 2020.

11. Il Presidente della Sezione regionale di controllo, con ordinanza n. 8/2020 del 21 febbraio 2020, ha poi disposto la trasmissione all'Amministrazione regionale e al Procuratore regionale dello schema di relazione integrativa del volume I «La gestione finanziaria del bilancio», adottato nella Camera di consiglio del 21 febbraio 2020.

12. A seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID 19 il Presidente della Sezione regionale di controllo, con il decreto n. 3/2020 del 9 marzo 2020, ha rinviato, a data da destinarsi, la Camera di consiglio dell'11 marzo 2020.

13. Con ordinanza n. 26/2020 del 12 giugno 2020 il Presidente della Sezione regionale di controllo ha convocato la Camera di consiglio del 6 luglio 2020, nel contempo trasmettendo nota aggiuntiva del Magistrato relatore contenente ulteriori verifiche e considerazioni nell'ambito dell'istruttoria propedeutica al giudizio di parificazione, in relazione al volume I dello schema di relazione.

Con le richiamate relazioni istruttorie integrative, in particolare, era stato introdotto il dubbio di costituzionalità inerente i commi 779, 780, 781 e 782 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 con il quale sono state definite le modalità di recupero del disavanzo arretrato e l'art. 8, comma 1, lettera a) della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio



2018, n. 7 recante «Bilancio di previsione finanziario 2018/2020», nella parte in cui non provvede allo stanziamento delle quote di *deficit* generato negli esercizi successivi al 2014. Le disposizioni censurate, infatti, prolungano, in modo assolutamente anomalo, i tempi di rientro di ben due disavanzi ordinari e consecutivi (quello al 31 dicembre 2014 e quello al 31 dicembre 2015), ledendo una serie di principi consustanziali alla sana gestione finanziaria. La legge regionale di approvazione del bilancio previsionale poi, oltre a recepire la normativa nazionale di cui condivide gli enunciati vizi, risulta affetta da ulteriori di illegittimità per non aver tenuto conto, ai fini del necessario ripiano, i disavanzi successivi a quello rinveniente dall'esercizio 2014.

La Regione Abruzzo ha depositato, in proposito, apposita memoria in cui ha fatto rilevare la non irragionevolezza dell'intervento legislativo statale del 2017, che tornando ad occuparsi nuovamente del disavanzo al 31 dicembre 2014, si porrebbe lungo la filiera delle precedenti misure normative volte a fronteggiare la situazione finanziaria scaturita dall'applicazione dei nuovi sistemi contabili, anche, probabilmente, alla luce della riscontrata fatica in cui sono incorse alcune regioni nel tentativo di rimettersi *in bonis* a seguito dell'introduzione del nuovo sistema di contabilità armonizzata, come anche della perdurante crisi finanziaria e delle conseguenti difficoltà delle autonomie territoriali. L'equilibrio della finanza pubblica, necessariamente disancorato dall'orizzonte temporale della singola legislatura e da una mera «contabilità di mandato», sarebbe pertanto dinamicamente rivolto a garantire il rispetto dei vincoli tra diversi esercizi finanziari, in una prospettiva pluriennale.

Quanto alla richiamata esigenza di garantire l'esercizio della funzione di controllo politico da parte degli elettori sulle decisioni di entrata e di spesa assunte entro l'orizzonte del mandato elettorale, la regione ha fatto osservare come non solo gli amministratori, ma gli amministratori stessi erediterebbero il peso delle politiche dei propri predecessori, che ne condizionano necessariamente l'operato.

Né le generazioni future sarebbero maggiormente garantite da piani di rientro a tappe forzate (ancor più forzate), tali da mettere l'ente a rischio di *default*.

Ad avviso della regione inoltre, alcune riflessioni, perfettamente condivisibili nell'ambito di un contesto quale quello degli enti locali mal si attaglierebbero alla realtà regionale ed, in particolare, a quella abruzzese che, in aggiunta, ha vissuto nel 2009 l'esperienza del terremoto con effetti devastanti proprio nel capoluogo regionale in cui risiedevano tutti gli uffici contabili e che si è trovata, proprio a causa di detto evento, a dover gestire un complesso percorso di riallineamento contabile che si affiancava a quello di implementazione del nuovo sistema armonizzato.

I *deficit* oggetto di analisi, per l'amministrazione, non sarebbero disavanzi «ordinari», caratterizzati da inadeguatezza di risorse disponibili rispetto alla spesa contratta che l'ente è obbligato a colmare, quanto piuttosto situazioni provenienti da periodi pregressi o da applicazione di nuovi istituti previsti dai principi contabili.

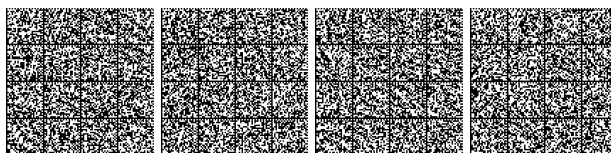
Altro elemento valorizzato dalla regione è poi stato quello del contrappeso che il Legislatore associa all'estensione temporale del piano di rientro del disavanzo 2014 (da dieci a venti anni) e che si sostanzia nell'obbligo di incrementare la spesa per gli investimenti da parte delle regioni aderenti.

In relazione alla legge regionale di approvazione del bilancio previsionale 2018, l'Amministrazione ha poi sostenuto che per effetto dell'approvazione dello schema di Rendiconto 2017, la somma delle quote di disavanzo rideterminate ai sensi del comma 782, dell'art. 1 della legge n. 205/2017, avrebbe determinato una quota da iscrivere in bilancio pari ad euro 20.525.903,15, inferiore ai 25 milioni previsti in bilancio di previsione 2018. La norma richiamata permetterebbe all'ente, già in sede di costruzione del bilancio 2018, di rideterminare il piano di ammortamento sulla base dello *stock* di disavanzo non ancora ripianato.

14. Nella Camera di consiglio del 6 luglio 2020, ai fini del contraddittorio, sono state illustrate le risultanze istruttorie e le criticità rilevate nell'attività di controllo dei rendiconti 2016, 2017 e 2018, ed i rappresentanti dell'Amministrazione regionale e il Procuratore regionale hanno formulato oralmente le proprie considerazioni. Il Procuratore regionale si è riservato di far pervenire le proprie conclusioni prima del giudizio di parificazione.

15. Con ordinanza n. 30/2020 del 7 luglio 2020 il Presidente della Sezione regionale di controllo, previa riunione dei giudizi di parificazione relativi ai rendiconti generali per gli esercizi 2016, 2017, 2018, ha disposto la fissazione dell'udienza per il 16 luglio 2020 prevedendo, altresì, che il Procuratore regionale e il Presidente della Regione Abruzzo potessero depositare presso la Segreteria della sezione eventuali note conclusive nel termine massimo di cinque giorni dall'emanazione della suddetta ordinanza.

16. Con nota acquisita al protocollo della sezione n. 0003561 dell'8 luglio 2018 il Procuratore regionale ha trasmesso la requisitoria conclusiva, con la quale manifestava alcune perplessità, in ordine al solo Rendiconto 2018 in considerazione delle quali, all'udienza del 16 luglio 2020 il Collegio con ordinanza n. 31/2020 ha disposto la riunione, in un unico giudizio di parificazione, dei procedimenti propedeutici alla parificazione dei rendiconti generali per gli esercizi finanziari 2016 e 2017 della Regione Abruzzo e il rinvio all'udienza del 30 luglio 2020, per approfondimenti istruttori, della trattazione del giudizio di parificazione relativo al Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018.



17. All'udienza del 30 luglio 2020 nel richiamarsi alle relazioni istruttorie integrative, il Magistrato istruttore ha ribadito il dubbio di costituzionalità inerente i commi 779, 780, 781 e 782 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 con il quale sono state definite le modalità di recupero del disavanzo arretrato e l'art. 8, comma 1, lettera *a*) della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 recante «Bilancio di previsione finanziario 2018/2020», nella parte in cui non provvede allo stanziamento delle quote di *deficit* generato negli esercizi successivi al 2014. Le disposizioni censurate, infatti, prolungano, in modo assolutamente anomalo, i tempi di rientro di ben due disavanzi ordinari e consecutivi (quello al 31 dicembre 2014 e quello al 31 dicembre 2015), ledendo una serie di principi consustanziali alla sana gestione finanziaria. La legge regionale di approvazione del bilancio previsionale poi, oltre a recepire la normativa nazionale di cui condivide gli enunciati vizi, risulta affetta da ulteriori di illegittimità per non aver tenuto conto, ai fini del necessario ripiano, i disavanzi successivi a quello rinveniente dall'esercizio 2014.

Il Procuratore regionale ha concluso chiedendo alla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo di volere, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, sollevare, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale delle seguenti norme: dell'art. 1, commi 779, 780 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205; dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7.

Il Presidente della Regione Abruzzo ha invece sostenuto la infondatezza dei dubbi di costituzionalità avanzati dai relatori.

Si è soffermato, quindi, sulla problematica riguardante il disavanzo di amministrazione. Ha ribadito che il disavanzo, prodottosi fondamentalmente in seguito all'armonizzazione contabile, sarebbe di fatto più virtuale che reale, nel senso che trattasi di un valore contabile e non concreto e che la regione non sarebbe affetta da crisi di liquidità. Riferisce che anche altre regioni, aventi situazioni analoghe a quella dell'Abruzzo, starebbero adottando piani ventennali per il ripiano e che un incremento degli accantonamenti comporterebbe il dover «congelare» disponibilità liquide, impedendo di immetterle sul mercato con aggravio di una situazione già problematica, soprattutto nel periodo immediatamente successivo alla crisi innescata dalla pandemia. Riferisce, altresì, che anche in materia di spesa del personale dei gruppi consiliari, altre regioni adotterebbero lo stesso comportamento, senza incorrere in questioni di legittimità costituzionale. Il Presidente della regione ha quindi concluso confermando la richiesta di parificazione del Rendiconto relativo all'esercizio 2018.

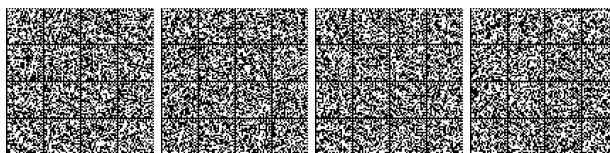
È intervenuta, inoltre, l'avvocato responsabile del Servizio avvocatura della regione, riferendo circa le problematiche connesse al riassorbimento del disavanzo. Nel richiamare il principio di continuità dei servizi sociali come interesse pubblico rilevante da bilanciare con quello dell'equilibrio di bilancio, ha concluso anch'essa per l'infondatezza dei sollevati dubbi di costituzionalità.

18. Le considerazioni svolte dalla Regione Abruzzo non hanno consentito di superare gli evidenziati dubbi di costituzionalità.

Pertanto, all'esito dell'udienza pubblica del 16 luglio 2020, questo Collegio ha adottato la deliberazione n. 202/2020/Pari con cui sospendeva il giudizio sul Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2018 in quanto inciso, nella complessità, della sua rappresentazione, dall'art. 1, commi 779, 780 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, e dall'art. 8 comma 1, lettera *a*) della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, recante «Bilancio di previsione finanziario 2018/2020», in relazione ai quali disponeva di sollevare con separate ordinanze, questioni di legittimità costituzionale in riferimento al combinato disposto degli articoli 97, 81, 2, 3, 1 della Costituzione; al combinato disposto degli articoli 97, 81 e 41 della Costituzione, e degli articoli 3 e 117, comma 1, della Costituzione, per violazione del parametro interposto dell'art. 1, protocollo 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; al combinato disposto degli articoli 81 e 117, comma 2, lettera *e*), e comma 3 della Costituzione per violazione dei parametri interposti degli articoli 50 e 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

DIRITTO

1. Nell'ambito del giudizio di parificazione degli schemi di Rendiconto della Regione Abruzzo per gli esercizi 2016, 2017 e 2018, ai sensi dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 174/2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 213/2012, la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo della Corte dei conti ha ritenuto di sollevare, d'ufficio, pregiudiziale questione di legittimità costituzionale sull'art. 1, commi 779, 780 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 29 dicembre 2017, Supplemento ordinario n. 62 e sull'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, recante «Bilancio di previsione finanziario 2018/2020», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 22, Serie speciale, del 16 febbraio 2018.



Le norme statali oggetto della questione intervengono sull'art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 che già consentiva alle regioni il ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2014 in dieci esercizi a quote costanti, in deroga all'art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche.

Il richiamato comma 5 dell'art. 9, in particolare, prevedeva che:

«In deroga all'art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118; e successive modifiche, il disavanzo al 31 dicembre 2014 delle regioni, al netto del debito autorizzato e non contratto, può essere ripianato nei dieci esercizi successivi a quote costanti, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo, sottoposto al parere del collegio dei revisori, nel quale sono individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. La 'deliberazione di cui al presente comma contiene l'impegno formale di evitare la formazione di ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al Rendiconto, costituendone parte integrante. Con periodicità almeno semestrale il Presidente della giunta regionale trasmette al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro».

L'art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, prevede che:

«L'eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1, a seguito dell'approvazione del Rendiconto, al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40, comma 1, è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del Rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori. Ai fini del rientro, possono essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale».

Le norme statali della cui legittimità costituzionale si dubita invece prevedono che:

779. Il ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2014, disciplinato dall'art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, può essere rideterminato in quote costanti; in non oltre venti esercizi, per le regioni che si impegnano a riquilibrare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti. Il disavanzo di cui al periodo precedente è quello risultante dal consuntivo o, nelle more dell'approvazione del Rendiconto da parte del consiglio regionale, quello risultante dal consuntivo approvato dalla giunta regionale. Le disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015;

780. Le regioni di cui al comma 779, per gli anni dal 2018 al 2026, incrementano i pagamenti complessivi per investimenti in misura non inferiore al valore dei medesimi pagamenti per l'anno 2017 rideterminato annualmente applicando all'anno base 2017 la percentuale del 2 per cento per l'anno 2018, del 2,5 per cento per l'anno 2019, del 3 per cento per l'anno 2020 e del 4 per cento per ciascuno degli anni dal 2021 al 2026. Ai fini di cui al primo periodo, non rilevano gli investimenti aggiuntivi di cui all'art. 1, commi 140-bis e 495-bis, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, e, per il solo calcolo relativo all'anno 2018, i pagamenti complessivi per investimenti relativi all'anno 2017 da prendere a riferimento possono essere desunti anche dal preconsuntivo;

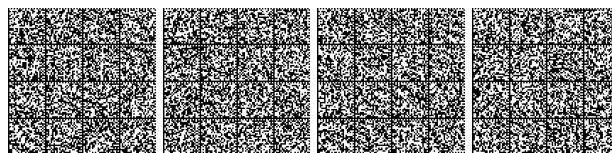
781. Le regioni di cui al comma 779 certificano l'avvenuta realizzazione degli investimenti di cui al comma 780 entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, mediante apposita comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. In caso di mancata o parziale realizzazione degli investimenti, si applicano le sanzioni di cui all'art. 1, comma 475, della legge 11 dicembre 2016, n. 232;

782. Le regioni di cui al comma 779 adeguano il piano di rientro del disavanzo 2014, approvato ai sensi dell'art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, in attuazione del comma 779, a decorrere dal 2018, con riferimento alla quota non ancora ripianata del disavanzo 2014. Il piano di rientro del disavanzo 2015 decorre dal 2018, con riferimento alla quota non ancora ripianata. Nel caso in cui i piani di rientro siano definiti sulla base dei consuntivi approvati dalla giunta regionale, gli stessi sono adeguati a seguito dell'approvazione dei rendiconti 2014 e 2015 da parte del consiglio regionale».

L'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, recante «Bilancio di previsione finanziario 2018/2020» infine, in applicazione delle richiamate norme statali, ha previsto che:

«È iscritta nello stato di previsione della spesa una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2018-2019-2020), così determinata:

a) euro 25.544.172,01 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2014, in attuazione di quanto previsto dall'art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del terri-



torio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 in deroga all'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118/2011».

La Sezione ha, quindi, sospeso il giudizio di parificazione sullo schema di Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2018 il quale risultava inciso dall'attuazione finanziaria delle predette disposizioni.

2. In via preliminare, appare necessario soffermarsi sulla legittimazione di questa Corte ad adire il Giudice delle leggi, nonché sulla rilevanza della questione nel giudizio in corso.

3. Per quanto riguarda il primo aspetto, la legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione dei rendiconti regionali è stata riconosciuta in più occasioni dalla Corte costituzionale (cfr: sentenze n. 181/2015, n. 89/2017 e n. 196/2018), la quale ha sottolineato la peculiare natura del giudizio di parificazione che si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa (art. 40, regio decreto n. 1214/1934, testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), prevede la partecipazione del Procuratore generale in contraddittorio con i rappresentanti dell'Amministrazione e si conclude con una pronuncia adottata in esito a pubblica udienza. Sulla base di tali considerazioni la Corte costituzionale ha esteso ai giudizi di parificazione dei rendiconti delle regioni a statuto ordinario le medesime conclusioni cui era pervenuta con riguardo al giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato o di quelli delle regioni ad autonomia differenziata (sentenze n. 165/1963, n. 121/1966, n. 142/1968, n. 244/1995 e n. 213/2008).

Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali si risolve, infatti, in una valutazione di «conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico». Una funzione cioè di garanzia dell'ordinamento, di «controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo» (sentenza n. 384 del 1991).

Detti caratteri costituiscono indubbio fondamento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità, atteso che il riconoscimento di tale legittimazione, legata alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, «si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976).

Proprio in relazione a siffatte ipotesi la Corte costituzionale ha auspicato (sentenza n. 406 del 1989) che, quando l'accesso al suo sindacato sia reso poco agevole, come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio, i meccanismi di accesso debbano essere arricchiti. La Corte dei conti è la sede più adatta a far valere quei profili, e ciò in ragione della peculiare natura dei suoi compiti, essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione *secundum legem* delle risorse finanziarie.

Sul punto, occorre infatti ricordare che il giudizio di parificazione, allo stato della legislazione vigente, è l'unica possibilità offerta dall'ordinamento per sottoporre a scrutinio di costituzionalità in via incidentale, in riferimento ai principi costituzionali in materia di finanza pubblica, le disposizioni legislative statali e regionali che, incidendo sui singoli capitoli, modificano l'articolazione del bilancio e ne possono alterare gli equilibri complessivi. Conseguentemente, ove si escludesse la legittimazione di questa Corte a sollevare questioni di costituzionalità in riferimento ai parametri sopra individuati, si verrebbe a creare, di fatto, una sorta di spazio legislativo immune dal controllo di costituzionalità attivabile in via incidentale.

Coerentemente, nelle più recenti pronunce, la Corte costituzionale (sentenza n. 181/2015 e n. 89/2017) ha progressivamente ampliato i parametri costituzionali rispetto ai quali la Corte dei conti può accedere al sindacato di legittimità costituzionale delle norme che vengono in rilievo nel giudizio di parificazione. La legittimazione di questa Corte, infatti, originariamente limitata al solo parametro costituito dall'art. 81 della Costituzione, è ora riconosciuta su tutte le norme costituzionali tese a presidiare gli equilibri di finanza pubblica e, dunque, anche con riferimento all'art. 119, comma 6 (in materia di indebitamento), e all'art. 97 (in merito alla necessità che le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurino l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico), della Costituzione.

Tale ampliamento risulta, peraltro, in linea con l'evoluzione delle funzioni di controllo assegnate alla Corte dei conti, alla quale, in particolare a partire dal decreto-legge n. 174/2012 e in corrispondenza con l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, è stato riconosciuto il ruolo di «garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico». Dette forme di controllo, nella ricostruzione operata dal Giudice delle leggi (sentenza n. 60/2013), riposano su una pluralità di principi costituzionali, che non si esauriscono nell'art. 81 della Costituzione. È stato, al riguardo, affermato che «alla Corte dei conti è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (articoli 81, 119 e 120 della Costituzione) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione)» (sentenza n. 60/2013). Un ruolo centrale nell'ambito



dei controlli di legittimità-regolarità a presidio dei richiamati parametri costituzionali è svolto proprio dal giudizio di parifica per le regioni a statuto ordinario introdotto, come precisa il primo comma dell'art. 1 del citato decreto-legge n. 174/2012, «al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ... *Omissis*». Sussiste, pertanto, una corrispondenza tra i parametri costituzionali in base ai quali il legislatore ha intestato alla Corte dei conti determinate funzioni di controllo e i parametri costituzionali che la stessa Corte può prendere a riferimento per sollevare dubbi di legittimità costituzionale delle norme che, di volta in volta, vengono in rilievo proprio nell'esercizio dei medesimi controlli.

La sezione quindi, ritiene di essere legittimata, in sede di giudizio di parificazione, a sollevare questioni di legittimità costituzionale.

4. Quanto alla rilevanza della questione, la Sezione ritiene necessario svolgere alcune considerazioni preliminari in merito all'oggetto del giudizio di parifica di cui all'art. 39 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), al quale l'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 174/2012, fa rinvio.

Vale la pena innanzitutto richiamare l'evoluzione della natura e finalità del bilancio pubblico, passato da «strumento descrittivo di fenomeni di mera erogazione finanziaria» a «strumento di realizzazione di nuove funzioni di governo e più in generale di politica economica e finanziaria» finalizzata a «meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche» fino ad assumere il ruolo di «bene pubblico nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche» (*ex multis* Corte costituzionale n. 184/2016).

Ciò ha indotto una inevitabile rivisitazione del ruolo assegnato al giudizio di parifica intestato alla Corte dei conti.

Quest'ultimo, allo stato attuale della giurisprudenza costituzionale, ha come oggetto la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) e, soprattutto, la verifica a consuntivo degli equilibri di bilancio sulla base del bilancio preventivo e di tutte le disposizioni sopravvenute che ne hanno modificato la struttura. In tal modo, il giudizio di parificazione si pone come strumentale al ruolo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico che il legislatore ha attribuito alla Corte dei conti.

D'altra parte, in base art. 39, primo comma, del regio decreto n. 1214/1934, nell'ambito della «decisione», la Corte dei conti deve effettuare un esame di doppia conformità articolato in due fasi:

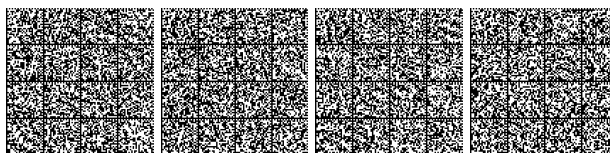
la prima attiene al riscontro della corretta ricostruzione del fatto («La Corte [...] confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio») e soddisfa l'esigenza di accertare la corretta e veritiera rappresentazione, nel Rendiconto, della reale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

la seconda operazione è invece denominata «verificazione» («La Corte verifica il Rendiconto generale [...]») e consiste nell'accertamento della conformità al «diritto» della rappresentazione e del calcolo come sopra effettuato e riscontrato. In questa fase acquisiscono rilevanza, ulteriori interessi finanziari, adespoti, orientati al pieno funzionamento e alla continuità delle istituzioni repubblicane tramite il bilancio. Tali interessi coinvolgono categorie diverse dagli elettori, quali quelli del mercato (art. 41 della Costituzione) nonché delle «persone» diffusamente intese, le quali aspirano ad un pieno sviluppo da conseguirsi anche attraverso l'impegno dello Stato e della Repubblica volto al superamento degli ostacoli, di natura economica e sociale, che lo impediscono (articoli 2 e 3, comma 2 della Costituzione). Tali interessi, astrattamente distinti da quello dell'amministrazione sono veicolati e aggregati in giudizio dal Pubblico ministero contabile.

Considerato pertanto che l'essenza del giudizio di parificazione risiede proprio sul raffronto fra gli stanziamenti di entrata e di spesa ed i relativi presupposti di diritto, occorre accertare se l'atto di imputazione al bilancio previsionale - parte spesa - del *quantum* di disavanzo progressivo sia compatibile con l'attuale assetto costituzionale e, per quanto più interessa in relazione al requisito della rilevanza, se l'esito del predetto giudizio di compatibilità condizioni, in tutto o in parte, il giudizio di parificazione della Sezione sul Rendiconto dell'esercizio 2018 della Regione Abruzzo.

Ebbene, qualora le norme sospettate di incostituzionalità dovessero essere espunte dall'ordinamento giuridico, la posta di disavanzo iscritto in spesa nel bilancio preventivo, si appaleserebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata, con la immediata conseguenza della compromissione del principale saldo di bilancio, ovvero il risultato di amministrazione a fine esercizio, nella parte in cui quest'ultimo non registra, in termini di recupero del *deficit*, il miglioramento imposto dall'art. 9, comma 5, del decreto-legge n. 78/2015.

Ed anzi le conseguenze della rilevante sottostima della rata annuale di rientro dal *deficit*, a ben vedere, travolgerebbero l'intera programmazione di entrata e di spesa nella misura in cui non tiene conto degli incrementi di entrata e/ o riduzioni di spesa altrimenti necessari a garantire il pareggio in tutte le fasi del ciclo di bilancio.



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

Sotto altro ma connesso profilo inoltre, le norme censurate consentono un considerevole incremento della capacità di spesa dell'amministrazione regionale che, allo stesso modo, incide in maniera determinante sui saldi finali della gestione oggetto del giudizio di parificazione.

Per effetto delle norme sospettate di illegittimità costituzionale infatti, gli stanziamenti di spesa a titolo di recupero del disavanzo al 31 dicembre 2014 ed al 31 dicembre 2015 sono stati parametrati su un orizzonte temporale ventennale piuttosto che decennale per il 2014 (come avrebbe invece imposto l'art. 9, comma 5, del decreto-legge n. 78/2015) e ventennale piuttosto che triennale per il 2015 (come avrebbe invece imposto l'art. 42 del decreto legislativo n. 118/2011).

Più nel dettaglio, al momento dell'entrata in vigore delle norme della cui legittimità costituzionale si dubita, il disavanzo al 31 dicembre 2014 della Regione Abruzzo, così come esposto nello schema di Rendiconto 2014, approvato con deliberazione giuntale n. 536/C del 29 settembre 2017, era pari a euro 510.883.440,00, al netto dell'anticipazione di liquidità di cui al decreto-legge n. 35/2013.

L'ulteriore disavanzo ascrivibile alla gestione dell'esercizio 2015 era invece pari euro 88.081.513,53. Infatti, con deliberazione giuntale n. 79/C del 12 febbraio 2018, di approvazione del disegno di legge del Rendiconto 2015, al netto dell'anticipazione di liquidità, il disavanzo è stato determinato in euro 598.964.953,68.

Ne consegue che, in assenza delle norme contestate, l'ammontare della rata del piano decennale di rientro dal *deficit* 2014 da applicare all'esercizio 2018 ed agli esercizi successivi, in base al previgente art. 9, comma 5, del decreto-legge n. 78/2015, avrebbe dovuto essere pari a euro 51.088.344,00 (510.883.440,00/10); mentre l'ammontare della rata del piano triennale di rientro dal *deficit* 2015 da applicare all'esercizio 2018, in base all'art. 42 del decreto legislativo n. 118/2011, atteso il mancato recupero certificato dalla stessa regione nel corso dei due anni immediatamente successivi (il 2016 ed il 2017), avrebbe dovuto essere pari euro 88.081.513,53.

Al momento dell'emanazione della legge regionale di bilancio, l'importo totale del *deficit* da applicare all'esercizio 2018, ed oggetto di recupero a consuntivo, avrebbe dovuto pertanto essere pari ad euro 139.169.857,53 [(510.883.440,00/10) + 88.081.513,53]. Di contro, per effetto delle norme qui in contestazione, l'Amministrazione ha potuto stanziare, in parte spesa, il solo importo di euro 25.544.172,00 (1/20 del disavanzo 2014).

I termini della questione non mutano neanche qualora volesse ammettersi la possibilità (invero non consentita come si avrà modo di dimostrare nel prosieguo) di una rimodulazione al ribasso dell'ammortamento annuale in considerazione dei maggiori recuperi del *deficit* registrati successivamente all'entrata in vigore delle norme contestate.

Ebbene, anche in tale ipotesi, pur volendo tralasciare la non irrilevante circostanza che lo schema di Rendiconto 2017 sia stato approvato a ridosso della scadenza dell'esercizio 2018 (ed in particolare solo in data 3 dicembre 2018), tenendo conto che in base alla scomposizione del risultato al 31 dicembre 2017 evidenziato dalla stessa Amministrazione regionale il *deficit* rinveniente dal 2014 era pari a euro 305.242.577,10 e che quello derivante dalla gestione dell'esercizio 2015 rimaneva pari a euro 88.081.513,53, l'importo totale del *deficit* da applicare al bilancio 2018 ed oggetto di recupero a consuntivo avrebbe dovuto essere pari a euro 118.605.771,24 [(305.242.577,10/10) + 88.081.513,53].

L'art. 1, comma 779, della legge n. 208/2017, recepito nella legge regionale n. 7/2018 invece, ha messo in condizione l'amministrazione di inscrivere nella parte spesa del bilancio preventivo dell'esercizio 2018 il solo importo di euro 25.544.172,00 consentendo così, addirittura, di realizzare un maggior recupero rispetto alle previsioni atteso che il *deficit*, a consuntivo, ha esposto un miglioramento pari a euro 34.520.662,32 rispetto all'esercizio precedente.

In conclusione, il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione qui prospettata.

La verifica di compatibilità costituzionale è logicamente preliminare al giudizio di parificazione del Rendiconto dell'esercizio 2018 in quanto le norme impugnate, modificando gli «obiettivi intermedi» e «finali» da perseguire, consentono una rilevante espansione della capacità di spesa altrimenti illegittima perché priva di coperture ed in violazione del principio di equilibrio di bilancio.

Infatti, in caso di conferma della loro costituzionalità, la verifica dell'andamento del recupero dei *deficit* dovrà tenere conto della correttezza della riduzione degli obiettivi intermedi intervenuta per effetto della ridetta rimodulazione/riformulazione; in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale, gli obiettivi di rientro concretamente perseguiti a consuntivo oltre che l'intera articolazione delle entrate e delle spese si rivelerebbero di contro radicalmente incompatibili con i principi di equilibrio di bilancio e copertura delle spese.



«Là dove vengano denunciate, per contrarietà con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, leggi che determinino veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari dello stesso, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione disegnati con il sistema dei risultati differenziali di cui all'art. 6 della legge n. 468 del 1978, le questioni sollevate non possono non assumere rilevanza ai fini della decisione di competenza della Corte dei conti, donde l'ammissibilità delle medesime» (Corte costituzionale n. 244/1995. Sul punto *cfr.* anche Corte costituzionale n. 213/2008).

È appena il caso di precisare, da ultimo, che il recepimento della più favorevole disciplina statale dei tempi di recupero del *deficit*, sia avvenuta, solo in via di fatto, in quanto il Legislatore regionale, nella legge di approvazione del bilancio previsionale, ha richiamato la previgente normativa, ovvero l'art. 9, comma 5, del decreto-legge n. 78/2015, non facendo alcun cenno alle modifiche introdotte dalla contestata legge di stabilità per il 2018. Pur tuttavia, quantificando in euro 25.544.172,00 la rata del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2014 (pari, giova ribadirlo, ad euro 510.883.440,00), ha mostrato inequivocabilmente di aver parametrato il recupero dello *stock* complessivo di *deficit* residuo proprio all'orizzonte ventennale introdotto dall'art. 1, comma 779, della legge n. 208/2017.

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

5. La Sezione ritiene inoltre che non siano manifestamente infondati i profili di incostituzionalità dei richiamati articoli 1, commi 779, 780, 781 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ed 8, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, in riferimento ai parametri costituzionali di seguito enunciati.

6. Prima di passare alla trattazione in dettaglio dei ravvisati motivi di contrasto, occorre tuttavia verificare, nell'ambito dei compiti e delle valutazioni che la legge e la Costituzione affidano al giudice *a quo* (Corte costituzionale, sentenze n. 221/2015, n. 262/2015, n. 45/2016, n. 95/2016, n. 240/2016); se sia possibile attribuire alle norme contestate un'applicazione «conforme» a Costituzione, attraverso una mera operazione esegetica (Corte costituzionale, *ex plurimis*, sentenza n. 356/1996; sentenze n. 219/2008 e n. 1/2013).

Sotto questo profilo pare alla Sezione che la formulazione delle norme contestate sia talmente chiara nel riconoscere la dilatazione temporale dei *deficit* pregressi da risultare incompatibile con qualsiasi interpretazione diversa da quella letterale (Corte costituzionale, sent. n. 36/2016).

Infatti, la rimodulazione si sostanzia univocamente, nella facoltà, concretamente esercitata dalla Regione Abruzzo, di estensione della durata originaria dei piani di rientro (raddoppio per il *deficit* 2014 e moltiplicazione esponenziale per il *deficit* 2015), attraverso la riduzione della quota di disavanzo complessivo applicabile su ogni annualità di bilancio, con conseguente dilatazione dell'obiettivo finale di riequilibrio.

Non è quindi possibile fornire un'interpretazione diversa e comunque conforme all'art. 81 della Costituzione ed agli altri precetti finanziari di rango costituzionale di seguito richiamati.

7. Art. 1, commi 779, 780, 781 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ed art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 - Violazione degli articoli 81, 97 e 119, primo e sesto comma, della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 2, 3 e 1 della Costituzione sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

Nel merito, la Sezione ravvisa a carico delle richiamate disposizioni, in primo luogo, la violazione degli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione, sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

7.1. Sul punto, va in primo luogo ricordato, in linea generale, che la Corte costituzionale, a seguito della legge costituzionale n. 1 del 2012, ha rafforzato il precetto dell'equilibrio arricchendo la sua fattispecie e trasformandolo in una «clausola generale» (Corte costituzionale, sentenza n. 192/2012).

Invero, «nel sindacato di costituzionalità, copertura finanziaria ed equilibrio integrano una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti «la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, della Costituzione, presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 192 del 2012)» (Corte costituzionale, sentenza n. 184/2016).

Quest'ultima, «per effetto delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, risulta articolarsi su due principali coordinate: l'una quantitativa, afferente la proporzione della spesa con le risorse economiche, finanziarie e patrimoniali disponibili, e l'altra temporale, coincidente con l'orizzonte cronologico del bilancio, entro il quale devono essere



corretti gli eventuali squilibri emersi. Tali coordinate (quantitativa e temporale) devono sussistere anche sul piano della disciplina “rimediale” per la “salvaguardia” del bilancio e dei suoi equilibri» (Corte conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, ordinanza n. 19/2018/PRSP).

Nel dettaglio, sul piano quantitativo, il precetto dell’equilibrio costituisce lo svolgimento dell’obbligo di copertura finanziaria al tempo già previsto dalla vecchia formulazione dell’art. 81 (al comma terzo). Infatti, «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l’equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» (Corte costituzionale, sentenza n. 274/2017, punto 4 in diritto). A differenza dell’obbligo di copertura, però, nel sistema della legge costituzionale n. 1/2012, l’equilibrio non opera marginalmente, a fronte dell’aumento o diminuzione delle risorse (cioè sugli incrementi di spesa e sulle riduzioni di entrate), bensì a livello complessivo, sull’intero bilancio attraverso i saldi tra entrate e spese, tra costi e ricavi. Ed in particolare, esso opera sul principale saldo della contabilità finanziaria, ovvero sul risultato di amministrazione. In ragione di ciò, l’equilibrio prescrive che le risorse economiche, finanziarie e patrimoniali siano sufficienti e proporzionate in modo da potere sostenere integralmente le spese e i costi di gestione.

Sotto il secondo profilo, l’orizzonte temporale della salvaguardia non può che essere, naturalmente, quello del medesimo bilancio, in corso o immediatamente successivo; coerentemente, nella disciplina vigente degli enti territoriali, il termine è quello triennale (articoli 162, 188, 193 e 194 Tuel per gli enti locali ed art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118/2011 per le regioni) come confermato, in più occasioni, dalla Corte costituzionale secondo cui «il recupero dello squilibrio deve avvenire attraverso i bilanci di previsione immediatamente successivi; ciò in considerazione del principio della continuità di bilancio e degli esercizi finanziari» (sentenza n. 274/2017). Il principio della continuità, infatti, è «essenziale per garantire nel tempo l’equilibrio economico, finanziario e patrimoniale» (sentenza n. 155/2015).

In altri termini il precetto dell’equilibrio e/o, come nella fattispecie del riequilibrio di bilancio, non può che essere declinato in stretta correlazione con l’aspetto temporale.

Il tempo del riequilibrio assume in pratica a suo indefettibile predicato. In assenza di un ben definito ancoraggio temporale, in effetti, il principio dell’equilibrio rischia di perdere ogni concreto significato ed efficacia precettiva.

Collegare il principio dell’equilibrio, come pretenderebbero di fare le norme censurate, ad un lasso di tempo a tal punto dilatato ne determinerebbe un suo significativo svuotamento consentendo un’ingiustificata espansione della capacità di spesa corrente coeva ad una situazione di squilibrio strutturale, per la durata del piano di rientro.

7.2. È stato inoltre correttamente sostenuto che il bilancio si configuri come un bene giuridico «pubblico» (Corte costituzionale, sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 247/2017), costituzionalmente tutelato (art. 81 e 97 della Costituzione), di cui occorre preservare effettività e funzionalità tramite il suo equilibrio. Il precetto dell’equilibrio, infatti, presidia fondamentali valori costituzionali, espressi dagli articoli, 3, 2 e 1 della Costituzione, che del medesimo precetto costituiscono la *ratio*.

Il rispetto tendenziale dell’equilibrio di bilancio con risorse effettive garantisce in effetti la concreta realizzazione delle politiche pubbliche democraticamente determinate, necessarie affinché la Repubblica possa rimuovere «gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana», realizzando l’uguaglianza sostanziale dei cittadini (art. 3, comma 2, della Costituzione: cfr. sentenze della Corte costituzionale n. 10/2016 e n. 70/2015).

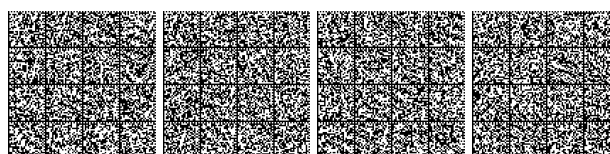
Tale uguaglianza, tra l’altro, proprio grazie allo strutturale carattere temporale del bilancio, deve realizzarsi anche in chiave trans-generazionale.

Poiché l’equilibrio «economico, finanziario e patrimoniale» deve essere realizzato «nel tempo» attesa la già richiamata continuità degli esercizi finanziari e del bilancio (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 155/2015 cit.) - esso costituisce un dovere di «solidarietà politica, economica e sociale» delle generazioni presenti con quelle future (art. 2 della Costituzione).

Le norme contestate consentono di contro di accedere ad una disciplina di ripiano che vanifica la dimensione temporale del bilancio e la necessità che entro tale orizzonte questo sia ripristinato in equilibrio.

7.3. Il precetto di equilibrio, infine, riguardato sotto il profilo della «salvaguardia di bilancio», costituisce uno strumento di verifica e misurazione della responsabilità dei soggetti investiti di cariche pubbliche: la violazione dell’equilibrio, infatti, attiva un sistema di responsabilità giuridiche e politiche, attraverso cui il principio della legittimazione democratica delle istituzioni si rende effettivo (art. 1 della Costituzione).

Come evidenziato dal Giudice delle leggi nella sentenza n. 228/2017, la disciplina di salvaguardia si pone come «strumentale all’effettività di adempimenti primari del mandato elettorale [e] indissolubilmente legata alla cura dei sottesi interessi finanziari. Tale disciplina si ricollega [...] a un’esigenza sistemica unitaria dell’ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l’incuria del loro squilibrio strutturale interrompono - in virtù di una presunzione assoluta - il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti».



La contestata dilatazione temporale quindi non consente agli amministratori eletti o eligendi di «presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse. Lo stesso principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, ne risulta quindi gravemente compromesso. È stato affermato da questa Corte che «[i]l carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, [risiede essenzialmente nell'assicurare] ai membri della collettività la cognizione delle modalità [di impiego delle risorse e i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale]» (sentenze n. 184 del 2016 e n. 228 del 2017).

7.4. Ricostruita nei termini suesposti la regola, non può naturalmente sottacersi l'esistenza, nell'ordinamento finanziario-contabile degli enti territoriali, di deroghe al principio.

In caso di crisi della finanza territoriale, ove «i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio», la Corte costituzionale ha ritenuto «inevitabili» «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)» (sentenza n. 107/2016).

Ed anzi l'ordinamento giuscontabile degli enti territoriali conosce molteplici ipotesi di riequilibrio pluriennale dei deficit.

A mero titolo esemplificativo, per gli enti locali; rispondono certamente alla logica della crisi della finanza territoriale le norme del Piano di riequilibrio pluriennale (art. 243-*bis* e *ss*) e del dissesto (art. 244 e *ss*. Tuel) che, in caso di crisi «strutturale» della finanza dell'ente locale, già definiscono più ampi orizzonti per il rientro da situazioni di squilibrio.

La disciplina del ripiano trentennale prevista dal decreto legislativo n. 118/2011, poi, applicabile anche alle regioni, appare giustificata dal passaggio alla nuova disciplina contabile realizzatosi attraverso il «riaccertamento straordinario dei residui» e dal conseguente «disavanzo tecnico» di cui all'art. 3, comma 13, del decreto legislativo n. 118/2011, e/o dal «maggiore disavanzo», di cui all'art. 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118/2011 (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 107/2016).

Le richiamate norme derogatorie tuttavia sono tutte il frutto di un bilanciamento secondo ragionevolezza con il precetto dell'equilibrio di bilancio.

Con riferimento al riaccertamento straordinario dei residui la Corte costituzionale non ha escluso la possibilità di un'eccezionale misura legislativa ampliativa dei tempi del recupero del maggior disavanzo in quanto giustificata dall'esigenza di far fronte, *una tantum*, alle conseguenze delle complesse operazioni di riaccertamento dei residui finalizzate a far emergere la reale situazione finanziaria degli enti e che hanno generato disavanzi non riassorbibili in un solo ciclo di bilancio (Corte costituzionale, sentenza n. 107/2016).

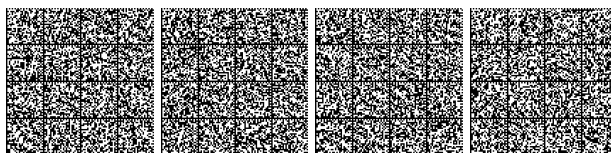
Ed anzi, proprio al condivisibile fine di favorire l'emersione dei disavanzi pregressi (ovvero delle gestioni precedenti al 2015) sono state fornite interpretazioni particolarmente estensive dell'art. 3, comma 7, del decreto legislativo n. 118/2011 e dei principi contabili applicati ad esso allegati in tema di riaccertamento straordinario.

Così, è stato valutato legittimo l'inserimento, nel riaccertamento straordinario, della cancellazione dei crediti assolutamente inesigibili (residui attivi) in quanto non correlati ad obbligazioni perfezionate già in base alla normativa precedente all'introduzione di quella armonizzata con accesso, per il maggior disavanzo da essa conseguente, al ripiano trentennale *ex* art. 3, comma 16. E ciò, nonostante la lettera *a*) del comma 7 del richiamato art. 3, nel circoscrivere l'ambito del riaccertamento straordinario, faccia riferimento da una parte ai residui attivi e passivi correlati ad obbligazioni perfezionate ma non ancora scadute ma, dall'altra, ai soli residui passivi (e non anche agli attivi) non correlati ad obbligazioni perfezionate.

Per quanto in questa sede più interessa tuttavia, rileva la circostanza che anche in questo caso i disavanzi progressi accedono alle più favorevoli condizioni temporali di ripiano solo ed in quanto transitati (seppure a seguito delle citate interpretazioni estensive delle norme in commento) all'interno dell'operazione di riaccertamento straordinario.

Né ignora il Collegio l'ulteriore tesi che vorrebbe ricondurre anche la rateizzazione prevista dall'art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 - ovvero dalla norma su cui si innesta la disciplina sospettata di incostituzionalità - all'esigenza di fronteggiare i disavanzi antecedenti al 1° gennaio 2015 in quanto derivanti dall'introduzione della contabilità armonizzata.

Occorre tuttavia sottoporre ad un attento, vaglio critico l'opzione interpretativa in parola per poi, in ogni caso, delineare le differenze, quali-quantitative, tra le disposizioni in questa sede sospettate di incostituzionalità e quelle pregresse.



Ad un più approfondito esame infatti, la fase del passaggio alla nuova contabilità, plasticamente rappresentata dal riaccertamento straordinario dei residui, non si fa in alcun modo carico di porre rimedio ai *deficit* preesistenti giacché presuppone l'avvenuta approvazione del Rendiconto 2014 che, seppur coeva al riaccertamento stesso, avviene in un momento logicamente precedente. La finalità dichiarata è in effetti quella di adeguare al principio generale della competenza finanziaria i residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015 ovvero i residui «sopravvissuti» al riaccertamento ordinario strumentale all'approvazione del Rendiconto 2014.

L'interpretazione letterale delle norme in commento in realtà impone di concludere che il disavanzo generato dal passaggio al nuovo sistema contabile, non a caso espressamente qualificato in termini di maggior disavanzo (rispetto al precedente già accertato con l'approvazione consiliare del Rendiconto 2014), sia solo quello generato dall'introduzione delle nuove regole contabili quali, a titolo esemplificativo, quelle che hanno introdotto il Fondo crediti di dubbia esigibilità e/ o altri vincoli o accantonamenti precedentemente non obbligatori.

Qualsiasi tentativo interpretativo difforme da quello letterale rischia di generare una non consentita sostituzione dell'interprete/operatore del diritto al Legislatore.

D'altra parte la Corte costituzionale ha precisato come l'originario piano di rientro decennale previsto dal decreto-legge n. 78/2015, «proprio in quanto rivolt[o] ai disavanzi riferiti a passate gestioni ed accertati con riferimento agli esercizi antecedenti al 1° gennaio 2015, ha implicita valenza retroattiva, poiché viene di fatto a colmare [in modo sostanzialmente coerente con la disposizione impugnata] l'assenza di previsioni specifiche che caratterizzava il contesto normativo nel quale si è trovata ad operare la Regione [Molise] nel dicembre 2014» (Corte costituzionale, sentenza n. 107/2016).

In altri termini, il Giudice delle leggi si è limitato a chiarire - peraltro solo incidentalmente - che il piano di rientro decennale di cui all'art. 9, comma 5, del decreto-legge n. 78/2015 può essere considerato compatibile con l'attuale assetto costituzionale in ragione di situazioni di emergenza finanziaria generate dalle consolidate prassi patologiche di alcuni enti territoriali e che hanno portato all'accertamento di disavanzi antecedenti al 1° gennaio 2015.

Può ragionevolmente concludersi, pertanto, che l'intervento del Legislatore del 2015 sul recupero dei disavanzi ante armonizzazione, sia stato solo «occasionato» dall'introduzione della riforma ma certamente da esso non dipendente o ad esso funzionalmente collegato.

La *ratio* ed al tempo stesso la compatibilità costituzionale dell'art. 9, comma 5, del decreto-legge n. 78/2015 vanno quindi ricercate nell'esigenza che i disavanzi pregressi, per via della loro consistenza quantitativa, non potendo essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio richiedevano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale e come tali, necessariamente *una tantum*.

La Corte costituzionale in altri termini ha ritenuto conforme a Costituzione l'intervento *de quo* in quanto presentava i caratteri dell'eccezionalità e, soprattutto della definitività nel senso della idoneità a porre rimedio una volta per tutte ed in modo risolutivo, agli squilibri finanziari emersi.

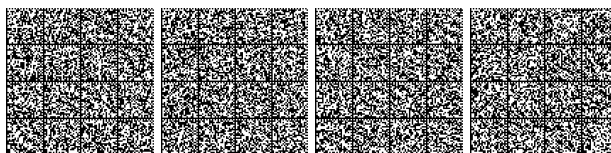
La norma statale in questa sede contestata di contro, oltre alla rilevante ulteriore estensione temporale da dieci a venti anni del piano di rientro dal *deficit* 2014, estende la dilazione ventennale del recupero del disavanzo anche a quello rinveniente dalla gestione 2015, ovvero ad un esercizio in cui tra l'altro la contabilità armonizzata, ampiamente conosciuta in quanto emanata già nel 2011, aveva trovato compiuta applicazione.

In definitiva, trascorsi meno di due anni dal precedente intervento ritenuto legittimo perché «eccezionale», il Legislatore, è tornato nuovamente ad allentare le maglie già larghe dei piani di rientro. E ciò, non solo attraverso un considerevole aumento dell'orizzonte temporale per il rientro dai *deficit* 2014 che passa da dieci a ventanni anni, ma soprattutto attraverso l'estensione di tale possibilità anche al *deficit* al 31 dicembre 2015 non interessato dal processo di riaccertamento straordinario dei residui che ha traghettato le amministrazioni verso la contabilità armonizzata.

L'intervento legislativo in commento pertanto contraddice il principio della eccezionalità delle misure derogatorie dell'obbligo di copertura delle spese e dell'equilibrio di bilancio cristallizzato, per la finanza regionale, nell'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118/2011.

A titolo meramente esemplificativo è sufficiente richiamare l'arresto della Corte costituzionale che, nel riferirsi al piano di rientro trentennale previsto dall'art. 3 comma 16 del citato decreto infatti, aveva espressamente chiarito che «L'eccezionale ipotesi legislativa era sorretta dal convincimento che in sede di riaccertamento straordinario sarebbero emersi, una volta per tutte, i consistenti disavanzi reali, cui si sarebbe posto rimedio, in via definitiva, con un rientro pluriennale».

Al contrario, la norma censurata ammette, con un intervento del tutto asistemico, un'ulteriore duplice possibilità di ampliamento dei tempi del rientro, così ingenerando l'affidamento che le misure adottate possano assumere carattere ordinario anziché eccezionale ed isolato.



In definitiva, ritiene il Collegio che «non possa disconoscersi la problematicità delle richiamate normative continuamente mutevoli come quelle precedentemente evidenziate, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale» (sentenze n. 279/2016, n. 6/2017, n.107/2016, n. 274/2017 e n. 18/2019).

In conclusione, l'ulteriore estensione temporale prevista dai commi 779 e ss. dell'art. 1 della legge n. 205/2017, in assenza di interessi costituzionalmente rilevanti legati a situazioni eccezionali e/o emergenziali che ne giustificano l'adozione, appare integrare proprio la fattispecie da ultimo stigmatizzata dalla Corte costituzionale e come tale si rivela incompatibile con l'attuale assetto costituzionale, salvo a generare una indiscriminata deresponsabilizzazione delle gestioni pubbliche contraria ai precetti costituzionali innanzi richiamati.

7.5. In effetti, al di fuori di un contesto giustificativo compatibile con i precetti costituzionali sopra richiamati, la copertura di disavanzi con regole straordinarie quanto ai tempi di rientro «diventerebbe un veicolo per un indebito allargamento - in contrasto con l'art. 81 della Costituzione - della spesa di enti già gravati dal ripiano pluriennale di disavanzi di amministrazione pregressi (sentenza n. 279/2016).

Dalla ricognizione delle norme che disciplinano i disavanzi ordinari degli enti territoriali (art. 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243; art. 42 del decreto legislativo n. 118 del 2011; l'art. 188 del decreto legislativo n. 267 del 2000), infatti può estrarsi un principio generale, consustanziale all'ordinamento finanziario-contabile, secondo cui in via graduata è necessaria: «a) l'immediata copertura del *deficit* entro l'anno successivo al suo formarsi; b) il rientro entro il triennio successivo (in chiaro collegamento con la programmazione triennale) all'esercizio in cui il disavanzo viene alla luce; c) il rientro in un tempo comunque anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale tale disavanzo si è verificato. In sostanza, la fattispecie legale di base stabilisce che: a) al *deficit* si deve porre rimedio subito per evitare che eventuali squilibri strutturali finiscano per sommarsi nel tempo producendo l'inevitabile dissesto; b) la sua rimozione non può comunque 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; c) l'istruttoria relativa alle ipotesi di risanamento deve essere congrua e coerente sotto il profilo storico, economico e giuridico» (Corte costituzionale n. 18/2019).

La compatibilità delle norme censurate dunque dipende dalla ragionevolezza del bilanciamento tra l'esigenza di assicurare il riequilibrio entro l'orizzonte temporale del bilancio e gli interessi costituzionalmente rilevanti di volta in volta sottostanti all'esigenza di dilatazione temporale dei tempi di recupero degli squilibri.

Tale ragionevolezza non sussiste, ad avviso della Sezione, in relazione ai tempi di ripiano dei disavanzi previsti dalle norme qui contestate.

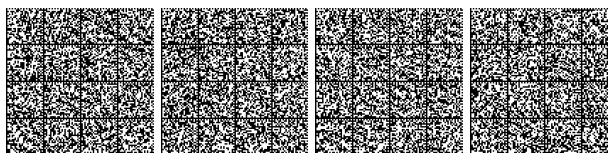
Ciò in quanto il *deficit*, ed anzi i *deficit*, oggetto del più ampio lasso temporale previsto per il loro ripiano, sono disavanzi «ordinari», determinati da mera inadeguatezza di risorse disponibili rispetto alla spesa contratta che l'ente è obbligato a colmare.

Si tratta, a ben vedere, di *deficit* generati da ripetute violazioni delle norme e principi consustanziali alla sana gestione finanziaria, sia precedenti (per il *deficit* al 31 dicembre 2014) che successive (per il *deficit* al 31 dicembre 2015) al passaggio alla nuova contabilità armonizzata, e che presiedono tutte le fasi del ciclo del bilancio: attendibilità delle previsioni di entrata e congruità degli stanziamenti di spesa nel rispetto del principio autorizzatorio, salvaguardia degli equilibri nel corso della gestione, rendicontazione veritiera e trasparente.

La facoltà prevista dalle norme sospettate di incostituzionalità, in definitiva, non appare rispondere a nessuna esigenza sistemica della finanza pubblica, quanto piuttosto a quelle contingenti di taluni enti di accedere ad un minore rigore finanziario.

In conclusione, al di fuori di un contesto giustificativo compatibile con i precetti costituzionali sopra richiamati, la copertura di disavanzi con regole straordinarie quanto ai tempi di rientro «diventerebbe un veicolo per un indebito allargamento - in contrasto con l'art. 81 della Costituzione - della spesa di enti già gravati dal ripiano pluriennale di disavanzi di amministrazione pregressi (in tal senso, sentenza n. 279/2016). In quanto eccezione al principio generale dell'equilibrio del bilancio infatti, la disciplina straordinaria per il ripiano di tali disavanzi è comunque di stretta interpretazione e deve essere circoscritta alla sola irripetibile ipotesi normativa del riaccertamento straordinario dei residui nell'ambito della prima applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, in ragione delle particolari contingenze che hanno caratterizzato la situazione di alcuni enti territoriali» (sentenza n. 6/2017).

7.6. Appaiono pertanto pienamente sovrapponibili al caso di specie le considerazioni di recente espresse dalla Corte costituzionale secondo cui, «la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di *deficit*, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata. Ciò senza



contare gli ulteriori disavanzi che potrebbero maturare negli esercizi intermedi, i quali sarebbero difficilmente separabili e imputabili ai sopravvenuti responsabili [omissis]. Al contrario, [le norme censurate tracciano] uno scenario incognito e imprevedibile che consente di perpetuare proprio quella situazione di disavanzo che l'ordinamento nazionale e quello europeo percepiscono come intollerabile» (Corte costituzionale n. 18/2019).

L'incremento del *deficit* strutturale e dell'indebitamento per la spesa corrente ha già indotto la Corte costituzionale a formulare chiari ammonimenti circa l'impraticabilità di soluzioni che trasformino il rientro dal *deficit* e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio del bilancio: «La tendenza a perpetuare il *deficit* strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativa di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale. Quanto al primo, è stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sentenza n. 10 del 2015). Ciò senza contare che il succedersi di norme che diluiscono nel tempo obbligazioni passive e risanamento spingono inevitabilmente le scelte degli amministratori verso politiche di "corto respiro", del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa. L'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. È evidente che, nel caso della norma in esame, l'indebitamento e il *deficit* strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. E, d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, della Costituzione dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate» [Omissis]. Il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, oltre che entrare in contrasto con i precetti finanziari della Costituzione, disincentiva il buon andamento dei servizi e non incoraggia le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a un'oculata e proficua spendita delle risorse della collettività» (Corte costituzionale n. 18/2019).

Gli stessi principi sono stati poi ulteriormente riaffermati dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 4/2020 e n. 115/2020.

Con la prima, è stato ribadito che «i *deficit* causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati».

Con la seconda è stato confermato che l'illegittimità dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, riconosciuta con la precedente sentenza n. 18/2019, non fosse dipesa dall'intrinseca durata del piano di riequilibrio quanto piuttosto dai meccanismi contabili previsti dalla disposizione viziata che consentivano di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, alla spesa di parte corrente somme vincolate al rientro dal disavanzo.

Ebbene, proprio come nel caso dei due precedenti esaminati dalla Corte costituzionale, anche nella fattispecie, il prolungamento del piano di recupero del *deficit* 2014 e di quello del 2015, integra proprio quel meccanismo di manipolazione del disavanzo complessivo che consente di sottostimare l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e, conseguentemente, di peggiorare, anziché migliorare, nel tempo del preteso riequilibrio, il risultato di amministrazione. Tale meccanismo manipolativo permette, tra l'altro, una dilatazione della spesa corrente - pari alla differenza tra la giusta rata e quella sottostimata - che finisce per incrementare progressivamente l'entità del disavanzo effettivo.

Ed anche nel caso delle disposizioni in esame, il descritto meccanismo di manipolazione si realizza attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, ovvero quello rinveniente dal 2014 e quello ascrivibile al 2015 che si assommano a quello ordinario ex art. 42, comma 12 del decreto legislativo n. 118/2011 ed a quello afferente alla rateizzazione del rimborso delle anticipazioni necessarie a fronteggiare il ritardo nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche previste dal decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64.

Le norme contestate in ultima analisi, «autorizzano a tenere separati disavanzi di amministrazione ai fini del risanamento e a ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del *deficit*. È fuor di dubbio che ogni bilancio consuntivo può avere un solo risultato di amministrazione, il quale deriva dalla sommatoria delle situazioni giuridiche e contabili degli esercizi precedenti fino a determinare un esito che può essere positivo o negativo. Consentire di avere più disavanzi significa, in pratica, permettere di tenere più bilanci consuntivi in perdita» (Corte costituzionale n. 115/2020).

«È evidente - prosegue la sentenza n. 115/2020 - che consentire per un trentennio - ma il principio vale per qualsiasi deroga all'immediato rientro che consenta di allargare l'entità del disavanzo anziché ridurlo - all'ente territoriale di "vivere *ultra vires*" comporta l'aggravio del *deficit* strutturale, anziché il suo risanamento. Ciò è tanto vero che la regola fisiologica del rientro dal disavanzo è quella del rientro annuale, al massimo triennale e comunque non superiore



allo scadere del mandato elettorale (art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42», e art. 188 del decreto legislativo n. 267 del 2000)».

7.7. Né si può ritenere che tale ampliamento sia giustificato o giustificabile per l'esigenza di evitare il *default* delle regioni caratterizzate da maggiore difficoltà economica.

Vero è, al contrario, che spetta al Legislatore trovare soluzioni, nell'alveo dei vigenti principi costituzionali, alle situazioni di crisi finanziarie degli enti territoriali, ammesso che quelle su cui le norme sospettate di incostituzionalità incidono siano effettivamente tali.

Di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, non possono essere procrastinati in modo irragionevole uno o più piani di rientro, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose eredità.

«Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore» (Corte costituzionale n. 18/2019).

Ne consegue che, escludendo i disavanzi ascrivibili alle patologie organizzative, quelli strutturali imputabili alle caratteristiche socioeconomiche della collettività e del territorio, meritano l'intervento diretto dello Stato attraverso l'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 della Costituzione.

«Quando le risorse proprie non consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite deve essere lo Stato ad intervenire con apposito fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante e con ulteriori risorse aggiuntive ai fini di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, terzo, quarto e quinto comma, della Costituzione). Le risorse necessariamente stanziare per tali finalità - proprio in virtù dei superiori precetti costituzionali - devono essere prioritariamente destinate dallo Stato alle situazioni di accertato squilibrio strutturale dei bilanci degli [territoriali]» (Corte costituzionale n. 4/2020).

7.8. In conclusione, la disciplina introdotta dall'art. 1, commi 779, 780, 781 e 782 della legge n. 208/2017 e dall'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Abruzzo n. 7/2018 non ha altra finalità e giustificazione se non quella di consentire di spalmare disavanzi ordinari e rinvenienti da due esercizi finanziari (il 2014 ed il 2015) in un orizzonte temporale di venti anni.

Ad avviso della Sezione ciò risulta incompatibile con una gestione di bilancio equilibrata, in quanto ha l'esclusivo scopo di spostare su generazioni successive il peso finanziario di gestioni prive di coperture, in danno del principio di cui agli articoli 97, 119, 81, 3, 2 e 1 della Costituzione, sottraendo gli amministratori al vaglio della loro responsabilità politica e amministrativa.

8. Art. 1, commi 779, 780, 781 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ed art. 8, comma 1, lettera *a*) della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 - Violazione del precetto dell'equilibrio di bilancio ai sensi del combinato disposto degli articoli 97, 81 e 41 della Costituzione, e degli articoli 3 e 117, comma 1 della Costituzione, in relazione al parametro interposto dell'art. 1, protocollo 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

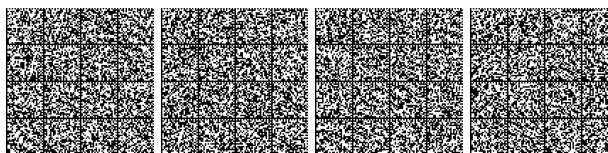
8.1. La Sezione ravvisa altresì, a carico delle richiamate disposizioni, la violazione del precetto dell'equilibrio di bilancio ai sensi del combinato disposto degli articoli 97, 81, 41 della Costituzione.

Si ravvisano nell'ordinamento, in effetti, una serie di interessi finanziari adespoti, costituzionalmente rilevanti, ascrivibili a tutti coloro che, a vario titolo, entrano in potenziale contatto col bilancio, ed in particolare a coloro che con la pubblica amministrazione hanno relazioni di mercato.

Invero, l'eccessivo protrarsi dei tempi di perfezionamento e di definitivo assetto del ripiano dei *deficit*, favorito da continui interventi normativi di dubbia razionalità e coerenza, possono innescare ulteriori ritardi nei pagamenti e la crisi delle imprese che hanno fornito alla pubblica amministrazione beni e servizi.

La dilatazione temporale del ripiano del disavanzo determina in effetti una proporzionale espansione della capacità di spesa corrente coeva al prolungato permanere dello squilibrio, con ciò assurgendo a prerequisite di ulteriori crisi di liquidità.

Sotto questo aspetto pertanto le censurate disposizioni, non tenendo in alcuna considerazione gli interessi dei creditori, oltre che irragionevoli, si appalesano contraddittorie rispetto ad innumerevoli ulteriori interventi legislativi volti invece al soddisfacimento proprio di quegli interessi.



Ci si riferisce alle ripetute «iniezioni» di liquidità poste in essere a partire dal decreto-legge n. 35/2013 che, per far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento maturati a causa di carenza di liquidità, hanno consentito la richiesta al Ministero dell'economia e delle finanze dell'anticipazione di somme da destinare ai predetti pagamenti.

Parallelamente, la mancata previsione, quale preconditione per l'esercizio della facoltà di rimodulazione del piano, del rispetto dei «tempi medi di pagamento», pone i presupposti per un loro inesorabile deterioramento.

Infatti, l'ampliamento della capacità di spesa da un lato consente di aggirare l'obbligo di reperire la reale copertura dei debiti già esigibili, per altro verso getta le premesse di una inevitabile crisi di cassa che nel tempo è destinata a scaricarsi, in termini di costi, sulla collettività degli utenti dei servizi ed in particolare sulle imprese già creditrici di un'Amministrazione inadempiente in quanto già in condizione di squilibrio.

In ultima analisi, si pregiudica la capacità dell'ente di rispondere alle ragioni dei creditori autorizzando l'amministrazione, attraverso l'ampliamento della capacità di spesa, ad assumere ulteriori impegni ancor prima di aver soddisfatto, in tempi ragionevoli, quelli già contratti.

8.2. In secondo luogo, le disposizioni di legge statali oggetto della rimessione, cui quella regionale si adegua, inserendosi in una produzione legislativa di continua concessione di facoltà di rimodulazione dei recuperi dei *deficit* pregressi, determina incertezza sulla misura del disavanzo annuale oggetto del ripiano (l'obiettivo intermedio) e sulla disciplina giuridica applicabile ponendosi così in contrasto sia con l'art. 3 della Costituzione, su cui si fonda l'esigenza di un diritto «certo», che con l'art. 117, comma 1, della Costituzione, per violazione dei parametri interposti dell'art. 1, protocollo 1 (diritto al rispetto della proprietà, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito).

Basti pensare che la prima deroga al principio generale posto in tema di riequilibrio della finanza regionale scolpito nel richiamato comma 12 dell'art. 42 del decreto legislativo n. 118/2011, risale al 2015 con l'emanazione del decreto-legge n. 78/2015 che, in base al comma 5 dell'art. 9, consentiva il recupero del *deficit* al 31 dicembre 2014 in sette annualità.

Successivamente, a seguito delle modifiche apportate dalla legge di conversione 6 agosto 2015, n. 125 e, dall'art. 1, comma 691, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, a decorrere dal 1° gennaio 2016, l'orizzonte temporale del recupero è stato ampliato a dieci annualità.

Infine, con le norme ora contestate il tempo massimo per il recupero del disavanzo al 31 dicembre 2014 è stato ulteriormente prolungato fino a giungere al ventennio e, parallelamente, la medesima possibilità (di recupero ventennale) è stata estesa anche all'ulteriore disavanzo generatosi nel corso del 2015.

Nel dipanarsi dei predetti inorganici ed asistematici interventi normativi, si ravvisa pertanto una palese violazione del principio della certezza del diritto inteso come possibilità di stabilire in maniera ragionevolmente attendibile le conseguenze giuridiche di determinati atti o fatti.

A ben vedere infatti, le disposizioni contestate incidono su una normativa già derogatoria rispetto al principio base ampliando, per la terza volta consecutiva nel corso di un biennio, l'orizzonte temporale del ripiano di *deficit* effettivi rinvenienti dagli esercizi 2014 e 2015.

Le norme contestate pertanto concorrono a deframmentare l'indefettibile criterio alla luce del quale sia possibile effettuare valutazioni ragionevolmente attendibili sulle conseguenze giuridiche di determinati atti o fatti e che, come tale, presiede al funzionamento dell'intero ordinamento giuridico, in quanto funzionale alla realizzazione di tutti gli altri valori perseguiti dall'ordinamento quali la tutela dell'autonomia individuale, la sicurezza dei traffici, l'uguaglianza, ponendosi, invece, a premio di chi la legge abbia violato, ed addirittura costituendo un disincentivo, per il futuro, alla sua osservanza.

La violazione dei principi generali della certezza del diritto, del legittimo affidamento e della giustizia effettiva determina, a sua volta, la conseguente prevaricazione dei diritti dei creditori in nome di asserite esigenze di bilancio.

In altri termini la soddisfazione delle pretese di tali terzi viene esposta ad un sacrificio temporalmente indeterminato, a causa del continuo dubbio e dell'incertezza sul regime di riequilibrio applicabile.

In modo siffatto, dunque, il Legislatore priva continuamente di stabilità la legge, impedendo che si costituisca il presupposto per la soddisfazione effettiva delle ragioni di terzi (in particolare dei creditori), oltre che l'interesse dei cittadini destinatari di servizi pubblici ad un utilizzo razionale ed efficiente delle risorse, vale a dire ad un bilancio riequilibrato.

8.3. Non va da ultimo tralasciata la circostanza che le censurate norme, nell'introdurre l'estensione temporale del piano di rientro in essere e, soprattutto, nell'estendere la facoltà in questione anche a disavanzi rinvenienti dall'esercizio 2015, oltre che da quelli al 31 dicembre 2014, comporta la necessità di un'ulteriore scomposizione del disavanzo complessivo con conseguente necessità di individuazione delle sue aumentate quanto molteplici componenti, in relazione alle quali occorre valutare l'andamento del relativo piano rientro. Il che appare in contrasto con i principi di chiarezza e trasparenza che devono ispirare la redazione dei documenti contabili.



Le informazioni contenute nei bilanci infatti devono essere comprensibili dagli utilizzatori e devono essere esposte in maniera sintetica e analitica, in modo da rendere possibile l'esame dei dati contabili e un'adeguata rappresentazione dell'attività svolta.

Le norme contestate a ben vedere hanno introdotto un ulteriore elemento di complessità nella scomposizione del disavanzo nelle sue varie componenti.

Accanto a quello generato:

dall'accertamento straordinario dei residui *ex art. 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118/2011*;

e/o dal disavanzo tecnico *ex art. 3, comma 13, del decreto legislativo n. 118/2011*;

e/o dal disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità *ex decreto-legge n. 35/2013*;

e/o dal disavanzo al 31 dicembre 2014 di cui all'art. 9, comma 5 del decreto-legge n. 78/2015;

e/o dal debito autorizzato e non contratto;

e/o, in via residuale, accanto al disavanzo ordinario;

è stato infatti inserito un'ulteriore voce di *deficit*, quello ascrivibile alla gestione 2015, a sua volta «beneficiario» da tempi e modi di ripiano difformi rispetto ai precedenti.

Tale scenario mina alla radice la certezza del diritto e la veridicità dei conti, nonché il principio di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione più volte enunciato dalla Corte costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 274 del 2017).

D'altra parte, come recentemente ricordato dalla Corte costituzionale, «È fuor di dubbio che ogni bilancio consuntivo può avere un solo risultato di amministrazione, il quale deriva dalla sommatoria delle situazioni giuridiche e contabili degli esercizi precedenti fino a determinare un esito che può essere positivo o negativo. Consentire di avere più disavanzi significa, in pratica, permettere di tenere più bilanci consuntivi in perdita» (sentenza n. 115/2020).

9. Occorre a questo punto valutare se, ed eventualmente in che misura, le condizioni imposte dalla normativa sospettata di incostituzionalità per accedere al prolungamento dei tempi di ripiano possano essere tali da controbilanciare e/o giustificare gli evidenziati profili di incompatibilità con la clausola generale degli equilibri di bilancio.

Il comma 779 in particolare, condiziona l'accesso alla dilatazione temporale del piano alla «riqualificazione» della spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti.

Il comma 780, tuttavia, nel dettagliare tale obiettivo, lo declina in termini di «incremento» dei pagamenti complessivi per investimenti in misura non inferiore al valore dei medesimi pagamenti per l'anno 2017.

È infatti espressamente previsto che: «Le regioni di cui al comma 779, per gli anni dal 2018 al 2026, incrementano i pagamenti complessivi per investimenti in misura non inferiore al valore dei medesimi pagamenti per l'anno 2017 rideterminato annualmente applicando all'anno base 2017 la percentuale del 2 per cento per l'anno 2018, del 2,5 per cento per l'anno 2019, del 3 per cento per l'anno 2020 e del 4 per cento per ciascuno degli anni dal 2021 al 2026. Ai fini di cui al primo periodo, non rilevano gli investimenti aggiuntivi di cui all'art. 1, commi 140-*bis* e 495-*bis*, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, e, per il solo calcolo relativo all'anno 2018, i pagamenti complessivi per investimenti relativi all'anno 2017 da prendere a riferimento possono essere desunti anche dal preconsuntivo».

9.1. Risulta quindi evidente come la cosiddetta «riqualificazione» della spesa in termini di spesa per investimenti, sia considerata dal Legislatore un contrappeso per l'accesso all'estensione temporale del piano di rientro.

Ebbene, occorre in primo luogo evidenziare la contraddittorietà intrinseca intercorrente tra le disposizioni in esame, per poi riconsiderare in termini critici la correttezza del concetto di «riqualificazione» attribuito dal Legislatore alla fattispecie concretamente regolamentata.

Sotto il primo profilo è evidente come il comma 779, che delinea l'obiettivo da perseguire, prenda in considerazione la «riqualificazione», mentre il successivo comma 780, che di contro disciplina il meccanismo operativo per il perseguimento del medesimo obiettivo, la traduca in un mero «incremento», peraltro esclusivamente in termini di cassa.

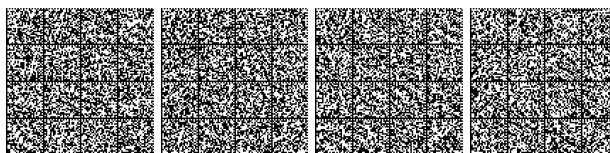
Si tratta di concetti ontologicamente differenti.

La riqualificazione presuppone infatti l'acquisizione di caratteristiche qualitativamente migliori di un determinato aggregato. Riferita alla spesa, nell'ottica del Legislatore, non potrebbe che concretizzarsi in una progressiva sostituzione di quella corrente con quella di investimento.

Il che naturalmente presupporrebbe l'individuazione di sistemi di valutazione e/o parametri idonei a misurare l'andamento del processo attraverso, ad esempio, la fissazione di rapporti percentuali tra le due componenti e/ o massimali complessivi di spesa.

L'incremento, di contro, è un concetto meramente quantitativo.

Le contestate disposizioni lo riferiscono alla sola spesa per investimenti e non tengono conto dell'andamento di quella corrente.



La normativa in esame pertanto, in contrasto con le sue stesse dichiarate finalità, non integra una reale riqualificazione della spesa per investimenti a discapito di quella corrente, circostanza questa che a ben vedere avrebbe potuto costituire uno sforzo virtuoso delle amministrazioni interessate a fronte della recuperata capacità di spesa corrente, ma impone esclusivamente un incremento di spesa per investimenti peraltro solo in termini di cassa.

Si individua cioè, come contrappeso per la dilatazione temporale del rientro dal *deficit*, un mero aumento di spesa, nell'ambito di una situazione di squilibrio finanziario certificata.

In buona sostanza si prolunga puramente e semplicemente l'orizzonte temporale del recupero del disavanzo non solo senza l'imposizione di misure volte a stimolare comportamenti virtuosi in termini di reale riqualificazione della spesa, ma addirittura accostando il beneficio in parola all'imposizione di ulteriori aumenti di spesa per investimenti rispetto a quelle, della stessa natura, sostenute in esercizi precedenti.

Ciò, come se le spese in conto capitale fossero altro rispetto al principio dell'equilibrio di bilancio.

Invero, non v'è chi non veda, come l'art. 81 della Costituzione tuteli gli equilibri di bilancio nel loro complesso; né ammette o giustifica, la norma in commento, in alcun modo uno squilibrio di parte capitale. Di contro l'ordinamento finanziario-contabile consente il ricorso all'indebitamento proprio per preservare gli equilibri di parte capitale (di cui le spese per investimento fanno parte) attraverso l'accertamento della correlativa entrata.

Al contempo, la dilatazione temporale del rientro dal *deficit* e la conseguente riduzione della quota di ammortamento da imputare alla spesa di competenza di tutti gli esercizi dei nuovi piani di rientro, comporta un'inesorabile espansione, più che proporzionale, anche della spesa corrente per via della recuperata capacità di spesa derivante dal prolungamento del piano di rientro.

In conclusione, il richiesto incremento dei pagamenti per spese di investimento, lungi dal rappresentare un efficace contrappeso a fronte della evidenziata deroga ai principi di equilibrio e di copertura delle spese, risulta del tutto inconferente e contraddittorio rispetto all'obiettivo dichiarato della riqualificazione.

Si assiste in definitiva ad una reale eterogenesi dei fini dichiarati.

Prendendo le mosse da una situazione finanziaria in squilibrio, si individua il contrappeso delle previste misure di favore in un mero aumento di tutte le componenti di spesa: di quelle per investimento come conseguenza diretta del comma 780; di quelle correnti come conseguenza indiretta della recuperata capacità di spesa derivante dall'applicazione del comma 779.

9.2. Né può essere tralasciata la circostanza che il richiesto incremento debba essere valutato esclusivamente in termini di cassa facendo riferimento ai soli pagamenti.

Ancora una volta la misura richiesta si appalesa inefficace rispetto all'obiettivo di stimolare azioni virtuose in capo agli enti beneficiari dell'estensione temporale dei piani di rientro.

A ben vedere in effetti, specie nel breve/medio periodo, il richiesto obiettivo di incremento può essere agevolmente perseguito semplicemente attingendo dal fondo cassa per «finanziare» pagamenti da residui cioè per dar seguito ad obbligazioni passive registrate in esercizi precedenti l'introduzione della norma contestata o, addirittura, con la reiscrizione (e il pagamento) di risorse già acquisite al bilancio e confluite nell'avanzo di amministrazione vincolato, vanificando completamente la finalità di riqualificazione della spesa dichiarata dal Legislatore.

Ciò è tanto più vero ove si consideri che la capienza della cassa, nella finanza delle regioni, può comunemente dipendere da fattori estranei al reale stato di salute dell'amministrazione in termini di sana ed equilibrata gestione finanziaria ed al conseguente buon andamento della riscossione rispetto ai pagamenti.

Ci si riferisce, a titolo meramente esemplificativo, alla possibilità, neanche esercitata nell'esercizio di riferimento da parte della Regione Abruzzo, di accedere alle iniezioni di liquidità di cui al decreto-legge n. 35/2013; e/o alla consistenza dei trasferimenti nazionali e comunitari ed alla conseguente rilevanza della cassa sostanzialmente vincolata; e/o alla cassa sanitaria.

D'altra parte, benché il disavanzo sostanziale sia tale da aver imposto il ricorso ai piani di rientro in commento, al 31 dicembre 2018 il fondo cassa della Regione Abruzzo ha fatto registrare l'importo di euro 474.705.848, mentre al 31 dicembre 2017 l'importo di euro 487.655.323.

Una reale riqualificazione, diversamente, avrebbe richiesto azioni di stimolo incidenti sulla gestione di competenza degli esercizi presi in considerazione dal prolungamento del piano di rientro attraverso l'imposizione di progressive politiche di sviluppo in termini di aumento degli impegni di spesa di investimento.

9.3. Ma il meccanismo dei contrappesi ideato dal Legislatore risulta affetto da irragionevolezza anche in base ad ulteriori considerazioni.

La eterogeneità degli aggregati di spesa posti in correlazione (competenza in conto corrente in relazione alla contrazione della rata annuale da stanziare per il recupero dei *deficit*; cassa in conto capitale per l'incremento degli investimenti) infatti, non consente di valutare l'efficacia del meccanismo che assicurerebbe la riqualificazione, neanche nel lungo periodo.



Occorre in effetti spazzare il campo dall'equivoco di paragonare i due aggregati per sostenere - come mostra invece di opinare l'amministrazione regionale nella fase istruttoria del giudizio *a quo* - che un incremento della spesa per investimenti, vigente il principio dell'equilibrio di bilancio, e quindi a parità di entrate, non potrebbe che determinare una riduzione della spesa corrente e quindi una sua implicita riqualificazione.

L'assunto appare non condivisibile per un duplice ordine di motivi.

Innanzitutto, in quanto, come detto, si pretende di attribuire rilievo alla somma algebrica tra l'aumento dei pagamenti per investimenti, che sono considerati per cassa, e la riduzione della spesa corrente, che opera invece, in termini di competenza. Qualsiasi argomento volto a dimostrare la coerenza del meccanismo in parola si scontra inesorabilmente con questa dirimente eccezione.

In secondo luogo, occorre considerare che la rata di ammortamento a titolo di recupero del *deficit* ha natura di spesa corrente; ne consegue che all'intero di quest'ultimo aggregato (spesa corrente), la componente che per effetto delle contestate disposizioni diminuisce, è certamente quella stanziata per il recupero del *deficit*, mentre quella residua tende fisiologicamente a rimpetersi in misura direttamente proporzionale.

In questo senso può concludersi che la contrazione dell'importo della rata di disavanzo da applicare al bilancio preventivo prevista dalle disposizioni sospettate di incostituzionalità consente in realtà di finanziare proprio una maggiore spesa corrente residua all'interno dell'aggregato in considerazione.

In altri termini, la quota parte di spesa corrente che diminuisce in via diretta è solo quella relativa alla riduzione della rata di ammortamento; ad essa può seguire, a parità di entrate, un aumento della spesa corrente residua in assenza di un limite complessivo di spesa riferibile a tale aggregato.

Non si perviene a diverse conclusioni anche a voler considerare il piano di recupero nel lungo periodo, in quanto lo sforzo associato al citato incremento dei pagamenti per investimenti risulta del tutto slegato dalla quantificazione del vantaggio derivante dalla rimodulazione.

A fronte di un immediato «risparmio» di spesa corrente in conto competenza pari alla metà della quota annuale del disavanzo 2014 ed al ventesimo (1/20) del disavanzo 2015 da applicare al bilancio di previsione, il reale effetto di riqualificazione della spesa in termini di stanziamenti di competenza è solo eventuale e non quantificabile e/o misurabile, proprio perché esso può essere affiancato se non addirittura totalmente sostituito, dalla riassegnazione alla competenza delle economie vincolate e dall'utilizzo dei residui in presenza di un cassa capiente per ragioni non riconducibili al reale stato di salute finanziaria dell'ente.

10. Art. 1, comma 779 ultimo periodo della legge 27 dicembre 2017, n. 205 - Violazione degli articoli 81, 97 e 119, primo e sesto comma della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 2, 3 e 1 della Costituzione sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo. Violazione del precetto dell'equilibrio ai sensi del combinato disposto degli articoli 97, 81 e 41 della Costituzione, e degli articoli 3 e 117, comma 1 della Costituzione, in relazione al parametro interposto dell'art. 1, protocollo 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

10.1. In via subordinata, il dubbio di costituzionalità va circoscritto alla parte in cui le misure ampliative dei tempi di recupero del *deficit* sono estese anche al disavanzo 2015 ed in particolare all'ultimo periodo del comma 779 dell'art. 1 della legge n. 205/2017 a norma del quale «Le disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015».

Anche in questo caso i parametri costituzionali violati sono rappresentati dagli articoli 81, 97 e 119, primo e sesto comma della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 2, 3 e 1 della Costituzione sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

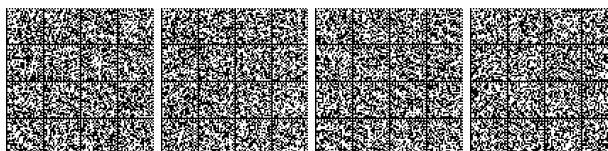
La norma contrasta inoltre con il precetto dell'equilibrio ai sensi del combinato disposto degli articoli 97, 81 e 41 della Costituzione, e degli articoli 3 e 117, comma 1 della Costituzione, per violazione del parametro interposto dell'art. 1, protocollo 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Valgono al riguardo le medesime considerazioni espresse ai punti n. 7), n. 8) e n. 9) in quanto integralmente riferibili anche alla presente censura.

10.2. Ai precedenti rilievi occorre tuttavia aggiungere ulteriori considerazioni specificamente riferibili al richiamato ultimo periodo del comma 779.

In primo luogo si rileva che, ancor più di quanto già fatto rilevare in ordine al disavanzo al 31 dicembre 2014, alcun nesso possa essere ricostruito tra il disavanzo 2015 ed il «passaggio» alla contabilità armonizzata.

Se si esclude l'applicazione dei nuovi schemi di bilancio i quali, lungi dal determinare gli esiti della gestione, svolgono una funzione essenzialmente rappresentativa di essa, i principi della competenza finanziaria cosiddetta potenziata introdotta dal decreto legislativo n. 118/2011, nell'esercizio 2015 erano già obbligatori ed a regime.



Né può ragionevolmente ritenersi che i disavanzi rinvenienti dalla gestione dell'esercizio finanziario in considerazione possano essere conseguenza delle novità introdotte dalla riforma. Il testo normativo, unitamente ai principi contabili generali ed applicati, risultavano in effetti ampiamente conosciuti in quanto emanati già nel 2011 e poi entrati in vigore nel 2015 a seguito dei molteplici rinvii normativi intervenuti.

Viepiù, l'elevato grado di analiticità tecnica delle regole introdotte dal decreto e dai suoi allegati principi risponde proprio all'esigenza di garantire, più che in passato, gestioni finanziarie rispettose dei principi costituzionali di copertura delle spese e degli equilibri di bilancio.

D'altro canto, la Corte costituzionale ha giudicato le deroghe ai principi di copertura delle spese e del pareggio di bilancio costituzionalmente conformi, da una parte solo se contemperate con altro interesse costituzionalmente rilevante, dall'altra a condizione della loro eccezionalità.

Ebbene, la norma censurata appare carente sotto entrambi i profili.

10.3. Della mancata riconducibilità della norma, nella parte in cui estende il più lasco termine di ripiano del *deficit* 2015, all'abusato passaggio alla contabilità armonizzata si è già ampiamente detto (il riferimento va all'art. 3, commi 16 e 13, del decreto legislativo n. 118/2011 sul rientro nel trentennio dal maggior disavanzo).

Occorre tuttavia in questa sede aggiungere che il Legislatore aveva già introdotto una serie di efficaci misure volte a neutralizzare anche i possibili disavanzi conseguenti alle difficoltà applicative dei nuovi principi una volta a regime.

Così, a titolo meramente esemplificativo e senza alcuna pretesa di esaustività, riguardo la gestione dei residui attivi e del fondo crediti di dubbia esigibilità, è stato previsto che:

per quanto riguarda il bilancio preventivo, nel primo esercizio di applicazione della contabilità armonizzata (appunto il 2015) è possibile stanziare una quota almeno pari al 50% dell'importo dell'accantonamento quantificato nel prospetto riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità allegato al bilancio di previsione. Nel secondo esercizio lo stanziamento di bilancio riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità è pari almeno al 75% dell'accantonamento quantificato nel prospetto riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità allegato al bilancio di previsione, e dal terzo esercizio l'accantonamento al fondo è effettuato per l'intero importo;

in sede di Rendiconto relativo all'esercizio 2015 e agli esercizi successivi, fino al 2018, la quota accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità può essere determinata, pur tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019, facendo ricorso al cosiddetto «metodo semplificato» che in buona sostanza consente di agganciare l'accantonamento, al fondo del precedente Rendiconto (il cui conseguente disavanzo risultava già beneficiario del piano di rientro trentennale) rideterminato in base agli utilizzi del fondo per la cancellazione o lo stralcio dei crediti e dell'importo definitivamente accantonata nel bilancio di previsione.

A pare ispirato alla medesima *ratio* di riduzione del «peso» delle nuove regole armonizzate anche l'art. 2, comma 6, del decreto-legge n. 78 del 2015, poi dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 4/2020, secondo cui «[g]li enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'art. 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione».

Del pari, sempre nell'ottica della riduzione degli accantonamenti obbligatori nei primi anni dell'armonizzazione, si pone l'art. 60, comma 3, del decreto legislativo n. 118/2011 a norma del quale, a seguito dell'eliminazione dell'istituto della perenzione amministrativa, «una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 è accantonata per garantire la copertura della reiscrizione dei residui perenti, per un importo almeno pari all'incidenza delle richieste di reiscrizione dei residui perenti degli ultimi tre esercizi rispetto all'ammontare dei residui perenti e comunque incrementando annualmente l'entità dell'accantonamento di almeno il 20 per cento, fino al 70 per cento dell'ammontare dei residui perenti».

Si può pertanto concludere che, prima dell'intervento normativo contestato, a più riprese il Legislatore si era già fatto carico di alleggerire i tempi di recupero dei disavanzi ascrivibili rispettivamente:

- 1) agli esercizi pregressi al 1° gennaio 2015 con l'art. 9, comma 5, del decreto-legge n. 78/2015;
- 2) al passaggio al sistema armonizzato con l'art. 3, commi 16 e 13, del decreto legislativo n. 118/2011;
- 3) alle difficoltà applicative della contabilità armonizzata a regime con le richiamate norme del decreto legislativo n. 118/2011 e del decreto legislativo n. 118/2011 e del «Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria» ad esso allegato (Allegato n. 4/2).

Una verifica in concreto di quanto affermato si ritrae d'altra parte proprio dall'osservazione dell'evoluzione del disavanzo della Regione Abruzzo tra l'esercizio 2014 ed il 2015, come risulta dai prospetti che seguono.



TABELLA N. 1

	2014	2015
Saldo di competenza	-228.913.005	-329.472.084
Saldo residui	-6.518.565	-317.386.210

TABELLA 2

Descrizione	2014	2015	Differenziale tra 2015 e 2014
RISULTATO CONTABILE DI AMMINISTRAZIONE	919.309.406	272.451.112	-646.858.294
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	0	27.193.069	27.193.069
Accantonamento residui perenti al 31/12	25.569.934	7.482.571	-18.087.363
Fondo anticipazioni liquidità decreto-legge n. 35 del 2013 e successive modifiche e finanziamenti	170.442.960	166.764.376	-3.678.584
Fondo perdite società partecipate	0	4.861.281	4.861.281
Fondo contenzioso	0	26.404.404	26.404.404
Altri accantonamenti	0	55.925.172	55.925.172
TOTALE PARTE ACCANTONATA	196.012.894	288.630.874	92.617.980
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	0	0	0
Vincoli derivanti da trasferimenti	1.404.622.912	749.549.569	-655.073.343
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0	0	0
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	0	0	0
Altri vincoli	0	0	0
TOTALE PARTE VINCOLATA	1.404.622.912	749.549.569	-655.073.343
TOTALE PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	0	0	0
TOTALE PARTE DISPONIBILE	-681.326.400	-765.729.331	-84.402.931

TABELLA N. 3

RICONCILIAZIONE CON ANDAMENTO DISAVANZO SOSTANZIALE	
Totale saldo competenza esercizio 2015 (A)	-329.472.084
Totale saldo residui esercizio 2015 (B)	-317.386.210
Differenziale accantonamenti 2015-2014 (C)	92.617.980
Differenziale vincoli 2015-2014 (D)	-655.073.343
Peggioramento «Totale parte disponibile» nel biennio 214-2015 (E=A+B-C-D)	-84.402.931



I dati in commento dimostrano ancora una volta che l'incremento del disavanzo non può essere in alcun modo ascrivibile al passaggio alla contabilità armonizzata.

In effetti a fronte di un modesto incremento della parte accantonata rispetto all'esercizio precedente pari a euro 92.617.979, l'Amministrazione riduce in maniera più che proporzionale i vincoli nella misura di euro -655.073.343 (cfr: Tabella n. 2).

Nonostante la citata consistente riduzione del saldo tra vincoli ed accantonamenti, il risultato registra un rilevante peggioramento che va tuttavia attribuito (cfr: Tabella n. 1) al saldo negativo della gestione di competenza (euro -329.472.084) ed a quello della gestione dei residui (euro -317.386.210) senza che su quest'ultimo abbia influito il riaccertamento straordinario operato, di contro, al 1 gennaio 2018 per effetto dell'art. 1, comma 783, della legge n. 205 del 2017.

Alla luce di quanto esposto, l'ulteriore estensione al ventennio del piano di rientro dal *deficit* all'esito dell'esercizio 2015 non appare giustificata dall'esigenza di contemperamento con altro interesse costituzionalmente rilevante e si appalesa radicalmente scollegata dall'introduzione, oltre che dall'applicazione, a regime della contabilità armonizzata.

La compatibilità della norma contestata con l'attuale assetto costituzionale appare in definitiva esclusa laddove si consideri che la Corte costituzionale (sentenza n. 107/2016), ha affermato che l'ampliamento dell'orizzonte temporale per il ripiano può ammettersi in ragione di eventi contabili che facciano emergere un disavanzo che può essere ritenuto «straordinario» nelle sue cause e nelle sue dimensioni e che deve, quindi, essere fronteggiato normativamente in modo da consentire agli enti di recuperare le coperture in un arco di tempo che sia ragionevole, e compatibile con la capacità di reperire le risorse mancanti e necessarie ad erogare le su richiamate prestazioni costituzionalmente imprescindibili.

10.4. Né può ragionevolmente ritenersi trattarsi di una crisi «strutturale» della finanza territoriale tale da giustificare il predetto prolungamento (Corte costituzionale n. 107/2016).

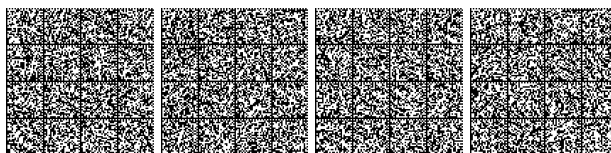
Si tratta a ben vedere di disavanzi accumulatisi nel corso di un solo esercizio finanziario peraltro indifferente rispetto all'eventuale peso dell'adeguamento dei residui attivi e passivi alle regole dell'armonizzazione (aspetto quest'ultimo neutralizzato delle misure di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011); ed immediatamente successivo ad altro esercizio, il 2014, il cui disavanzo indistinto era stato già integralmente sottoposto ad altro piano di rientro decennale e poi ventennale.

Il censurato intervento normativo si appalesa, in buona sostanza, episodico ed asistemico in quanto incide sui risultati negativi della sola gestione 2015.

10.5. Viola inoltre il più volte richiamato principio della necessaria eccezionalità e definitività degli interventi normativi derogatori rispetto agli ordinari tempi di riassorbimento dei *deficit* previsti dall'ordinamento finanziario e contabile degli enti territoriali.

Al riguardo è opportuno richiamare le univoche indicazioni fornite dalla Corte costituzionale che, in riferimento al disavanzo tecnico di cui all'art. 3, comma 13, del decreto legislativo n. 118/2011, ha avuto modo di chiarire che «Avere riguardo a tale fenomeno patologico e consentire questa ulteriore facoltà di disavanzo - oltre a quelle decennali (art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante "Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali") e trentennali (art. 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118 del 2011), nonché alle anticipazioni di liquidità per debiti inevasi (da restituire anch'esse in un trentennio: articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante «Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali») - costituisce certamente una dimostrazione di fiducia del legislatore statale nei confronti degli enti territoriali; dimostrazione di fiducia sicuramente corredata dall'aspettativa che la sua utilizzazione sia *una tantum* e non ingeneri la convinzione, negli stessi enti destinatari - che possano ripetersi e perpetuarsi le disfunzioni amministrative nella riscossione delle entrate e nella copertura delle spese, magari confidando in nuovi eccezionali provvedimenti legislativi di dilazione delle passività» (Corte costituzionale, sentenza n. 6/2017).

La norma sospettata di costituzionalità, incidendo su un quadro normativo già ampiamente derogatorio rispetto all'enunciata clausola generale del pareggio di bilancio, invero, non integra affatto una misura *una tantum*, ma si appalesa come l'ennesima ipotesi derogatoria che rischia di trasformare l'eccezione in regola così ingenerando l'affi-



damento che le norme adottate possano assumere carattere ordinario anziché eccezionale ed isolato, sospingendo così, inevitabilmente, «le scelte degli amministratori verso politiche di “corto respiro”, del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa» (Corte costituzionale sentenza n. 18/2019).

In conclusione, l'estensione del rilevante prolungamento temporale del recupero anche al *deficit* 2015, ad avviso della Sezione:

risulta incompatibile con una gestione di bilancio equilibrata;

ingenera l'affidamento che le norme contestate, slegate da interessi costituzionalmente rilevanti che ne possano aver giustificato l'adozione, possano assumere carattere ordinario anziché eccezionale ed isolato;

ha l'esclusivo effetto di spostare su generazioni successive il peso finanziario di una gestione priva di coperture, in danno dei principi di cui agli articoli 97, 81, 3 e 2 della Costituzione;

induce inevitabilmente «le scelte degli amministratori verso politiche di “corto respiro”, del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa»;

sottrae gli amministratori al vaglio della loro responsabilità politica e amministrativa (art. 1 della Costituzione).

In conclusione, come fatto rilevare dalla Corte costituzionale, «ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quella in esame, non può [tuttavia] disconoscersi la problematicità di soluzioni normative continuamente mutevoli come quelle precedentemente evidenziate, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale» (sentenza n. 107/2016).

11. Art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 - Violazione degli articoli 81, 97 e 119 primo e sesto comma della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 2, 3 e 1 della Costituzione sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

Violazione del precetto dell'equilibrio ai sensi del combinato disposto degli articoli 97, 81 e 41 della Costituzione, e degli articoli 3 e 117, comma 1 della Costituzione, in relazione al parametro interposto dell'art. 1, protocollo 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La norma in commento, presenta dubbi di incostituzionalità per un duplice ordine di profili.

Sotto un primo aspetto, essendo stata adottata in applicazione dei commi 779 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 208/2017, ne condivide gli aspetti di incompatibilità con l'attuale assetto costituzionale per tutti i motivi sopra esposti che in questa sede si considerano integralmente richiamati.

12. Art. 8, comma 1, lettera *a*) della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 - Violazione degli articoli 81, 97 e 117, comma 2, lettera *e*), e comma 3 della Costituzione, in relazione ai parametri interposti degli articoli 42, comma 12 e 50, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

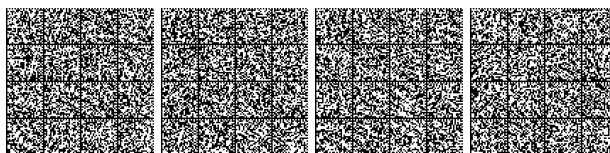
Sotto altro aspetto, la norma regionale si appalesa incompatibile con l'attuale assetto costituzionale nella parte in cui, omettendo di valutare gli andamenti dei progressi esercizi, non prevede alcuno stanziamento per il recupero del *deficit* rinveniente dagli esercizi finanziari 2015 e 2016, in riferimento agli articoli 81, 97 e 117 comma 2 lettera *e*) e comma 3 della Costituzione, per violazione dei parametri interposti degli articoli 42 comma 12, e 50 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La norma contestata prevede che:

«È iscritta nello stato di previsione della spesa una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2018-2019-2020) così determinata:

a) euro 25.544.172,01 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2014, in attuazione di quanto previsto dall'art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 in deroga all'art. 42, comma 12, del decreto legislativo 118/2011».

12.1. Per quanto attiene alla legittimazione, va premesso che «per effetto della riforma di cui alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), la tutela della finanza pubblica e degli equilibri di bilancio coinvolge tutte le amministrazioni del consolidato pubblico, anche al fine



di garantire il rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, e alla Corte dei conti è stata conferita la funzione di verifica della legittimità del sistema di bilancio regionale anche con riguardo ai parametri costituzionali di cui agli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione.

Conseguentemente, si è estesa a quest'ultima la legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale, includendovi [anche] la violazione dei suddetti parametri e del criterio di riparto di competenze tra Stato e regioni, di cui all'art. 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, che si riverbera sul potere di allocare risorse e di adottare provvedimenti implicanti una spesa» (Corte costituzionale n. 112/2020).

È stata così riconosciuta la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione del Rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale, «anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, se evocato in correlazione funzionale con l'art. 81 e con l'art. 97, primo comma, della Costituzione (sentenze n. 146 del 2019 e n. 196 del 2018)» (Corte costituzionale n. 112/2020).

12.2. Quanto alla rilevanza, nel rinviare alle precedenti considerazioni circa la natura e le finalità del giudizio di parificazione, in questa sede vale la pena soffermarsi sulla circostanza che la norma regionale di approvazione del bilancio previsionale in contestazione, omettendo di computare nel disavanzo complessivo da recuperare quello rinveniente dagli esercizi 2015 e 2016, ha determinato una evidente sottostima degli stanziamenti di spesa a titolo di recupero del *deficit* stesso con ciò condizionando il giudizio di parificazione della Sezione sul Rendiconto dell'esercizio 2018 della Regione Abruzzo.

Qualora la norma regionale sospettata di incostituzionalità dovesse essere espunta dall'ordinamento giuridico, in effetti, la posta di disavanzo iscritto in spesa nel bilancio preventivo, si appaleserebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata, con la immediata conseguenza della compromissione del principale saldo di bilancio, ovvero il risultato di amministrazione a fine esercizio, nella parte in cui quest'ultimo non registra, in termini di recupero, il *deficit* formalmente emerso negli esercizi 2015 e 2016.

Ed anzi le conseguenze della rilevante sottostima della rata annuale di rientro dal *deficit*, a ben vedere, travolgerebbero l'intera programmazione di entrata e di spesa nella misura in cui quest'ultima non tiene conto degli incrementi di entrata e/o riduzioni di spesa altrimenti necessari a garantire il pareggio in tutte le fasi del ciclo di bilancio.

Occorre al riguardo considerare che il disavanzo fatto registrare al 31 dicembre 2015 è stato quantificato in euro 88.081.513,53 e quello al 31 dicembre 2016 in euro 3.239.707,30, giuste deliberazioni giuntali di approvazione dei rispettivi schemi di Rendiconto n. 79/C del 12 febbraio 2018 e n. 226/C del 17 aprile 2018, entrambe precedenti al termine ultimo per l'adozione dei provvedimenti di salvaguardia previsti dall'art. 50 del decreto legislativo n. 118/2011.

Conseguentemente, l'ammontare della rata del piano di rientro dal *deficit* 2015 da applicare all'esercizio 2018 in base all'art. 42 del decreto legislativo n. 118/2011, atteso il mancato recupero certificato dalla stessa regione nel corso dei due anni immediatamente successivi (il 2016 ed il 2017), avrebbe dovuto essere pari euro 88.081.513,53 o, qualora le disposizioni di cui ai commi 779 e ss. dell'art. 1 della legge n. 205/2017 fossero dichiarate costituzionalmente legittime, avrebbe dovuto essere pari ad euro 4.404.075,68 (88.081.513,53/20). Allo stesso modo, l'ammontare della rata del piano di rientro dal *deficit* 2016, pari ad euro 3.239.707,30, in base all'art. 42 del decreto legislativo n. 118/2011, avrebbe dovuto essere ripartita nel corso del 2018 e del 2019, atteso il mancato recupero della stessa nel primo esercizio immediatamente successivo alla sua emersione (il 2017).

Di contro con la norma qui in contestazione, l'Amministrazione ha stanziato, in parte spesa, il solo importo di euro 25.544.172,00, ovvero 1/20 del disavanzo 2014.

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

12.3. Occorre inoltre svolgere alcune ulteriori considerazioni preliminari a seguito delle controdeduzioni regionali acquisite nel corso dell'istruttoria propedeutica al giudizio di parificazione.

Ha sostenuto la Regione Abruzzo che, per effetto dell'approvazione dello schema di Rendiconto 2017, la somma delle quote di disavanzo rideterminate ai sensi del comma 782 dell'art. 1 della legge n. 205/2017, avrebbe determinato una quota da iscrivere in bilancio pari ad euro 20.525.903,15, inferiore ai 25 milioni previsti in bilancio di previsione 2018.



La norma richiamata permetterebbe all'ente, già in sede di costruzione del bilancio 2018, di rideterminare il piano di ammortamento sulla base dello *stock* di disavanzo non ancora ripianato.

Sempre ad avviso dell'Amministrazione, «l'Ente, una volta quantificato il disavanzo 2015 ed anche 2016, ha effettuato un riscontro sulla capienza dell'accantonamento effettuato in sede di costruzione del bilancio di previsione (stanziamento pari a 25.544.172,01) e avendone riscontrato la capienza a contenere gli stanziamenti rettificati ai sensi del comma 782 dell'art. 1 della legge n. 205/2017 - ha ritenuto di non procedere (anche per un principio di prudenza) ad una rideterminazione in meno del suddetto stanziamento. Applicando, infatti, il comma 782 al disavanzo 2014 e 2015, così come rideterminato al 1° gennaio 2018 e, cioè, così come risultante dal Rendiconto 2017, si sarebbero venuti a determinare le seguenti voci da iscrivere nel disavanzo:

disavanzo 2014 non ripianato 305.242.577,10 quota annuale 15.262.128,85 su base ventennale;

disavanzo 2015 non ripianato 83.677.437,85 quota annuale 4.183.871,89 su base ventennale;

disavanzo 2016 non ripianato 3.239.707,30 quota annuale 1.079.902,30 su base triennale.

Come si vede, la somma delle tre quote rideterminate ai sensi del comma 782 avrebbe determinato una quota da iscrivere in bilancio pari a 20.525.903,15, inferiore ai 25 milioni previsti in bilancio di previsione 2018».

Le richiamate considerazioni tuttavia appaiono prive di pregio in ragione del dirimente aspetto temporale in relazione al quale i passaggi sopra descritti sono venuti effettivamente a ricadere.

In effetti, in data 5 febbraio 2020 è stato approvato il bilancio previsionale 2018/2020.

In data 12 febbraio 2018, è stato approvato lo schema di Rendiconto generale per l'esercizio 2015 con un risultato d'amministrazione negativo, al netto dell'anticipazione di liquidità, di euro 598.964.953,68.

In data 17 aprile 2018, è stato approvato lo schema di Rendiconto generale per l'esercizio 2016 con un risultato d'amministrazione negativo, al netto dell'anticipazione di liquidità, di euro 604.190.892,56.

In data 3 dicembre 2018, è stato approvato lo schema di Rendiconto generale per l'esercizio 2017 con un risultato d'amministrazione negativo, al netto dell'anticipazione di liquidità, di euro 388.920.014,95.

Appare pertanto sin troppo evidente che, in applicazione del comma 782, il momento a cui avere riguardo per la quantificazione della quota non ancora ripianata del disavanzo 2014 non poteva che essere quello dell'adeguamento del piano di rientro, naturalmente coevo all'approvazione del bilancio previsionale 2018/2020.

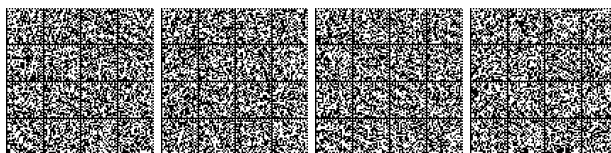
L'espressione «quota non ancora ripianata del disavanzo 2014» di cui al comma 782, in effetti, salvo a volerne svilire la portata applicativa, va inevitabilmente riferita alla data dell'approvazione del bilancio preventivo. Richiedendo in effetti la norma, la necessaria individuazione di un preciso momento in cui fotografare l'importo del disavanzo residuo, quello cui fare riferimento non può che coincidere con l'approvazione del bilancio previsionale o con il termine ultimo previsto dalla legge per la sua variazione.

Il fatto che i disavanzi 2015 e 2016 poi, fossero emersi solo successivamente all'approvazione del bilancio previsionale, ma prima del termine ultimo per la sua obbligatoria variazione con la legge di assestamento, avrebbe del pari imposto alla regione di adeguare, proprio in quella sede, lo stanziamento della quota di ammortamento includendovi quella ascrivibile ai disavanzi successivi al 2014 quanto meno nella misura «agevolata» (per quello del 2015) prevista dal comma 789 qui in contestazione.

In effetti, all'epoca dell'approvazione della legge di bilancio previsionale 2018/2020 (del 5 febbraio 2018), il disavanzo residuo del 2014 non era certo diminuito ed anzi si era aggravato per effetto delle gestioni dei successivi esercizi.

In conclusione, la regione avrebbe dovuto tener conto del disavanzo 2014, nella sua quantificazione originaria, per la determinazione della rata di ammortamento del relativo *deficit* in occasione dell'approvazione del bilancio previsionale 2018/2020; e non avrebbe dovuto sottrarsi all'obbligo, entro il termine previsto dall'art. 50 del decreto legislativo n. 118/2011 e quindi entro il 31 luglio 2018, di assestare le previsioni di spesa includendovi anche le quote dei *deficit* accertati con i disegni di legge dei rendiconti 2015 e 2016 di cui rispettivamente alle delibere giuntali n. 79/C del 12 febbraio 2018 e n. 226/C del 17 aprile 2018.

La circostanza che in un tempo ampiamente successivo all'approvazione della rimodulazione del piano ai sensi del comma 782 ed al termine ultimo previsto dalla legge dello Stato per apportare modifiche agli stanziamenti di entrata e di spesa, fosse stato approvato il Rendiconto 2017, oltretutto a ridosso della scadenza dell'esercizio cui il bilancio preventivo si riferiva (*cf.* delibera di Giunta regionale n. 918/C del 3 dicembre 2018), non poteva certo determinare un'ulteriore non giustificata rimodulazione al ribasso del piano già approvato.



Diversamente opinando si aprirebbe la strada ad una non consentita facoltà, in quanto priva di limiti temporali di scadenza, di rimodulazione continua delle rate di ammortamento del piano di rientro ogni qual volta l'amministrazione dovesse perseguire l'obiettivo - peraltro connaturale alle finalità stesse del medesimo piano - di riduzione del *deficit* originario, con continue rideterminazioni al ribasso delle stesse quote di ammortamento.

D'altra parte l'unica possibilità di adeguamento dei piani di rientro definiti in sede di approvazione del documento previsionale 2018, è espressamente prevista proprio dall'ultimo periodo del comma 782 che la circoscrive all'ipotesi in cui i piani stessi siano definiti sulla base dei consuntivi approvati dalla giunta regionale a seguito dell'approvazione dei rendiconti 2014 e 2015 da parte del consiglio regionale e non certo a seguito dell'approvazione dei rendiconti delle annualità successive.

Vale al contrario la regola secondo cui gli eventuali maggiori recuperi della quota di disavanzo rispetto a quella programmata determinano la formazione di un avanzo libero. Considerando che l'art. 42, comma 6, del decreto legislativo 118/2011, nello stabilire l'ordine con il quale può essere impiegata la quota libera dell'avanzo di amministrazione, la destina prioritariamente alle misure di salvaguardia, deve dedursi l'esistenza di un principio implicito che fa divieto di sfruttare il vantaggio derivante da un'accelerazione del recupero ottenuto in un esercizio in occasione degli esercizi successivi, potendo tale vantaggio determinare esclusivamente una riduzione dei tempi originari del risanamento.

Gli eccessi di recupero rispetto agli obiettivi intermedi predeterminati nel piano di rientro pertanto non possono essere portati in compensazione con le quote di *deficit* da stanziare nei bilanci preventivi dei successivi esercizi finanziari. Di tal che, l'eccesso di recupero fatto registrare con l'approvazione dello schema di Rendiconto 2017 in data 3 dicembre 2018, non giustificava il mancato stanziamento della rata di ammortamento del *deficit* rinveniente dal 2015 e dal 2016; e ciò indipendentemente dagli esiti dei successivi risultati di amministrazione.

Né potrebbe essere condivisa l'eccezione secondo cui, a fronte di un obiettivo annuo di recupero complessivo pari ad euro 29.948.247,68 (25.544.172,01 + 4.404.075,67), il disavanzo a fine esercizio sarebbe comunque migliorato per un importo di euro 34.520.662,32. Ciò in quanto la corretta programmazione degli stanziamenti di spesa a titolo di recupero del *deficit* avrebbe dovuto far registrare un ulteriore miglioramento del risultato a fine esercizio ed un conseguente ulteriore, e dovuto, avvicinamento dell'obiettivo di definitivo riequilibrio.

Il mancato stanziamento del disavanzo 2015, neanche nella misura di 1/20 previsto dal contestato comma 779 della legge di stabilità per il 2018 (come anche di quello ascrivibile all'esercizio 2016), in ultima analisi ha determinato una riduzione della quota di disavanzo da ripianare a carico dell'esercizio 2018.

Il che si appalesa in contrasto con i principi:

dell'obbligo di traslazione della quota di disavanzo non ripianata (nella fattispecie il disavanzo al 31 dicembre 2014) all'esercizio successivo (Corte conti, Sezioni riunite in speciale composizione n. 1/2019/ EL);

del divieto di sfruttare il vantaggio derivante da un'accelerazione del recupero del disavanzo sulle annualità successive del bilancio;

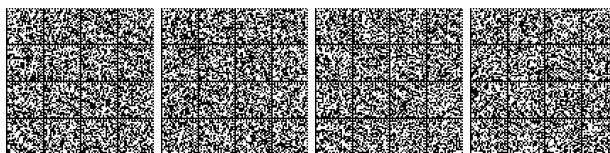
del conseguente obbligo dell'ente, ricadente nella precedente fattispecie, di ridurre i tempi del ripiano ovvero sia di perseguire l'avvicinamento temporale dell'obiettivo finale di rientro dal *deficit*.

Solo con l'emanazione dell'art. 111, comma 4-bis, del decreto-legge n. 18/2020, è stata dettata una deroga al suesposto principio consistente nella possibilità di non applicare al bilancio degli esercizi successivi il disavanzo di amministrazione ripianato (di importo superiore di quello applicato al bilancio), scomputando il maggiore recupero effettuato in un determinato esercizio, dal disavanzo già iscritto a bilancio sulle annualità successive, secondo le previsioni del piano originariamente approvato, e portando così ad una maggiore capacità di spesa.

Si tratta tuttavia di una disposizione derogatoria che da una parte non fa che confermare, a contrario, i principi generali sopra ricostruiti e che, dall'altra, naturalmente non risulta applicabile *ratione temporis* al caso di specie, la cui attuazione resta tra l'altro subordinata alla circostanza, anch'essa non ricorrente nella fattispecie, che il maggior recupero del disavanzo discenda da maggiori entrate e spese minori collegate all'anticipo di attività e azioni programmate per le annualità successive, fissate nel piano di rientro.

Il Legislatore in pratica non fa che codificare il principio secondo cui il piano di rientro esplica i propri effetti di risanamento finanziario attraverso l'imposizione di progressivi avanzi di competenza.

Di contro, il miglioramento del risultato di amministrazione disponibile fatto registrare dall'amministrazione a fine esercizio 2017, tradendo la su indicata *ratio* del piano di rientro si rivela, nel primo triennio della sua applicazione (2015-2017), piuttosto riconducibile alla riduzione delle parti accantonate e vincolate del risultato in misura ampiamente superiore rispetto al recupero del *deficit* nello stesso periodo.



La tabella che segue, mostra una riduzione al 31 dicembre 2017 di euro 973.748.696 delle parti accantonate e vincolate (rispettivamente + euro 46.856.438 e - euro 1.020.605.134) rispetto al dato di partenza (31 dicembre 2014) a fronte di un recupero, in termini di disavanzo, pari ad euro 129.436.689 nel medesimo periodo considerato.

Descrizione	2014	2015	2016	2017	Differenziale tra 2014 e triennio 2015/2017
RISULTATO CONTABILE AL 31.12	919.309.406	272.451.112	36.620.663	74.997.399	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31.12	0	27.193.069	43.962.131	15.972.317	
Accantonamento residui perenti al 31.12	25.569.934	7.482.571	7.277.525	6.948.811	
Fondo anticipazioni liquidità decreto-legge n. 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	170.442.960	166.764.376	162.969.696	162.969.696	
Fondo perdite società partecipate	0	4.861.281	5.648.169	5.786.129	
Fondo contezioso	0	26.404.404	38.891.173	45.666.550	
Altri accantonamenti	0	55.925.172	93.954.390	5.525.829	
TOTALE PARTE ACCANTONATA	196.012.894	288.630.873	352.703.084	242.869.332	46.856.438
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	0	0	49.738.741	49.187.422	
Vincoli derivanti da trasferimenti	1.404.622.912	749.549.569	382.592.973	327.038.363	
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0	0	0	0	
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	0	0	18.746.453	7.791.993	
Altri vincoli	0	0	0	0	
TOTALE PARTE VINCOLANTE	1.404.622.912	749.549.569	451.078.167	384.017.778	-1.020.605.134
TOTALE PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	0	0	0	0	
TOTALE PARTE DISPONIBILE	-681.326.400	-765.729.330	-767.160.588	-551.889.711	129.436.689

Il dato risulta del pari confermato ove si volga lo sguardo alla gestione di competenza che, come noto, tra i saldi di bilancio, restituisce l'informazione maggiormente rappresentativa dell'andamento della gestione di un esercizio finanziario, in quanto depurato dall'andamento dei residui, ovvero da grandezze contabili conseguenti ad obbligazioni attive e passive assunte in esercizi precedenti a quelli oggetto di esame, e dai risultati di amministrazione degli esercizi precedenti.

Ebbene, anche in questo caso non può non osservarsi come il saldo complessivo di competenza del primo triennio di applicazione del piano di rientro sia ampiamente negativo, attestandosi ad euro -483.236.647 (cfr: Corte dei conti, Sezione regionale controllo Abruzzo, n. 202/2020/Pari).



	2014	2015	2016	2017	Riaccertamento straordinario	Totale triennio 2015-2017
Saldo di competenza	-228.913.005	-329.472.084	-215.214.054	61.449.491		-483.236.647
Saldo residui	-6.518.565	-317.386.210	-20.616.396	-23.072.754	-49.751.954	-361.075.360

La Tabella che segue mostra, da ultimo, la descrizione analitica delle reali componenti che hanno consentito il recupero del *deficit*

RICONCILIAZIONE CON ANDAMENTO DISAVANZO SOSTANZIALE	
Totale saldo competenza triennio 2015-2017 (A)	-483.236.647
Totale saldo residui triennio 2015-2017 (B)	-361.075.360
Differenziale accantonamenti tra il 2014 ed il triennio 2015-2017 (C)	46.856.438
Differenziale vincoli tra il 2014 ed il triennio 2015-2017 (D)	-1.020.605.134
Miglioramento *Totale parte disponibile* nel periodo 2015-2017 (E=A+B-C-D)	129.436.689

In conclusione, il miglioramento del disavanzo descritto dall'amministrazione nelle controdeduzioni, se analizzato alla luce dei dati sopra esposti, si dimostra ascrivibile interamente ad operazioni contabili sui fondi e non a politiche prudenziali di contrazione della spesa rispetto all'andamento delle entrate. E ciò, nonostante la vigenza dei piani di rientro dal *deficit* che impongono, o avrebbero dovuto imporre, progressivi avanzi di competenza quali unici strumenti di riduzione del disavanzo di amministrazione.

12.4. La legge regionale n. 7/2018 del 5 febbraio 2018, che non ha subito variazioni in corso di esercizio, quindi, ai fini del ripiano, ha preso in considerazione il solo disavanzo rinveniente dall'esercizio 2014, tralasciando illegittimamente di verificare l'andamento del risultato nel corso degli esercizi successivi. Sotto il profilo della non manifesta infondatezza la norma si pone pertanto in contrasto con i parametri fissati dagli articoli 81, 97, 119 e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma della Costituzione e degli interposti parametri dell'art. 50 e dell'art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

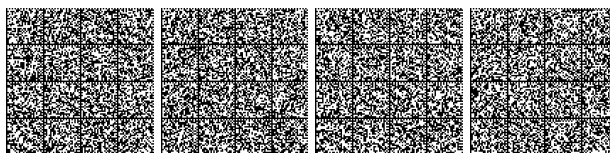
Nel caso di specie, il *vulnus* di costituzionalità della legge regionale contestata è originato in primo luogo per lesione del principio costituzionale dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, oltre che per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, posti dagli articoli 81, 97, 41 e 119 primo e sesto comma della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 2, 3 e 1 della Costituzione. Al riguardo valgono tutte le considerazioni svolte relativamente alla questione di legittimità dell'art. 1, commi 779 e ss. della legge n. 205/2017 che qui si intendono integralmente richiamate.

Sotto questo profilo, si può in questa sede aggiungere come i mancati stanziamenti di spesa per il recupero dell'intero disavanzo emerso allo scadere del termine per l'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 50 del decreto legislativo n. 118/2011, si pongono come strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio, rendendo la norma impugnata costituzionalmente illegittima in riferimento diretto all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, anche indipendentemente dalla violazione delle segnalate norme interposte.

La violazione consiste, giova ribadirlo, nell'aver omesso di ripianare rilevanti quote di disavanzo pregresso consentendo così di impegnare spese in misura superiore al complesso delle entrate disponibili.

In proposito, la Corte costituzionale ha già affermato che «la "forza espansiva dell'art. 81, quarto [ora terzo] comma, della Costituzione [...] costituisce una clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi di carattere finanziario con essa collidenti» (sentenza n. 279 del 2016; nello stesso senso; in precedenza, sentenza n. 70 del 2012).

Ma la norma regionale impugnata si appalesa in contrasto anche con l'art. 117, secondo comma lettera e) della Costituzione poiché la legge regionale ha derogato le disposizioni della legge dello Stato espressamente adottate in applicazione della suddetta norma costituzionale (*cf.* art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 118/2011) e, segnatamente, gli articoli 42, comma 12 e 50, del decreto legislativo n. 118/2011 che dettano norme in tema di armonizzazione dei sistemi contabili delle regioni.



I richiamati incrementi della spesa corrente, poi, violano le disposizioni volte al suo contenimento ponendosi così in contrasto anche con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione per lesione della competenza statale a disciplinare i principi di coordinamento della finanza pubblica riservati alla sfera di competenza del legislatore statale, funzionali ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica e a prevenire squilibri di bilancio (Corte costituzionale sentenze n. 112/2020, n. 104/2013, n. 79/2013, n. 60/2013, n. 51/2013, n. 28/2013 e n. 78/ 2011).

12.5. La mancata approvazione degli schemi di Rendiconto, al momento della approvazione della legge di bilancio regionale, non può naturalmente costituire una ragione giustificativa della segnalata mancanza.

L'ordinamento contabile infatti non subordina l'adozione di misure di salvaguardia alla formale approvazione dei documenti di sintesi da cui emergano situazioni di *deficit*; conseguentemente il ritardo nell'adozione di questi ultimi non può porsi a motivo della mancata applicazione al bilancio previsionale 2018/2020 dei reali squilibri registrati nel corso delle successive gestioni. D'altra parte, la mancata o ritardata approvazione dei conti consuntivi o dei relativi schemi da parte della Giunta regionale, nei termini normativamente imposti non poteva trovare causa nei ritardi accumulati a seguito del contenzioso costituzionale che ha interessato la Regione Abruzzo. L'Amministrazione pertanto non poteva certo giovare di un proprio inadempimento per trarne vantaggio in termini di mancato stanziamento di spesa a valere sul bilancio preventivo in esame.

Vale la pena al riguardo rammentare quanto chiarito dalla Corte costituzionale che, sul piano temporale, ha qualificato il precetto dell'equilibrio di bilancio in termini dinamici o tendenziali, ossia come «ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250/2013), tale da imporre «all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio» (ibidem).

In maniera ancor più pregnante poi il Giudice delle leggi ha fatto rilevare che «i ritardi accumulati nella definizione contabile delle annualità pregresse da parte della Regione Abruzzo, nonché la primaria esigenza di riallineare la gestione corrente e la rendicontazione, pervenendo ad una definitiva e aggiornata illustrazione della situazione patrimoniale e finanziaria della regione stessa appaiono poter giustificare una deroga all'ordinaria scansione temporale degli adempimenti contabili, consentendo l'approvazione, da parte della Giunta, di disegni di legge aventi ad oggetto rendiconti annuali, senza né il previo espletamento del giudizio di parificazione né la finalizzazione delle procedure legislative di approvazione dei rendiconti relativi agli anni precedenti. D'altronde, autorevoli richiami ad operare in modo risolutivo, anche attraverso formule derogatorie, provengono dalla stessa Corte costituzionale (cfr: sentenza n. 49/2018) secondo la quale «ben potrebbe - anzi dovrebbe - la Regione Abruzzo effettuare le operazioni necessarie per recuperare immediatamente, in modo costituzionalmente corretto, tutti gli adempimenti scaduti inerenti ai rendiconti successivi, pur nel rispetto dei separati riscontri secondo la partizione annuale».

Sotto altro seppur connesso aspetto poi, non può non attribuirsi rilievo alla circostanza che lo schema di Rendiconto 2015 veniva approvato a distanza di soli sette giorni dall'emanazione della legge qui contestata, evidenziando proprio quel *deficit* di cui la legge regionale di bilancio invece si disinteressava.

Diversamente opinando si pervenirebbe alla irragionevole conclusione di sottrarre al vaglio costituzionale una legge per il solo fatto che l'amministrazione che l'ha emanata ne abbia artatamente anticipato l'approvazione ad un momento in cui il *deficit* dell'esercizio pregresso, ormai ampiamente chiuso e manifestatosi, non fosse stato ancora formalizzato.

12.6. L'amministrazione in definitiva, fino al termine normativamente imposto per l'adozione del provvedimento di verifica degli equilibri di cui all'art. 50 del decreto legislativo n. 118/2011 (31 luglio 2018), ha omesso di verificare lo stato di equilibrio finanziario alla luce dei risultati rinvenuti dagli esercizi 2015 e 2016 di cui gli schemi di Rendiconto risultavano già approvati.

Atteso il principio di continuità di bilancio, l'assenza di qualsivoglia atto ricognitivo dell'andamento del *deficit* pregresso rende pertanto la programmazione di bilancio radicalmente slegata dalla reale situazione finanziaria e come tale in contrasto con i principi costituzionali di copertura delle spese e di equilibrio di bilancio.

La legge regionale si è limitata, giova ribadirlo, ad applicare in parte spesa del preventivo 2018/2020 la sola quota parte del disavanzo 2014 non tendo conto del fatto che, nel corso della gestione 2018, si registrava un consistente peggioramento del *deficit*, che, al netto dell'anticipazione di liquidità, passava da euro 510.883.440,15 del 2014, ad euro 598.964.953,68 del 2015, fino a giungere ad euro 604.190.892,56 del 2016.

Ometteva l'amministrazione regionale infatti, in violazione dell'art. 50 del decreto legislativo n. 118/2011, di approvare con legge l'assestamento delle previsioni di bilancio.

A questo passaggio la legge riconnette l'obbligo della verifica del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, di assunzione dei necessari provvedimenti di riequilibrio con allegazione di una nota integrativa nella quale sono indicati tra l'altro: «c) le modalità di copertura dell'eventuale disavanzo di amministrazione



tenuto conto della struttura e della sostenibilità del ricorso all'indebitamento, con particolare riguardo ai contratti di mutuo, alle garanzie prestate e alla conformità dei relativi oneri alle condizioni previste dalle convenzioni con gli istituti bancari e i valori di mercato, evidenziando gli oneri sostenuti in relazione ad eventuali anticipazioni di cassa concesse dall'istituto tesoriere».

Ebbene, al 31 luglio 2018, data entro la quale la richiamata disposizione imponeva di effettuare l'adempimento in parola, l'ammontare del *deficit* era ulteriormente aumentato attestandosi rispettivamente ad euro 598.964.953,68 a fine esercizio 2015 come certificato dalla deliberazione giunta n. 79/C del 12 febbraio 2018 e ad euro 604.190.892,56 come certificato dalla deliberazione giunta n. 226/C del 17 aprile 2018.

Ciononostante, l'Amministrazione persisteva nel considerare, ai fini del ripiano e delle conseguenti misure correttive che invece venivano radicalmente omesse, il solo disavanzo rinveniente a fine esercizio 2014 pari ad euro 510.883.440,15.

Né si avvaleva, l'Amministrazione regionale, della possibilità introdotta dalla legge di stabilità per il 2018 sopra contestata, di spalmare l'ulteriore quota di disavanzo maturata nel corso 2015 - evidenziatosi nel febbraio 2018 nell'importo di euro 88.081.513,53 - in un ventennio in deroga a quanto previsto dall'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118/2011.

In conclusione, anche nella denegata ipotesi in cui i richiamati commi 779 e ss. dell'art. 1 della legge n. 205/2017 contestati superassero il vaglio di costituzionalità, la norma regionale ora all'esame si appalesa comunque incompatibile con il vigente quadro costituzionale perché, non prevedendo le necessarie misure di salvaguardia resesi attuali dall'aggravamento della situazione finanziaria dell'ente attraverso l'applicazione al bilancio preventivo 2018 dell'ulteriore disavanzo proveniente dall'esercizio 2015, neanche nella misura ridotta di un ventesimo, e dall'esercizio 2016, si pone in chiara violazione dei parametri fissati dagli articoli 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma della Costituzione e degli interposti parametri dell'art. 50 e dell'art 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

P. Q. M.

1. Solleva, per le ragioni indicate in parte motiva, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 779, 780 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 e dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 81, 97 e 119, primo e sesto comma, della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 2, 3 e 1 della Costituzione sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

2. Solleva, per le ragioni indicate in parte motiva, la questione di legittimità costituzionale dell'art.1, commi 779, 780 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 e dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 97, 81 e 41 della Costituzione, e degli articoli 3 e 117, comma 1, della Costituzione, per violazione del parametro interposto dell'art. 1, protocollo 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

3. Solleva, per le ragioni indicate in parte motiva, la questione di legittimità costituzionale dell'ultimo periodo del comma 779 dell'art. 1 della legge n. 205/2017 ovvero alla norma secondo cui «Le disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015», in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 81, 97 e 119, primo e sesto, comma della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 2, 3 e 1 della Costituzione sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo; nonché in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 97, 81 e 41 della Costituzione, e degli articoli 3 e 117, comma 1, della Costituzione, per violazione del parametro interposto dell'art. 1, protocollo 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

4. Solleva, per le ragioni indicate in parte motiva, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, recante «Bilancio di previsione finanziario 2018/2020» nella parte in cui, omettendo di valutare gli andamenti dei pregressi esercizi, non prevede alcuno stanziamento di spesa per il recupero del deficit rinveniente dagli esercizi finanziari 2015 e 2016, in riferimento agli articoli 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione per violazione dei parametri interposti dell'art. 50 e dell'art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.



Sospende il giudizio di parificazione sullo schema di rendiconto dell'esercizio finanziario 2018 della Regione Abruzzo, inciso dalle predette disposizioni normative, ordinando la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame delle questioni sollevate.

Dispone che, a cura della Segreteria della sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Regione Abruzzo e al Procuratore regionale quali parti in causa e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo.

Così disposto in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 30 luglio 2020.

Il Presidente: ARRIGUCCI

Il Magistrato relatore: DI MARCO

AVVERTENZA

Si ripubblica il testo dell'atto di promovimento n. 20 del 2021, già pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - 1ª Serie speciale - n. 8 del 24 febbraio 2021, per omessa notificazione e omessa comunicazione.

21C00137

N. 82

Ordinanza del 4 gennaio 2021 del Tribunale di Napoli sull'istanza proposta da Ferraro Paolo c/Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale Antonio Cardarelli e Intesa San Paolo spa

Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2020.

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 117, comma 4.

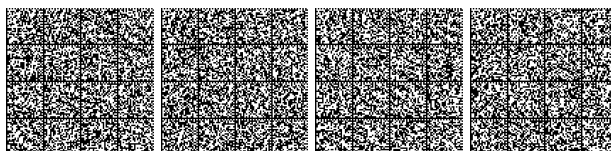
TRIBUNALE DI NAPOLI

QUATTORDICESIMA SEZIONE CIVILE

Il giudice dell'esecuzione, dott. Valerio Colandrea, letti gli atti della procedura espropriativa sopra indicata; sciogliendo la riserva di cui all'udienza del 19 ottobre 2020;

OSSERVA:

§ 1. La presente procedura espropriativa è stata promossa nei confronti della Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale A. Cardarelli ad istanza di Ferrara Paolo in forza di titolo esecutivo costituito dalla sentenza n. 668 del 12 febbraio 2018 della Corte d'Appello di Napoli contenente la condanna al pagamento della complessiva somma di euro 240.000,00 (oltre rivalutazione ed interessi) a titolo di risarcimento dei danni conseguenti al decesso del genitore Ferraro Giuseppe.



Nel corso della procedura il terzo pignorato Intesa San Paolo S.p.A. (quale tesoriere del sopra citato ente) ha reso la prescritta dichiarazione di quantità, evidenziando al riguardo che - ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge n. 9 del 1993, convertito in legge n. 67 del 1993 - l'azienda esecutata ha adottato e trasmesso le delibere di quantificazione delle somme impignorabili, nonché precisando come - nel periodo temporalmente rilevante - non si sarebbero determinati saldi creditori eccedenti l'importo delle somme oggetto della quantificazione ai fini dell'impignorabilità.

A fronte di siffatta dichiarazione il creditore pignorante ne ha rilevato, in buona sostanza, il carattere positivo (stante l'esistenza di saldi creditori in favore dell'ente) ed ha eccepito che il limite all'azione esecutiva conseguente all'adozione delle delibere di quantificazione delle somme impignorabili sarebbe inefficace ed inoperante nel caso di specie.

A sostegno di tale conclusione, in particolare, il creditore ha postulato l'esecuzione a cura dell'azienda ospedaliera di pagamenti per prestazioni per servizi diversi da quelli «vincolati».

Segnatamente, ha depositato copia del mandato n. 1404284 del 25 novembre 2019 (concernente, per l'appunto, un pagamento *prima facie* riconducibile a servizi diversi da quelli indispensabili) e - sul presupposto della mancata prova da parte dell'azienda esecutata del fatto che l'esecuzione dei pagamenti diversi da quelli «vincolati» avrebbe avuto luogo nel rispetto dell'ordine cronologico - ha domandato l'assegnazione delle somme oggetto della dichiarazione di quantità da parte del tesoriere.

§ 2. Tanto opportunamente premesso, alla luce della documentazione depositata dal creditore questo giudice sarebbe chiamato a pronunciare ordinanza di assegnazione delle somme oggetto della dichiarazione di quantità del terzo.

Invero, in tema di riparto degli oneri di allegazione e prova ai fini dell'operatività del vincolo di impignorabilità previsto dall'art. 1 del decreto-legge n. 9 del 1993, convertito in legge n. 67 del 1993, la prevalente giurisprudenza di merito e di legittimità è concorde nel fare applicazione del medesimo principio affermato con riguardo all'impignorabilità delle somme in titolarità degli enti locali *ex art.* 159 T.U.E.L., affermandosi in particolare che «il creditore procedente che intenda far valere l'inefficacia del vincolo di destinazione è onerato di allegare gli specifici pagamenti per debiti estranei eseguiti successivamente alla delibera, mentre, in base al principio della vicinanza della prova, spetta all'ente locale provare che tali pagamenti sono stati eseguiti in base a mandati emessi nel rispetto del dovuto ordine cronologico» (Cass. 15 settembre 2020, n. 19103, in motivazione).

Tuttavia, occorre considerare come - nelle more della presente procedura - sia sopravvenuta la disposizione dell'art. 117, quarto comma, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020.

Dunque, a fronte di una situazione di potenziale sussistenza dei presupposti per la pronuncia dell'ordinanza di assegnazione in ragione del fatto che, si ribadisce, vi è stata l'allegazione di un pagamento per titoli diversi da quelli «vincolati» e non è stata fornita prova del rispetto dell'ordine cronologico dell'esecuzione di siffatti pagamenti a cura dell'azienda ospedaliera (stante la mancata costituzione di quest'ultima nel presente procedimento) occorre verificare in quale misura la disposizione di legge sopravvenuta sia idonea ad incidere sulla perdurante vigenza del vincolo del pignoramento e, eventualmente, a precludere la pronuncia dell'ordinanza di assegnazione.

§ 3. La previsione dell'art. 117, quarto comma, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, si compone di tre periodi a tenore dei quali:

«Al fine di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive» (primo periodo);

«I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni agli enti del proprio Servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore del presente provvedimento non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del Servizio sanitario regionale e i tesoriери, i quali possono disporre, per le finalità dei predetti enti legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo» (secondo periodo);

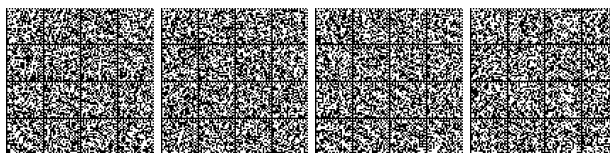
«Le disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2020» (terzo periodo).

Per quanto in questa sede specificamente interessa, occorre verificare il significato da attribuirsi alla fattispecie di improcedibilità casi disciplinata per la parte concernente le procedure espropriative già pendenti nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale.

Al riguardo, ritiene questo giudice che venga in gioco una fattispecie di definitiva «improcedibilità» delle esecuzioni già intraprese.

Queste le ragioni.

§ 3.1. Anzitutto, a sostegno di tale interpretazione milita il tenore letterale della disposizione di legge.



Invero, il legislatore ha espressamente sancito un divieto generalizzato di agire esecutivamente nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale (ovviamente, per il limitato periodo preso in considerazione della norma): viene cioè inibito tanto l'avvio, quanto l'ulteriore prosieguo delle procedure espropriative in danno di siffatti enti.

Peraltro, sotto il profilo dell'interpretazione letterale non deve trascurarsi come l'ordinamento non ignori disposizioni normative che, per contro, disciplinano espressamente peculiari fattispecie di sospensione di procedure espropriative pendenti nei confronti di determinate categorie di enti pubblici, fattispecie collegate ad esigenze lato *sensu* «finanziarie» ed emergenziali: il riferimento è alla previsione dell'art. 243-bis, quarto comma, T.U.E.L., la quale statuisce la sospensione delle procedure espropriative pendenti nei confronti di enti locali sottoposti ad una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (sospensione operante dalla data della relativa deliberazione e sino all'approvazione del piano di riequilibrio).

Dunque, la circostanza per cui il sopra citato art. 117 abbia optato per una differente formulazione incentrata sull'espressa previsione di improcedibilità (piuttosto che sul meccanismo della sospensione) appare sintomo di una scelta significativamente diversa, nel senso, cioè, della vera e propria «caducazione» del vincolo del pignoramento e non già del mero arresto temporaneo dell'ulteriore corso dell'esecuzione con salvaguardia del vincolo già esistente.

Né significativi elementi per una diversa soluzione provengono dalla relazione di accompagnamento al testo del decreto-legge n. 34 del 2020, relazione nella quale la previsione del quarto comma dell'art. 117 viene giustificata sotto forma di «sospensione temporanea delle azioni esecutive nei confronti degli enti sanitari fino al 31 dicembre 2020».

Invero, occorre considerare che:

da un lato, i lavori preparatori di un testo normativo possono al più disvelare l'intentio sottesa all'intervento legislativo, ma non escludono che il significato della previsione adottata debba desumersi dall'assetto che la norma abbia concretamente assunto nella formulazione letterale e logico-sistematica;

dall'altro lato, a parte l'estrema stringatezza della relazione di accompagnamento non può non concordarsi sul carattere a-tecnico della terminologia adoperata, atteso che - attraverso una denominazione onnicomprensiva - si è inteso in realtà esprimere e il concetto di una sostanziale e generalizzata inibitoria delle azioni esecutive (tanto quelle avviate *ex novo* nel periodo considerato, quanto quelle già pendenti).

§ 3.2. In secondo luogo ed in collegamento con l'esegesi letterale della disposizione, occorre tener conto della *ratio* dell'intervento normativo quale esplicitata nell'*incipit* del comma 4 (si ribadisce: «al fine di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza ...»)

A ben vedere, la finalità affermata *expressis verbis* dal legislatore di «assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria» potrebbe essere realizzata unicamente attraverso una qualche forma di liberazione delle somme vincolate, laddove invece - qualora si opinasse nei termini di una mera temporanea sospensione dell'ulteriore corso della procedura - i beni pignorati resterebbero comunque vincolati alla soddisfazione dei crediti azionati esecutivamente, in tal modo determinandosi la panificazione del risultato legislativamente prefissato.

In tale prospettiva, cioè, il divieto di proseguire le procedure già pendenti apparirebbe privo di sostanziale ed utile giustificazione: non sarebbe infatti idoneo ad assicurare un risultato effettivo né per l'ente esecutato (stante la persistenza del vincolo sulle somme pignorate), né per il creditore che abbia già avviato l'azione esecutiva (per il quale vi sarebbe un differimento della possibilità di procedere al soddisfacimento delle proprie ragioni sulle somme comunque già vincolate).

§3.3. La soluzione qui prospettata trova un ulteriore supporto nell'interpretazione logico-sistematica della previsione del quarto comma dell'art. 117 e, in particolar modo, nell'esegesi congiunta delle disposizioni contenute nel primo e nel secondo periodo.

Al riguardo, si è visto come - dopo l'affermazione generale contenuta nel primo periodo in ordine al divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale - il secondo periodo della disposizione in esame contenga una disposizione *ad hoc* per i procedimenti già pendenti.

In particolare, la previsione si dipana in una duplice e complementare direzione:

da un lato, vi è la comminatoria di una (per certi versi singolare) sopravvenuta «inefficacia» del pignoramento;

dall'altro lato, è espressamente sancito il recupero della piena «disponibilità» delle somme ad opera degli enti del servizio sanitario e dei rispettivi tesoriери.

Ciò posto, ritiene questo giudice che - pur a fronte di una formulazione non del tutto perspicua - la previsione in discorso si riferisca a tutti i pignoramenti già pendenti e non solo a quelli che investano determinati beni (ovverosia, le rimesse finanziarie provenienti dalle regioni);



Invero, in punto di diritto sarebbe difficilmente ipotizzabile un pignoramento che investa rimesse finanziarie provenienti dalle regioni: come noto, gli enti del servizio sanitario nazionale sono soggetti al regime di tesoreria unica ai sensi della legge n. 720 del 1984, ragion per cui - ai sensi dell'art. 1-*bis* della legge in questione - l'azione esecutiva non può che svolgersi nei confronti del soggetto preposto al servizio di tesoreria ed in relazione alle somme giacenti sulle relative contabilità speciali.

Dunque, una limitazione della portata della disposizione del secondo periodo ai soli pignoramenti concernenti le rimesse finanziarie provenienti dalle regioni si tradurrebbe nello svuotamento di significato della disposizione legislativa in esame, laddove, al contrario, l'origine «emergenziale» non esclude che essa debba essere collocata pur sempre nel quadro di un determinato «sistema», ciò che rappresenta il sostrato alla luce del quale ricostruire il significato della previsione medesima.

Nel quadro così delineato, allora, il riferimento alle rimesse finanziarie deve leggersi in collegamento non già ai pignoramenti pregressi (i quali non potrebbero che riguardare - si ribadisce - il saldo di cassa gestito dal soggetto tesoriere), bensì alle prenotazioni a debito eventualmente operate, il che giustifica la portata della specificazione contenuta.

In questa prospettiva, dunque, la previsione del secondo periodo non appare disciplinare una fattispecie distinta (e speciale) rispetto a quella del primo periodo, bensì costituisce la specificazione - con riferimento alle procedure pregresse - del divieto generale di agire esecutivamente già sancito nel primo periodo.

In altri termini, il senso della disposizione è di specificare le conseguenze del divieto di prosecuzione delle azioni esecutive in relazione alle procedure già pendenti, contemplando per esse un meccanismo di sopravvenuta perdita di efficacia del vincolo del pignoramento e - in via del tutto speculare - affermando la piena disponibilità delle somme da parte degli enti debitori e dai rispettivi tesorieri.

§ 3.4. Infine, un ultimo argomento può individuarsi in una prospettiva per così dire «storica», ponendo mente all'immediato antecedente della disposizione in esame: ovverosia, la previsione dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010, la quale pare aver rappresentato il modello normativo al quale il legislatore dell'emergenza si è materialmente ispirato.

Sotto questo profilo, infatti, il tenore dell'art. 117, quarto comma, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, risulta pressoché coincidente - *mutatis mutandis* - con quello di cui alla prima versione dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010 (ovverosia, la versione vigente prima della novella operata con l'art. 6-*bis* del decreto-legge n. 158 del 2012, convertito in legge n. 189 del 2012).

A ben vedere, entrambe le disposizioni:

contengono l'esplicitazione in premessa dell'esigenza perseguita dal legislatore di assicurare la concreta operatività di pagamenti a cura degli enti del servizio sanitario nazionale (nel primo caso in dipendenza della procedura di ricognizione dei debiti per le regioni soggette a piani di rientro dei disavanzi sanitari; nel secondo caso in collegamento con l'attività derivante dall'emergenza epidemiologica per il Covid-19);

affermano conseguentemente un identico divieto di azioni esecutive onde assicurare il raggiungimento della finalità così affermata (testualmente sancendosi che «non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive»);

disciplinano in termini pressoché identici la sorte dei pignoramenti pregressi e delle prenotazioni a debito già operate, nel senso che in entrambi i casi si prevede che essi non producano effetto e che gli enti ed i rispettivi tesorieri abbiano la piena disponibilità delle somme («i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni ... effettuati prima ... non producono effetti dalla suddetta data ... e non vincolano gli enti del Servizio sanitario regionale e i tesorieri, i quali possono disporre, per le finalità dei predetti enti ... delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo»).

In tale contesto, peraltro, non appaiono rilevanti le differenze presenti nella successiva versione dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010, differenze riconducibili, essenzialmente, alla esplicitazione di una vera e propria «estinzione» dei pignoramenti già pendenti («sono estinti di diritto dalla data di entrata in vigore della presente disposizione») e ad una più incisiva affermazione della riacquisizione di disponibilità delle relative somme («Dalla medesima data cessano i doveri di custodia sulle predette somme, con obbligo per i tesorieri di renderle immediatamente disponibili, senza previa pronuncia giurisdizionale, per garantire l'espletamento delle finalità indicate nel primo periodo»).

Invero, come è stato sottolineato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 186 del 2013, la novella dell'art. 6-*bis* del decreto-legge n. 158 del 2012, convertito in legge n. 189 del 2012, ha semplicemente estremizzata «le soluzioni già presenti nella previgente disciplina», della quale la novella ha rappresentato, a ben vedere, una più chiara e perspicua evoluzione normativa.



Ciò posto, la sostanziale identità e continuità tra il testo dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010 (quanto meno nella versione originaria) e l'attuale previsione dell'art. 117 costituisce un elemento che - sul piano interpretativo - induce a ricostruire la portata di quest'ultima disposizione in termini analoghi a quelli che la giurisprudenza aveva prospettato in passato con riferimento alla prima: ovverosia, quale improcedibilità definitiva dell'esecuzione in precedenza avviata nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale.

§ 4. La conclusione sopra raggiunta presenta indubbi aspetti di criticità sotto il profilo costituzionale e in special modo - come meglio si vedrà nel prosieguo - in riferimento ai parametri di cui agli articoli 24 e 111 Cost.

Prima di concentrare l'attenzione su siffatti aspetti, tuttavia, non appare fuor luogo verificare la praticabilità di una diversa interpretazione diretta ad «attenuare» i riflessi della sanzione di improcedibilità sulle procedure espropriative già pendenti.

Nondimeno, ritiene questo giudice che la soluzione al quesito debba essere negativa.

§ 4.1. Anzitutto, si è già evidenziato come non sia possibile interpretare il divieto di proseguire le procedure espropriative già pendenti nei termini di una mera sospensione temporanea dell'ulteriore corso dell'esecuzione, con salvezza degli effetti dei pignoramenti già eseguiti.

Infatti, vi ostano gli elementi complessivamente ricavabili dalla ricostruzione letterale, teleologica e logico-sistemica della disposizione in esame.

In altri termini, la praticabilità di una mera «sospensione» appare smentita sia dall'espressa previsione nei termini di improcedibilità dell'esecuzione, sia dall'obiettivo perseguito dal legislatore con l'introduzione del divieto (si ribadisce, «liberare» liquidità in favore degli enti del servizio sanitario nazionale al fine di far fronte alle maggiori spese legate all'emergenza epidemiologica), sia dalla precisazione comunque operata in punto di sopravvenuta inefficacia dei pignoramenti pregressi.

§ 4.2. In secondo luogo, non appare plausibile un'interpretazione restrittiva della disposizione in esame che - collegando il divieto del comma 4 alle precedenti previsioni dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 117 - limiti l'operatività di siffatto divieto alle sole (maggiori) risorse finanziarie messe a disposizione del servizio sanitario nazionale in conseguenza dell'emergenza da Covid-19.

Indubbiamente, il divieto di procedere esecutivamente si colloca nel quadro di un più ampio intervento volto ad «incrementare» le risorse per far fronte all'emergenza epidemiologica, ciò che ha avuto luogo sia attraverso l'ampliamento dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni (comma 1), sia attraverso la previsione dell'obbligo per le Regioni di integrale messa a disposizione di tali fondi agli enti del servizio sanitario (comma 3).

Tuttavia, in alcun modo quel divieto è limitato ai soli trasferimenti finanziari operati con il medesimo art. 117, né l'obiettivo dichiarato dal legislatore di assicurare una maggiore liquidità per gli enti del servizio sanitario nazionale giustifica una limitazione di tal fatta.

In altri termini, una tale prospettazione si tradurrebbe nell'elisione di una rilevante parte del contenuto precettivo della norma, atteso che non avrebbe ragion d'essere né la previsione del divieto (non solo di iniziare, ma anche) di proseguire le azioni esecutive, né la sanzione di inefficacia dei pignoramenti già eseguiti alla data di entrata in vigore della disposizione di legge.

§ 4.3. Resta da verificare un'ultima opzione: quella di un'interpretazione che - con riguardo ai pignoramenti pregressi - non escluda la caducazione degli effetti (e, quindi, l'inoperatività del vincolo già perfezionato sulle somme), ma postuli comunque il carattere meramente temporaneo di tale fenomeno sotto forma di «reviviscenza» del vincolo allo spirare del termine sancito dal legislatore (ovviamente, sulle sole disponibilità finanziarie successive).

Tuttavia, neppure tale soluzione appare plausibile.

Anzitutto, oltre ai sopra citati elementi di carattere letterale e logico-sistemico deve evidenziarsi come un fenomeno del genere non solo appaia sostanzialmente sconosciuto al vigente ordinamento giuridico processuale, ma ponga soprattutto inevitabili problemi in relazione alle modalità con cui operare la pretesa «reviviscenza» del vincolo del pignoramento, essendo difficile ipotizzarne il ripristino automatico sol che si pensi alle esigenze di certezza nei rapporti con un soggetto estraneo ai rapporti di debito-credito (tale essendo il terzo pignorato).

In ogni caso, poi, una soluzione del genere non escluderebbe che - stante la caducazione del vincolo del pignoramento (sebbene con un'efficacia per così dire temporanea) - sarebbe comunque paralizzato il diritto di agire esecutivamente del creditore.

Dunque, non verrebbe eliminato quel punto di «frizione» con l'esigenza di assicurare la tutela costituzionale del diritto di azione del creditore.

§ 5. Le considerazioni che precedono comportano che, nel caso di specie, questo giudice dovrebbe procedere non già all'ordinanza di assegnazione, bensì alla dichiarazione di definitiva improcedibilità della presente esecuzione.



In conformità alla complessiva interpretazione sopra operata, infatti, la sopravvenuta previsione dell'art. 117, quarto comma, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, si risolve nel venir meno dell'oggetto dell'esecuzione già intrapresa, ciò in conseguenza della caducazione *ex lege* del vincolo del pignoramento.

Tuttavia, appare legittimo dubitare della compatibilità di una siffatta conclusione in relazione alle disposizioni degli articoli 24 e 111 Cost. in tema di tutela giurisdizionale dei diritti e giusto processo.

In proposito, possono svolgersi le seguenti considerazioni generali.

§ 5.1. È noto come la Corte Costituzionale abbia affrontato in plurime occasioni la questione della legittimità di previsioni legislative dirette al «blocco» di azioni esecutive nei confronti di determinate categorie di enti pubblici (e, in special modo, quelli del servizio sanitario nazionale).

Ai fini di opportuna sintesi appare sufficiente richiamare quanto precisato nella sentenza n. 186 del 2013, nella quale - nell'esaminare la questione della legittimità dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010 (disposizione che, si ribadisce, ha rappresentato il modello di riferimento utilizzato anche nel caso di specie) - i giudici costituzionali hanno compendiato le condizioni in presenza delle quali la previsione del divieto di azioni esecutive e la caducazione delle procedure già pendenti possa ritenersi compatibile con i principi degli artt. 24 e 111 Cost.

Nelle parole della Corte, in particolare, un intervento legislativo di tal fatta «può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora, per un verso, siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003) e, per altro verso, le disposizioni di carattere processuale che incidono sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007)» (Corte Cost. sentenza n. 186 del 2013, in particolare par. 4.1.).

§ 5.2. Ciò posto, con riguardo alla previsione potenzialmente applicabile nel caso di specie è legittimo dubitare del rispetto delle condizioni sopra indicate.

Se è vero che l'orizzonte temporale della disposizione in discorso è stato oggettivamente limitato (operando il divieto - salvo ulteriori interventi legislativi - sino al 31 dicembre 2020) deve tuttavia osservarsi come non sia stato delineato un meccanismo idoneo ad assicurare una tutela sostanziale in via equivalente.

Per la verità, il legislatore non ha ignorato l'esigenza di contemplare - pur nel quadro di una situazione indubbiamente emergenziale quale quella derivante dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 - strumenti idonei ad assicurare il soddisfacimento delle ragioni dei creditori degli enti del servizio sanitario nazionale.

Sotto questo profilo, infatti, i commi 5-11 del medesimo art. 117 hanno introdotto la possibilità per le Regioni di richiedere anticipazioni di liquidità alla Cassa Depositi e Prestiti da destinare al «ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019 relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali», previsione che deve leggersi in collegamento con le statuizioni contenute nel precedente art. 115 (istitutivo di un «Fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali degli enti territoriali» con dotazione finanziaria *ad hoc*).

Nondimeno, appare dubbia l'effettività di un siffatto meccanismo al fine di assicurare la tutela delle ragioni dei crediti colpiti dal divieto di azioni esecutive, ciò ove si ponga mente al fatto che:

il sistema contemplato dal legislatore non è automaticamente collegato al divieto di azioni esecutive, bensì si risolve nell'approntamento di un mero canale finanziario ulteriore in favore delle regioni;

conseguentemente, non vi è alcun obbligo ma una mera facoltà per l'amministrazione regionale interessata di avvalersi dell'anticipazione di liquidità in questione, occorrendo in particolare una deliberazione ad iniziativa della Giunta regionale da adottarsi entro un termine prefissato (deliberazione che in alcun modo configura un atto dovuto);

infine e soprattutto, non è contemplata una tutela generalizzata per qualsivoglia credito già azionato esecutivamente, potendo l'anticipazione essere destinata all'estinzione unicamente di determinate tipologie di debiti (ovverosia, quelli «relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali»), con la conseguenza per cui - ad esempio - per un credito quale quello azionato nel caso di specie (si ribadisce, un'obbligazione a titolo di risarcimento danni) non sarebbe ipotizzabile alcuna forma di tutela equivalente.

§ 5.3. Le considerazioni che precedono inducono allora a configurare come rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, quarto comma, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, sotto un duplice profilo:

anzitutto, in relazione al parametro dell'art. 24 Cost., atteso che il «sacrificio» posto a carico dei creditori degli enti del servizio sanitario nazionale (sotto forma di improcedibilità delle azioni esecutive dagli stessi già promosse) non appare «bilanciato» con la previsione di un sistema di effettiva tutela equivalente, con conseguenziale vanificazione degli effetti della tutela giurisdizionale già conseguita nei procedimenti esecutivi promossi da quei creditori;



in secondo luogo, poi, in relazione altresì al parametro dell'art. 111 Cost. con riguardo al concetto della «parità delle armi», atteso che, con la disposizione censurata, il legislatore ha finito per introdurre una fattispecie di *ius singulare* che - pur originata da comprensibili preoccupazioni legate all'emergenza epidemiologica in corso - ha determinato uno sbilanciamento fra due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli delle condanne giudiziarie subite.

Nella misura in cui la disposizione dell'art. 117 dovrebbe trovare applicazione nel caso di specie (con conseguente rilevanza della questione ai fini del prosieguo della presente procedura), pertanto, ritiene questo giudice di disporre d'ufficio la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale per la soluzione della questione di legittimità sopra prospettata.

P. Q. M.

Letto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953:

Dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 117, quarto comma, del decreto n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost. e per l'effetto:

Dispone la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale.

Dichiara sospeso il presente procedimento.

Dispone la comunicazione della presente ordinanza, a cura della cancelleria, alle parti del procedimento, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Napoli, 20 dicembre 2020

Il giudice dell'esecuzione:

COLANDREA

21C00123

N. 83

Ordinanza dell'11 gennaio 2021 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di C. M.

Reati e pene - Furto pluriaggravato - Circostanze aggravanti - Ipotesi in cui una delle circostanze aggravanti previste dall'art. 625, primo comma, cod. pen. concorre con altra circostanza aggravante tra quelle indicate nell'art. 61 cod. pen. - Previsione della reclusione da tre a dieci anni.

In subordine: Reati e pene - Furto pluriaggravato - Circostanze aggravanti - Ipotesi in cui una delle circostanze aggravanti previste dall'art. 625, primo comma, cod. pen. concorre con altra circostanza aggravante tra quelle indicate nell'art. 61 cod. pen. - Previsione della reclusione da tre a dieci anni, anziché di anni due e giorni uno di reclusione.

– Codice penale, art. 625, secondo comma.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di C. M. , nata in . . . il . . . , sedicente, identificato con rilievi fotodattiloscopici (C.U.I. . . .), elettiv. domiciliato presso il difensore avv. Roberto Pellegrini del foro di Firenze (elezione e accettazione all'udienza di convalida del 5 giugno 2020);

libero già presente, sottoposto per questa causa alla misura cautelare dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria (provvedimento del 5 giugno 2020; termine di fase: 30 novembre 2021);

difeso di fiducia dall'avv. Roberto Pellegrini del foro di Firenze (nomina all'udienza di convalida del 5 giugno 2020);



parla e comprende la lingua italiana (accertamento all'udienza di convalida del 5 giugno 2020);

Imputato del seguente reato:

per il reato p. e p. dagli articoli 624, 625, numeri 4, 8-*bis*, 61, n. 5, 99 del codice penale poiché si impossessava, al fine di trarne profitto, del portafogli contenente banconote per un valore complessivo di euro 175,00 sottraendolo al proprietario L. F. Y. (n. . . . a . . . il . . .) che lo deteneva nella tasca della giacca indossata; con le aggravanti di aver commesso il fatto con destrezza; su mezzo di pubblico trasporto (tramvia Firenze Santa Maria Novella — Valfonda); approfittando dell'età della vittima (tale da ridurne la potenzialità difensiva e di reazione); della recidiva specifica reiterata *infra* quinquennale.

Commesso in . . . in data . . . ;

Sentite le parti;

Premesso che:

C. M. era tratto in arresto in data . . . per il reato di furto pluriaggravato *ex* articoli 625, n. 4, e 8-*bis* e 61, n. 5, del codice penale (oltre che per la recidiva qualificata);

il pubblico ministero con decreto del 5 giugno 2020 disponeva la presentazione diretta dell'arrestato per la convalida dell'arresto ed il successivo giudizio direttissimo;

all'udienza del 5 giugno 2020 il giudice convalidava l'arresto, applicava la misura cautelare dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria e disponeva procedersi con il rito direttissimo; era poi chiesto un termine a difesa;

all'udienza del 30 novembre 2020 il difensore munito di procura speciale chiedeva procedersi con rito abbreviato ed il giudice ammetteva l'imputato al rito richiesto; le parti illustravano poi le rispettive conclusioni;

In particolare il pubblico ministero chiedeva la condanna dell'imputato alla pena di anni due di reclusione ed euro 200 di multa; il difensore chiedeva l'assoluzione quanto meno *ex art.* 530, comma 2, del codice di procedura penale, o, in subordine, l'esclusione della circostanza aggravante *ex art.* 625, comma 8-*bis*, del codice penale 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) In base agli atti d'indagine nei pomeriggio del . . . gli agenti della polizia di Stato intervenivano su richiesta alla fermata Valfonda-Stazione S.M. Novella della tramvia, ove tale L. A. aveva bloccato l'attuale prevenuto. Il L. riferiva agli operanti di avere fermato il predetto perché alcuni soggetti presenti sul *tram* l'avevano indicato come autore di un furto ai danni di un anziano, tale L. F. V..

Il L. F. d'altro canto riferiva di avere subito il furto del proprio portafogli senza rendersene del tutto conto; affermava che, mentre stava salendo sul *tram* alla citata fermata, un uomo (di origine nordafricana, di circa cinquant'anni e indossante un giacchino blu e una polo azzurra) — che stava scendendo dal *tram* e che quindi lo incrociava — lo tastava al petto e poi in prossimità della tasca sinistra della giacca. Immediatamente dopo, un altro passeggero del *tram* avvisava il L. F. che il predetto uomo gli aveva sottratto il portafogli. La persona offesa riferiva che il portafogli conteneva 175 euro, divisi in due banconote da 50 euro, tre banconote da 20 euro, una banconota da 10 euro e una banconota da 5 euro, piegate tre volte sullo stesso lato (oltre a varie tessere *bancomat* e carte di credito); legava il ricordo della citata suddivisione del denaro al precedente acquisto dei biglietti del *tram* e all'immediatamente precedente prelievo in banca.

I Poliziotti procedevano alla perquisizione del prevenuto e — all'interno del relativo portafogli, in un inserto — rinvenivano la somma di euro 175, divisa esattamente in due banconote da 50 euro, tre banconote da 20 euro, una banconota da 10 euro ed una banconota da 5 euro; le banconote erano inoltre ripiegate tre volte sullo stesso lato, proprio come riferito dalla persona offesa. Non rinvenivano viceversa il portafogli della persona offesa.

B) L'imputato nel corso del proprio interrogatorio si è avvalso della facoltà di non rispondere. Ha comunque dichiarato spontaneamente che le banconote ritrovate in suo possesso sarebbero le sue.

C) Alla luce di quanto precede si deve ritenere provata la responsabilità dell'imputato rispetto al reato contestato.

La sottrazione del portafogli si è certamente verificata, non essendovi motivi per dubitare delle dichiarazioni della persona offesa e di quelle del L. (che ha riferito che altri passeggeri davano l'allarme al riguardo).

Il prevenuto è stato riconosciuto dalla persona offesa come il soggetto che — mentre egli stava salendo sulla tramvia — ha tenuto la condotta sospetta di tastarlo al petto e in prossimità della tasca della giacca approfittando del viavai.



In possesso del prevenuto è stata trovata la somma di denaro presente nel portafogli della vittima del furto: nello stesso identico taglio di banconote, per di più piegate nello stesso modo. Si deve ai riguardo rilevare che l'operante di polizia giudiziaria autrice della relazione orale ha precisato che — al di là delle modalità di verbalizzazione — L. F. ha riferito in ordine alla somma di denaro a lui sottratta prima di conoscere l'esito della perquisizione a carico del prevenuto. La coincidenza tra la somma sottratta e quella rinvenuta addosso ai prevenuto assume dunque una valenza probatoria particolarmente pregnante (stessa somma complessiva, stesso taglio di banconote, stessa modalità di ripiegatura).

A ciò si aggiunga che — in base alle risultanze del certificato penale — l'attuale imputato è certamente soggetto con specifiche abilità nel compiere furti con destrezza, che peraltro spesso pone in essere sui mezzi di pubblico trasporto. Risultano infatti numerose condanne per furti con destrezza; le ultime condanne (sentenza della Corte d'appello di Bologna del 10 gennaio 2018, irrev. I 25 febbraio 2018, e sentenza della Corte d'appello di Bologna del 3 febbraio 2015, irrev. I 11 marzo 2016) sono inoltre relative a furti (uno consumato, l'altro tentato) commessi con destrezza e a bordo di mezzi di pubblico trasporto (aggravanti *ex art. 625 n. 4 e 8-bis* del codice penale).

Si consideri ancora che il prevenuto, soggetto senza regolare attività lavorativa e dimorante a Bologna (in base alle sue stesse dichiarazioni), si trovava — senza apparenti ragioni — in . . .

Infine, non paiono irrilevanti le dichiarazioni del L. secondo cui il prevenuto sarebbe stato indicato da altri soggetti presenti sul *tram* quale autore della sottrazione (dichiarazioni a tutti gli effetti utilizzabili: Cassazione, sezione 2, sentenza n. 13927 del 4 marzo 2015 Rv. 264015).

D) Ricorre la contestata circostanza aggravante *ex art. 625, n. 4*, del codice penale per la rapidità con cui è stato posto in essere il gesto predatorio, nonché per l'abilità dimostrata.

E) Ricorre parimenti l'aggravante *ex art. 61, n. 5*, del codice penale in ragione della minorata difesa della persona offesa: il L. F. è ultraottuagenario (è nato nel 1937) ed era anche intento a scendere dal *tram* e dunque si trovava in un momento di maggiore vulnerabilità; l'anziano non si è accorto sul momento dell'atto predatorio subito.

F) Sussiste la contestata recidiva reiterata specifica infraquinquennale: come si è detto, il prevenuto è gravato da numerosi precedenti giudiziari, anche specifici e recenti, alla luce dei quali l'attuale reato manifesta una maggiore pericolosità e colpevolezza del predetto.

G) Non pare ricorrere viceversa la contestata aggravante *ex art. 625, comma 8-bis*, del codice penale posto che il fatto non risulta commesso all'interno del mezzo di trasporto pubblico: è infatti dubbio se sia stato commesso sulla banchina della fermata o già sul *tram*.

H) Non è configurabile l'attenuante *ex art. 62, n. 4*, del codice penale. La giurisprudenza della Suprema Corte ha più volte sottolineato che «la concessione della circostanza attenuante del danno di speciale tenuità, presuppone necessariamente che il pregiudizio cagionato sia lievissimo, ossia di valore economico pressoché irrisorio, avendo riguardo non solo al valore in sé della cosa sottratta, ma anche agli ulteriori effetti pregiudizievoli che la persona offesa abbia subito in conseguenza della sottrazione della “res”, senza che rilevi, invece, la capacità del soggetto passivo di sopportare il danno economico derivante dal reato» (in questi termini Cassazione, sezione 4, sentenza n. 6635 del 19 gennaio 2017 Rv. 269241 — 01, che ha ritenuto inammissibile il ricorso con il quale l'imputato invocava la configurabilità della predetta circostanza attenuante in una fattispecie di furto di merce del valore commerciale di 82 euro, sul presupposto che tale somma fosse irrilevante rispetto alla capacità economica del supermercato vittima del reato; la massima in questione è stata peraltro richiamata dalla sentenza della Corte di cassazione n. 6571 del 21 novembre 2019; negli stessi termini anche la sentenza della Corte di cassazione n. 3346 del 29 novembre 2019 in un episodio in cui l'oggetto della condotta aveva il valore di 150 euro).

Del resto, il portafogli sottratto conteneva — oltre alla citata somma di denaro — varie tessere *bancomat* e carte di credito (si veda tra le altre Cassazione, sezione quarta, dep. 10 giugno 2015, n. 24648).

I) Non si ravvisano motivi che giustifichino il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche; vi ostano anzi i citati plurimi precedenti specifici.

L) vanno dunque applicate la circostanza speciale di cui all'art. 625, n. 4, del codice penale e la circostanza comune di cui all'art. 61, n. 5, del codice penale, oltre alla recidiva qualificata (quest'ultima nei limiti di cui all'art. 63, comma 4, del codice penale); non ricorrendo circostanze attenuanti, non va effettuato alcun bilanciamento;

M) quanto alla determinazione del trattamento sanzionatorio, per poter addivenire ad una corretta decisione appare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 625, comma 2, del codice penale limitatamente alle parole «ovvero se una di tali circostanze concorre con altra fra quelle indicate nell'art. 61»;

Ciò premesso,



OSSERVA

1. Rilevanza della questione

1.1 L'art. 625 del codice penale al primo comma prevede per il reato di furto diverse circostanze speciali ad effetto speciale: l'art. 624 del codice penale punisce il furto semplice con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da 154 euro a 516 euro; in presenza di una delle citate circostanze speciali, la pena prevista (a seguito dell'inasprimento intervenuto nel 2017) è quella della reclusione da due a sei anni e della multa da 927 euro a 1.500 euro.

1.2 Il successivo secondo comma dell'art. 625 del codice penale disciplina l'ipotesi in cui concorrano due o più delle circostanze speciali previste dal primo comma, nonché l'ipotesi in cui una di tali circostanze speciali concorra con una fra quelle comuni indicate nell'art. 61 del codice penale: in tali ipotesi, equiparate, la pena è della reclusione da tre a dieci anni e della multa da 206 euro a 1.549 euro.

1.3 Si prevede così, in deroga al regime ordinario del concorso tra circostanze omogenee di cui all'art. 63 del codice penale, una disciplina decisamente più severa.

Per quel che qui rileva, in presenza di un'aggravante speciale di cui all'art. 625, comma 1, del codice penale e di un'aggravante comune di cui all'art. 61, del codice penale, in assenza della norma qui censurata varrebbe il disposto dell'art. 63, comma 3, del codice penale: applicazione della circostanza aggravante speciale ad effetto speciale dell'art. 625, comma 1, del codice penale — e dunque individuazione di una pena detentiva compresa fra anni due e anni sei di reclusione (oltre multa, che si tralascia per semplicità) — e successiva applicazione sulla pena così determinata dell'aumento fino al terzo connesso all'aggravante comune ad effetto comune di cui all'art. 61 del codice penale, con conseguente individuazione di una pena detentiva finale compresa tra anni due e giorni uno di reclusione e anni otto di reclusione (oltre multa).

Per effetto della previsione di cui all'art. 625, comma 2, del codice penale, viceversa, la pena deve essere individuata tra il minimo di anni tre ed il massimo di anni dieci di reclusione (oltre multa).

1.4 Nel caso in esame, per l'appunto, ricorrono la circostanza aggravante speciale ad effetto speciale di cui all'art. 625, n. 4, del codice penale e la circostanza comune di cui all'art. 61, n. 5, del codice penale (come si è detto, non ricorre la contestata aggravante *ex art. 625, comma 8-bis*, del codice penale).

1.5 La recidiva qualificata, sussistente, risulta influente ai fini della questione che qui s'intende sollevare: in ogni caso — sia che si applichi il disposto dell'art. 625, comma 2, del codice penale, sia che lo stesso venga espunto dall'ordinamento, come si suggerisce — la recidiva reiterata specifica infraquinquennale risulta integrare una seconda circostanza aggravante ad effetto speciale meno grave ai sensi dell'art. 63, comma 4, del codice penale, con la conseguenza che in ogni caso in relazione alla stessa il giudice potrebbe applicare un ulteriore aumento fino al terzo.

1.6 Non si ravvisano motivi per riconoscere circostanze attenuanti, per cui non occorre procedere ad alcun bilanciamento ai sensi dell'art. 69 del codice penale.

1.7 In definitiva, ai sensi dell'art. 625, comma 2, del codice penale nei confronti dell'imputato si dovrebbe individuare una pena compresa tra il minimo di anni tre ed il massimo di anni dieci di reclusione (oltre multa), cui si potrebbe poi applicare un aumento facoltativo per la recidiva qualificata (fatta salva la riduzione finale per il rito).

Viceversa, qualora la norma qui censurata dovesse essere ritenuta costituzionalmente illegittima, si dovrebbe applicare una pena compresa tra anni due e giorni uno di reclusione e anni otto di reclusione (oltre multa), cui si potrebbe poi applicare un aumento facoltativo per la recidiva qualificata (fatta salva la riduzione finale per il rito).

1.8 La questione appare tanto più rilevante nella misura in cui il fatto ora in esame risulta di gravità contenuta: la somma di denaro oggetto della sottrazione, pur non irrisoria, è senz'altro modesta; la persona offesa ha potuto recuperare la somma di denaro e, essendo stato il fatto accertato subito, ha avuto la possibilità di bloccare tessere *bancomat* e carte di credito.

In assenza della disciplina speciale qui censurata, la pena — una volta considerata l'aggravante ad effetto speciale *ex art. 625, n. 4*, del codice penale — dovrebbe quindi essere determinata in prossimità del minimo di anni due (oltre multa), su cui si dovrebbe poi operare un aumento entro il terzo per l'aggravante *ex art. 61, n. 5*, del codice penale, con la conseguenza che la pena sarebbe così senz'altro inferiore ad anni tre di reclusione (fatti salvi l'aumento facoltativo per la recidiva qualificata e la riduzione finale per il rito).

2. Non manifesta infondatezza

2.1 Si dubita della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 625, comma 2, del codice penale limitatamente alle parole «ovvero se una di tali circostanze concorre con altra fra quelle indicate nell'art. 61».

La citata norma pare costituzionalmente illegittima nella misura in cui, con riguardo al delitto di furto, comporta per le aggravanti comuni di cui all'art. 61 del codice penale — in concomitanza di una circostanza speciale *ex art. 625, comma 1*, del codice penale — una deroga all'ordinario effetto comune: in tale situazione (e solo in tale situazione) le circostanze aggravanti comuni di cui all'art. 61 del codice penale diventano ad effetto speciale.



2.2 Tale disciplina normativa pare violare i precetti di cui agli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione, sia per ciò che attiene alla proporzionalità intrinseca del trattamento sanzionatorio, sia sotto il profilo del più generale principio di uguaglianza.

2.3.1 Sotto il primo profilo, se è certamente vero che la commisurazione delle sanzioni per ciascuna fattispecie di reato, anche per effetto dell'applicazione di circostanze aggravanti, è materia affidata alla discrezionalità del Legislatore, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha più volte affermato che le scelte legislative sono tuttavia sindacabili ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio.

2.3.2 In proposito, una pena compresa tra tre e dieci anni di reclusione (oltre multa) pare di per sé eccessiva per un reato che offenda soltanto il patrimonio (peraltro in misura non di rilevante gravità), per il quale — in assenza di circostanze attenuanti — si dovrebbe quindi applicare una pena di almeno tre anni di reclusione (oltre multa). E in effetti nella giurisprudenza di merito si assiste talora ad acrobazie motivazionali che giustifichino l'esclusione delle circostanze aggravanti o il riconoscimento di circostanze attenuanti (da bilanciare con dette aggravanti quanto meno in termini di equivalenza) pur di evitare l'infissione di una pena che si percepisce come eccessiva e non adeguata al caso concreto.

Infatti, in assenza di circostanze attenuanti, la cornice sanzionatoria in cui si può muovere il giudice per adeguare la pena alla singola fattispecie è solo apparentemente ampia, in quanto anche per fattispecie di gravità ordinaria (se non addirittura modesta) dovrebbe comunque essere applicata una pena di almeno tre anni di reclusione, che non pare rispettosa della necessaria valutazione comparativa del bene giuridico tutelato (patrimonio) e del bene giuridico (libertà personale) sacrificato da una pena detentiva di tale durata.

2.3.3 La citata sanzione risulta poi ancor più eccessiva se rapportata alla cornice edittale prevista per la fattispecie base (da sei mesi a tre anni di reclusione, oltre multa), decisamente più mite.

L'inasprimento conseguente alla presenza delle due circostanze aggravanti (il minimo è sestuplicato) risulta del tutto spropositato, specie ove si consideri che gli elementi che integrano le circostanze non consistono in fattori eccezionali tali da giustificare il livello completamente diverso della sanzione, bensì in fattori (modalità o mezzi della condotta, condizioni soggettive dell'autore del fatto o della persona offesa, caratteristiche dell'oggetto o del contesto) statisticamente frequenti, tanto da rendere i processi per furto non aggravato piuttosto rari nella prassi giudiziaria.

2.3.4 In tale contesto la dichiarazione d'incostituzionalità della norma di cui all'art. 625, comma 2, del codice penale, limitatamente alle parole «ovvero se una di tali circostanze concorre con altra fra quelle indicate nell'art. 61», riporterebbe all'applicazione di un regime sanzionatorio più rispettoso del principio di proporzionalità. La circostanza aggravante comune *ex art. 61* del codice penale avrebbe infatti un effetto comune anche quando concorresse con una circostanza *ex art. 625*, comma 1, del codice penale, con la conseguenza che in tal caso la pena applicabile sarebbe compresa tra un minimo di anni due e giorni uno e un massimo di anni otto.

2.3.5 In subordine, si richiede che l'intervento della Corte costituzionale abbia ad oggetto la norma di cui all'art. 625, comma 2, del codice penale nella parte in cui — nell'ipotesi di concorso di una circostanza di cui all'art. 625, comma 1, del codice penale con una circostanza di cui all'art. 61 del codice penale — prevede che la pena detentiva minima sia di anni tre di reclusione anziché di anni due e giorni uno di reclusione.

La Corte cioè — qualora non ritenga sproporzionata l'intera cornice sanzionatoria prevista per la citata ipotesi di concorso — a parere di questo giudice potrebbe limitare il proprio intervento alla previsione dell'incremento del minimo edittale: il concorso delle due circostanze aggravanti non determinerebbe così — rispetto all'ipotesi della sola aggravante *ex art. 625*, comma 1, del codice penale — un aumento del minimo edittale nella misura della metà (con aumento da anni due ad anni tre), ma consentirebbe comunque di graduare il trattamento sanzionatorio in relazione al caso concreto.

2.4 Ulteriore (per quanto collegato) e forse più evidente profilo di violazione dell'art. 3 della Costituzione è quello della disparità di trattamento sanzionatorio, peraltro su più piani.

2.5.1 Innanzi tutto, le circostanze aggravanti di cui all'art. 61 del codice penale — comuni, in quanto astrattamente configurabili con riguardo alla generalità dei reati — sono normalmente ad effetto comune, comportando un aumento della pena fino al terzo ai sensi dell'art. 64 del codice penale; rispetto a taluni reati però il Legislatore ha eccezionalmente previsto che tali circostanze comportino un aumento di pena maggiore.

2.5.2 Per alcuni delitti tale efficacia speciale è stata prevista con riguardo a singole circostanze aggravanti di cui all'art. 61 del codice penale.

Così, ad esempio, per il delitto di lesioni personali — per effetto del disposto degli articoli 585 e 576 del codice penale — esplicano un'efficacia speciale (aumento della pena da un terzo alla metà) soltanto la circostanza *ex art. 61*, n. 2, del codice penale (nesso teleologico) e — in presenza di ulteriori condizioni specificamente previste — quelle di cui all'art. 61 del codice penale n. 1 (motivi abietti o futili), n. 4 (avere adoperato sevizie o avere agito con crudeltà verso le persone) e n. 6 (stato di latitanza).



E ancora, in materia di truffa tra le circostanze comuni di cui all'art. 61 del codice penale esplica un'efficacia speciale *ex art. 640, comma 2, n. 2-bis* del codice penale soltanto la circostanza di cui all'art. 61, n. 5, del codice penale (minorata difesa).

2.5.3 Per il furto (e il furto in abitazione), viceversa, la suddetta efficacia speciale è prevista indistintamente per tutte le circostanze aggravanti di cui all'art. 61 del codice penale (per il furto ordinario in presenza anche di un'aggravante *ex art. 625 del codice penale*)(1).

2.5.4 Tale previsione indifferenziata pare del tutto ingiustificata.

Le scelte inerenti alla dosimetria della pena rientrano nell'ambito di discrezionalità del Legislatore. Tuttavia, perché non trasmodino nell'arbitrio, tali scelte devono essere ancorate ad una valutazione puntuale della fattispecie (astratta) disciplinata.

2.5.5 Così, per restare agli esempi fatti, il Legislatore per il delitto di lesioni ha valutato ponderatamente l'aumento di pena ad effetto speciale in relazione alle circostanze prima menzionate; per talune di queste ha addirittura previsto ulteriori condizioni perché l'aumento della pena sia oltre il terzo (il rapporto di ascendenza/discendenza con la persona offesa per le circostanze *ex art. 61, n. 1 e 4, del codice penale ai sensi dell'art. 576, n. 2, del codice penale*; una particolare finalità perseguita dal latitante per la circostanza *ex art. 61, n. 6, del codice penale ai sensi dell'art. 576, n. 3, del codice penale*). Si tratta di scelte ragionevoli perché strettamente legate alla tipologia di reato in questione, risultando particolarmente grave la condotta di chi leda l'integrità altrui per commettere un altro reato o per sottrarsi alla cattura oppure adoperi sevizie nei confronti di un ascendente o un discendente.

Analogamente, con riguardo al delitto di truffa, il Legislatore ha previsto l'aumento di pena ad effetto speciale solo per la circostanza della minorata difesa di cui all'art. 61, n. 5, del codice penale, coerentemente con le modalità e la struttura del reato di truffa, che richiede artifici e raggiri e postula un atto dispositivo della persona offesa (motivo per cui la scelta di attribuire un'efficacia speciale all'aggravante della minorata difesa risulta non arbitraria).

2.5.6 Viceversa per il furto la scelta di particolare rigore di riconnettere un'efficacia speciale alle circostanze *ex art. 61 del codice penale* appare del tutto slegata da una valutazione specifica del reato in questione. Si è previsto indiscriminatamente un aumento eccezionale del trattamento sanzionatorio per una lista assai eterogenea di fattispecie circostanziali.

Si rilevi che nell'elenco di cui all'art. 61 del codice penale rientrano circostanze afferenti alle modalità o al contesto della condotta, circostanze imperniate sul pregiudizio arrecato al bene giuridico protetto, circostanze relative alle condizioni soggettive dell'agente, circostanze inerenti alle condizioni della persona offesa, circostanze concernenti l'elemento psicologico o anche solo i motivi, ecc.

Il fatto che il Legislatore, nel dettare la norma di cui all'art. 625, comma 2, del codice penale qui censurata, non abbia valutato ponderatamente le singole ipotesi circostanziali cui andava a riconnettere un'efficacia speciale emerge anche ove si consideri che tra le circostanze di cui all'art. 61 del codice penale ve ne sono varie espressamente non applicabili al reato di furto (così, ad es. la circostanza di cui all'art. 61, n. 3, del codice penale è prevista per i soli delitti colposi). Altre, pur astrattamente configurabili anche per il delitto di furto, sono state chiaramente delineate avendo riguardo ad altre figure criminose (ad es. la circostanza relativa ai motivi abietti o futili).

2.6 Inoltre, le circostanze di cui all'art. 61 del codice penale esplicano un'efficacia speciale solo ove concorrano con una circostanza di cui all'art. 625 del codice penale.

Quindi le circostanze *ex art. 61 del codice penale* esplicano normalmente anche per il furto un'efficacia comune (con aumento fino al terzo); ove però concorrano con una qualunque delle circostanze *ex art. 625, comma 1, del codice penale*, esse diventano ad effetto speciale.

Anche sotto tale profilo la scelta del Legislatore appare arbitraria.

L'elenco di cui all'art. 61 del codice penale comprende — anche all'esito delle plurime integrazioni intervenute nel tempo — numerose ipotesi, di cui più di una decina concretamente configurabili rispetto al reato di furto. L'art. 625, comma 1, del codice penale a sua volta contempla una quindicina di diverse circostanze speciali (alcuni numeri del citato articolo prevedono più circostanze distinte).

Ne consegue che sono concretamente ipotizzabili più di centocinquanta diverse combinazioni possibili in cui figurino un'aggravante *ex art. 61 del codice penale* e un'aggravante *ex art. 625 del codice penale*.

(1) Una disciplina speciale è prevista anche per il reato di rapina dall'art. 628, comma 4, del codice penale (quale risultante a seguito delle recenti modifiche), ai sensi del quale se una delle circostanze di cui al terzo comma dello stesso articolo concorre con altra fra quelle indicate nell'art. 61 del codice penale, la pena è della reclusione da sette a venti anni (oltre multa), laddove in presenza della sola circostanza *ex art. 628, comma 3, del codice penale* la pena è della reclusione da sei a venti anni (oltre multa). In tal caso, tuttavia, è previsto un aumento rigido del minimo edittale, ma solo nella misura di un sesto (da sei a sette anni), e non è previsto alcun aumento del massimo di pena (venti anni in entrambi i casi); nel caso del furto invece la sussistenza della circostanza *ex art. 61 del codice penale* — in aggiunta ad una circostanza *ex art. 625, comma 1, del codice penale* — determina un aumento della pena minima della metà (da due a tre anni) e un aumento della pena massima dei due terzi (da sei a dieci anni).



È evidente come anche a questo riguardo il Legislatore — nel prevedere l'inasprimento eccezionalmente severo del trattamento sanzionatorio (in deroga al regime ordinario) — non abbia effettuato la scelta sulla base di una ponderata valutazione di tutte le possibili centocinquanta e più combinazioni.

La previsione dell'incremento della pena in misura eccedente il terzo non è ricollegato dunque ad una valutazione della gravità delle situazioni prospettabili e della loro possibile combinazione, ma appare semplicemente espressione di una scelta di particolare rigore sanzionatorio «a prescindere», non compatibile con il principio di proporzionalità della pena e più in generale col disposto dell'art. 3 della Costituzione.

2.7 Tale particolare rigore sanzionatorio risulta tanto più ingiustificato nella misura in cui esso si cumula con quello previsto in relazione alle circostanze *ex art.* 625, comma 1, del codice penale.

2.7.1 Per il furto semplice l'art. 624 del codice penale prevede la pena della reclusione da sei mesi a tre anni (oltre multa). La sussistenza di un'aggravante *ex art.* 625, comma 1, del codice penale determina un aumento notevole della pena (il minimo è quadruplicato: due anni; il massimo è raddoppiato: sei anni). In tale situazione la ricorrenza anche di un'aggravante *ex art.* 61 del codice penale — che normalmente avrebbe comportato un aggravamento ad effetto comune — determina un ulteriore incremento ad effetto speciale (il minimo è aumentato di un ulteriore metà: tre anni; il massimo è aumentato ulteriormente dei due terzi: dieci anni).

2.7.2 Come si è già rilevato, tale aumento — secondo un meccanismo di crescita «esponenziale» — non va di pari passo con una valutazione puntuale dell'aumento della gravità del reato per effetto dei fattori circostanziali.

2.7.3 Per effetto della norma qui censurata di cui all'art. 625, comma 2, del codice penale, allorché ricorrono una circostanza aggravante *ex art.* 625, comma 1, del codice penale e una circostanza aggravante *ex art.* 61, del codice penale, l'effetto in termini di inasprimento della pena non è quello previsto dall'art. 63, comma 3, del codice penale (aumento per effetto dell'aggravante ad effetto speciale e poi, sulla pena così determinata, applicazione dell'aumento previsto in via ordinaria per l'aggravante comune di cui all'art. 61 del codice penale); nella citata situazione anche la circostanza aggravante *ex art.* 61 del codice penale per il fatto di concorrere con la circostanza aggravante *ex art.* 625, comma 1, del codice penale diventa ad effetto speciale, come se l'offensività di cui è espressione la circostanza aggravante *ex art.* 61 del codice penale aumentasse per il fatto della coesistenza dell'altra aggravante.

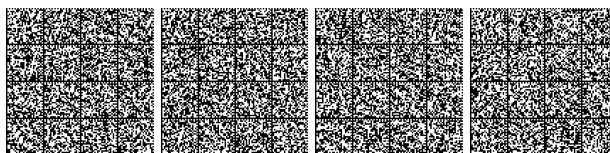
2.7.4 Di per sé, in astratto, è ammissibile che in talune situazioni la presenza simultanea di due elementi esprima agli occhi del Legislatore un'offensività maggiore rispetto alla semplice somma del disvalore proprio dei due singoli elementi e quindi meriti un trattamento sanzionatorio più severo rispetto a quello che deriverebbe da un semplice cumulo materiale delle due pene o dei due aumenti di pena. Tale evenienza viene in rilievo ad esempio in relazione a taluni reati complessi come la rapina, per la quale è prevista una sanzione più severa rispetto al semplice cumulo delle pene previste per le figure di reato unificate nel reato complesso (ad es. furto e violenza privata).

2.7.5 Una simile opzione rientra senz'altro nell'ampia discrezionalità che caratterizza le scelte di politica penale e sanzionatoria. Tuttavia, perché si tratti di un'opzione non irragionevole, pare necessario che la stessa si fondi su una valutazione ponderata della peculiare offensività che connota la concomitanza dei due elementi di disvalore (nell'esempio fatto la contestualità della condotta violenta o minacciosa e dell'aggressione al patrimonio).

2.7.6 Nel caso in esame, viceversa, tale valutazione ponderata chiaramente difetta, posto che — come già si è sottolineato — le disposizioni di cui agli articoli 61 e 625, comma 1, del codice penale contengono entrambe un elenco assai variegato di circostanze (relative a modalità o mezzi della condotta, alla natura o destinazione dell'oggetto della stessa o a vincoli cui lo stesso sia sottoposto, al luogo ove il fatto sia realizzato, a qualità soggettive dell'autore, a qualità soggettive della persona offesa, al numero dei correi, ai motivi, al contesto temporale, al danno causato, ecc.).

In una simile congerie di diverse situazioni concretizzabili e di possibili combinazioni diverse (oltre centocinquanta: motivi abietti e mezzo fraudolento; nesso teleologico e violenza sulle cose; minorata difesa e destrezza; motivi futili e esposizione alla pubblica fede; stato di latitanza e fatto commesso su un mezzo di pubblico trasporto; violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione e cosa presente in un ufficio pubblico; autore sottoposto a misura alternativa e fatto commesso su animali bovini; fatto commesso ai danni di un ministro di culto nell'atto del suo servizio da tre correi; abuso di relazione domestica e destrezza; fatto commesso in occasione di manifestazioni sportive e con destrezza; stato di latitanza e fatto commesso su componenti metalliche delle infrastrutture, ecc. ecc.), il trattamento di maggior rigore (maggiore rispetto a quello già particolarmente severo conseguente di per sé all'aggravante ad effetto speciale *ex art.* 625, comma 1, del codice penale) risulta arbitrariamente severo, legato al dato meramente aritmetico del numero delle aggravanti a prescindere da quella essenziale valutazione del profilo di offensività che potrebbe giustificarlo; si risolve quindi in un automatismo sanzionatorio che, per la sua irragionevolezza, è incompatibile con i principi di cui agli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione.

2.7.7 Stante l'ampia eterogeneità di tutte le possibili combinazioni, la norma censurata violerebbe altresì il principio di uguaglianza sotto il profilo dell'illegittima uguaglianza di trattamento di situazioni diverse. Come si è già rilevato, infatti, se è vero che il giudice può in astratto commisurare diversamente la pena detentiva caso per caso, tra



un minimo di tre anni e un massimo di dieci anni, tale cornice sanzionatoria è solo apparentemente ampia, in quanto è già decisamente elevata la pena minima di tre anni, per cui anche per fattispecie di gravità ordinaria (se non addirittura modesta) dovrebbe comunque essere applicata una pena di almeno tre anni di reclusione.

2.8 Si consideri altresì che viceversa le circostanze *ex art. 61* del codice penale rimangono ad effetto comune nel caso in cui il furto sia aggravato da due circostanze *ex art. 61* del codice penale ma non ricorra alcuna aggravante *ex art. 625* del codice penale (furto per commettere un altro reato in condizioni di minorata difesa; furto che cagioni un danno patrimoniale di rilevante gravità nei confronti di un pubblico ufficiale a causa delle sue funzioni; furto con abuso di relazioni di prestazione d'opera durante il periodo di sottoposizione a misura alternativa; ecc. ecc.).

In tali casi pertanto la pena, secondo i criteri ordinari, sarà compresa tra un minimo di sei mesi e due giorni e un massimo di cinque anni e quattro mesi.

Come emerge chiaramente dai numeri, la disparità di trattamento qui denunciata comporta un'anomalia soprattutto per il minimo della cornice sanzionatoria.

2.9 Infine, sempre per evidenziare l'irragionevolezza dell'applicazione di un regime speciale per le circostanze di cui all'*art. 61* del codice penale nel caso in cui sussista altresì un'aggravante *ex art. 625*, comma 1, del codice penale, pare utile evidenziare che tale regime speciale non interessa viceversa altre circostanze comuni previste in altre disposizioni del codice penale, alcune delle quali sono peraltro simili (sotto il profilo del disvalore di cui sono espressione) a talune delle circostanze *ex art. 61* del codice penale.

Così, ad esempio, non sono interessate dal regime speciale di cui all'*art. 625*, comma 2, del codice penale le circostanze di cui all'*art. 112* del codice penale (e l'aggravante *ex art. 112*, n. 3, del codice penale è per certi versi simile all'aggravante *ex art. 61*, n. 11, del codice penale), oppure la circostanza aggravante dell'ubriachezza preordinata e dell'ubriachezza abituale di cui agli articoli 92 e 94 del codice penale o la stessa recidiva (che presenta taluni tratti di analogia con le aggravanti di cui all'*art. 61*, n. 6, e all'*art. 61*, n. 11-*quater*, del codice penale o, quanto meno, è più simile a queste ultime di quanto non lo siano le circostanze di cui all'*art. 61*, n. 7, o all'*art. 61*, n. 10, o all'*art. 61*, n. 11-*septies*).

La norma censurata dà dunque luogo ad un rigido automatismo sanzionatorio, collegando l'eccezionale aumento di pena esclusivamente al dato formale della previsione della circostanza aggravante in un articolo del codice penale (l'*art. 61*) piuttosto che in un altro (il 92 o il 99 o il 112), a prescindere da una valutazione del profilo di offensività di cui la stessa sia espressione e di come lo stesso si combini con il profilo di offensività delle diverse aggravanti *ex art. 625* del codice penale.

2.10 In definitiva, pare che il regime speciale previsto dall'*art. 625*, comma 2, del codice penale per le circostanze aggravanti di cui all'*art. 61* del codice penale sia irrispettoso dei principi di proporzionalità ed uguaglianza.

L'eliminazione di tale regime speciale — attraverso la soppressione nell'*art. 625*, comma 2, del codice penale dell'espressione «ovvero se una di tali circostanze concorre con altra fra quelle indicate nell'*art. 61*» — consentirebbe di applicare per le aggravanti *ex art. 61* del codice penale il consueto regime ordinario anche nel caso di furto e della contestuale sussistenza di un'aggravante *ex art. 625*, comma 1, del codice penale, assicurando così il rispetto dei principi di cui agli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione.

2.11 In subordine, posto che l'anomalia sanzionatoria attiene soprattutto al minimo della cornice sanzionatoria, si richiede che l'intervento della Corte costituzionale abbia ad oggetto la norma di cui all'*art. 625*, comma 2, del codice penale nella parte in cui — nell'ipotesi di concorso di una circostanza di cui all'*art. 625*, comma 1, del codice penale con una circostanza di cui all'*art. 61* del codice penale — prevede che la pena detentiva minima sia di anni tre di reclusione anziché di anni due e giorni uno di reclusione.

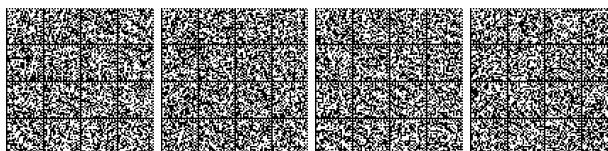
3. Possibilità di un'interpretazione conforme

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata alle citate disposizioni della Costituzione, chiaro e univoco essendo il dato letterale (la disposizione è peraltro interpretata in modo costante dalla giurisprudenza in conformità al citato dato letterale).

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge n. 87/1953, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata;

Solleva questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 625, comma 2, del codice penale limitata alle parole «ovvero se una di tali circostanze concorre con altra fra quelle indicate nell'art. 61», per violazione degli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione, e in subordine;



Solleva questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 625, comma 2, del codice penale nella parte in cui — nell'ipotesi di concorso di una circostanza di cui all'art. 625, comma 1, del codice penale con una circostanza di cui all'art. 61 del codice penale — prevede che la pena detentiva minima sia di anni tre di reclusione anziché di anni due e giorni uno di reclusione, per violazione degli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

Manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4, della 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, del codice di procedura penale.

Firenze, 11 gennaio 2021

Il giudice: ATTINÀ

21C00124

N. 84

Ordinanza del 26 febbraio 2021 del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da Mohamed Hizam Fathia contro Così Per Gioco 2 srls

Lavoro e occupazione - Disciplina del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti - Tutela del lavoratore nei casi di licenziamento ingiustificato intimato da un datore di lavoro che non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, ottavo e nono comma, della legge n. 300 del 1970 - Previsione che l'ammontare dell'indennità e dell'importo, previsti dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite delle sei mensilità.

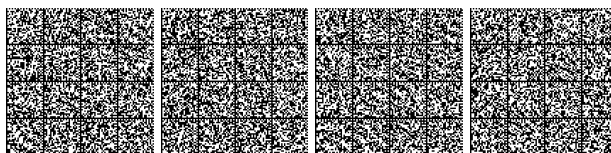
- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), art. 9, comma 1.

TRIBUNALE DI ROMA

II SEZIONE LAVORO E PREVIDENZA

R.G. 2949\19 (FATHIA MOHAMED HIZAM VS. COSÌ PER GIOCO 2 S.R.L.S.)

Il Tribunale di Roma, II Sezione lavoro e previdenza, nella persona del Presidente di Sezione dott. Ermanno Cambria, Magistrato designato per la trattazione dell'emarginata causa, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 15 dicembre 2020, ha pronunciato la seguente ordinanza,



PREMESSO

che con ricorso ritualmente depositato Fathia Mohamed Hizam conveniva in giudizio la soc. Così per Gioco 2 s.r.l.s. esponendo, in sintesi:

1) di aver lavorato alle dipendenze della convenuta dal 1° settembre 2016 al 18 luglio 2018 con contratto di lavoro a tempo indeterminato, con inquadramento nel 5° livello del c.c.n.l. Scuole Private Aninsei e mansioni di maestra d'inglese, inizialmente presso la scuola dell'infanzia e, dal 2016, presso la scuola primaria gestite dalla resistente;

2) di aver osservato, da ultimo e dopo alcune modifiche, un orario di 6 ore settimanali, con ultima retribuzione lorda di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto pari ad euro 278,49;

3) di essere stata licenziata con lettera del 17 luglio 2018 con effetti a partire dal 18 luglio 2018 «ai sensi dell'art. 3 della legge n. 604/1966 per giustificato motivo oggettivo di riorganizzazione aziendale»;

4) di aver tempestivamente impugnato il predetto licenziamento con lettera raccomandata a.r. 4-6 settembre 2018, rimanendo a disposizione per la ripresa del servizio;

5) che, con lettera raccomandata a.r. datata 18 settembre 2018, indirizzata alla CGIL Centro Ovest Litoranea di via Ostiense 164 M in Roma, spedita il 26 settembre 2018 e recapitata il 28 successivo, la resistente comunicava la revoca del predetto licenziamento invitandola a riprendere servizio per la data del 1° ottobre 2018 alle medesime condizioni contrattuali in precedenza applicate;

5) di aver comunicato, con telegramma 29 settembre 2019, nonché con lettera raccomandata 28 settembre - 2 ottobre 2019, alla resistente la tardività della revoca anzidetta ai sensi dell'art. 5 decreto legislativo n. 23/2015, revoca da ritenersi pertanto inefficace, insistendo nella impugnativa di licenziamento e nelle rivendicazioni ivi formulate;

6) che i motivi addotti a fondamento del licenziamento erano insussistenti ed infondati, precisando che: *I)* il licenziamento era privo di una reale motivazione giacché faceva generico riferimento ad una non meglio specificata «riorganizzazione aziendale» senza alcuna verifica di ricollocazione della ricorrente nell'ambito dell'organizzazione aziendale, apparendo, tale motivazione, una mera petizione di principio priva di valore descrittivo in ordine alla ragione del licenziamento; *II)* non vi era stata alcuna soppressione del suo posto di lavoro poiché la lavoratrice avrebbe potuto essere ricollocata nell'ambito dell'organizzazione aziendale della resistente, anche in mansioni inferiori; *III)* la resistente non aveva avuto alcun ridimensionamento aziendale tant'è che, dalla visura camerale della convenuta, il personale dipendente risultava invariato dal 2016, consistente in 7 unità; *IV)* le classi della scuola primaria, ove lavorava la ricorrente, erano aumentate nel tempo, e in ciascuna classe era impiegata un'insegnante di inglese indicando, in particolare, le assunzioni di nuovo personale fra cui insegnanti di inglese risultanti dal sito internet della resistente www.bimbiingioco.it - *V)* la società resistente, nella scelta dei dipendenti da licenziare, non aveva operato alcun raffronto delle posizioni lavorative fungibili con quella della ricorrente sulla base dei criteri posti dall'art. 5 legge n. 223/1991, mentre quest'ultima aveva indicato le dipendenti comparabili con minore anzianità di servizio e carico familiare, specificando altresì di avere un figlio minore a carico (Gianlorenzo Greco nato il 21 giugno 2014 a Roma);

che, ciò posto, ella deduceva in sintesi:

A) che la revoca del licenziamento era palesemente tardiva e inefficace perché comunicata a un soggetto terzo e non alla ricorrente ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo citato;

B) che la disciplina applicabile, essendo il rapporto di lavoro sorto successivamente al 7 marzo 2015, era quella di cui al decreto legislativo 23 del 2015 e, in particolare, gli articoli 3 e 9 del medesimo decreto con la precisazione che trattandosi, nella specie, di un'impresa priva dei requisiti di cui all'art. 18, comma 8 e 9, legge n. 300/1970, in caso di accoglimento della domanda, l'indennizzo sarebbe risultato dimezzato e non avrebbe potuto superare le sei mensilità dell'ultima retribuzione percepita;

C) che il giustificato motivo oggettivo era del tutto insussistente sia sotto il profilo della presunta soppressione del posto di lavoro che in ordine al c.d. *repêchage* e comunque anche la scelta della ricorrente come unità in esubero da licenziare risultava in contrasto coi principi di correttezza e buona fede;

D) che dal dì del licenziamento era rimasta disoccupata e priva di reddito;

E) che sulla misura dell'indennità risarcitoria sollevava dubbi in ordine alla conformità costituzionale del sistema sanzionatorio previsto dall'art. 9 del decreto legislativo n. 23/2015 per le «piccole imprese»;

che, dopo aver esposto quanto fin qui riportato, chiedeva:

a) accertarsi la non ricorrenza del giustificato motivo oggettivo e/o la violazione del requisito di motivazione e dichiarare risolto il rapporto di lavoro con effetto dalla data del licenziamento con condanna della resistente al pagamento in suo favore della indennità di cui all'art. 9, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2015 chiedendo peraltro al



Giudice di sollevare questione di costituzionalità della predetta norma alla stregua delle previsioni di cui agli articoli 3, comma 1, 4 e 35 comma 1, della Costituzione nonché dell'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea, risultando la questione rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata;

che restava contumace la società resistente, sebbene ritualmente evocata in giudizio;

che, istruita la causa per documenti, il Giudice rilevava che la questione di costituzionalità proposta era meritevole di approfondimenti e invitava il difensore a voler redigere brevi e concise note riepilogative con riferimento alla non manifesta infondatezza e rilevanza concreta della questione nel presente giudizio;

che, alla luce di tali premesse,

OSSERVA

I) Sulla rilevanza della questione.

I.1) Dagli atti di causa risulta pienamente dimostrata l'esistenza del rapporto di lavoro, le modalità essenziali del suo svolgimento (mansioni, orario e retribuzione) e la sua risoluzione ad iniziativa della resistente per giustificato motivo oggettivo.

Si può quindi affermare che tra la ricorrente e la resistente è intercorso un rapporto di lavoro subordinato dal 1° settembre 2016 sino al 18 luglio 2018.

I.2) Il licenziamento intimato alla ricorrente per motivo oggettivo è illegittimo per il mancato assolvimento, da parte della resistente, dell'onere di provarne il fondamento.

I.3) Le conseguenze sono quelle di cui all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2015 («... nei casi in cui risulta accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o giusta causa, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a sei e non superiore a trentasei mensilità») con la correzione prevista dall'art. 9, comma 1, del medesimo decreto («Ove il datore di lavoro non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, ottavo e nono comma, della legge n. 300 del 1970, ... l'ammontare delle indennità e dell'importo previsti dall'art. 3, comma 1, ... è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità»).

I.4) Riguardo all'applicabilità dell'art. 9 cit., la stessa ricorrente ha confermato in ricorso l'assenza del requisito occupazionale/dimensionale.

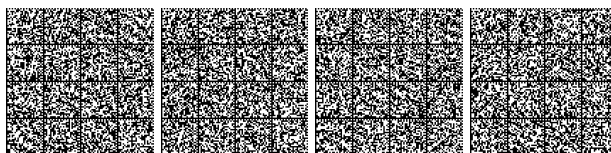
I.5) Nessun ostacolo all'applicazione delle previsioni anzidette può discendere dalla revoca del licenziamento sopra descritta per la sua palese tardività e, quindi, inefficacia come previsto dall'art. 5 del medesimo decreto («nell'ipotesi di revoca del licenziamento, purché effettuata entro il termine di quindici giorni dalla comunicazione al datore di lavoro dell'impugnazione del medesimo, il rapporto di lavoro si intende ripristinato senza soluzione di continuità, con diritto del lavoratore alla retribuzione maturata nel periodo precedente alla revoca, e non trovano applicazione i regimi sanzionatori previsti dal presente decreto») in quanto l'impugnativa è intervenuta il 4-6 settembre 2018 e la revoca il 28 settembre 2018. La revoca, inoltre, era stata comunicata a soggetto terzo e non alla lavoratrice.

I.6) Sulla base di quanto premesso, il licenziamento impugnato dovrà essere dichiarato illegittimo e sanzionato secondo l'art. 3, comma 1 e 9, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, con conseguente applicazione degli articoli 3 e 9 del decreto legislativo n. 23/2015, trovando quindi conferma la rilevanza della questione di costituzionalità.

II. Sulla non manifesta infondatezza.

Il quadro normativo.

II.1) La tipologia di tutela prevista dall'art. 9, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015 riguarda i dipendenti dei datori di lavoro che non raggiungano i requisiti di cui all'art. 18, ottavo e nono comma, della legge n. 300 del 1970 (ottavo comma: «... datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento occupa alle sue dipendenze più di quindici lavoratori o più di cinque se si tratta di imprenditore agricolo, nonché al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che nell'ambito dello stesso comune occupa più di quindici dipendenti e all'impresa agricola che nel medesimo ambito territoriale occupa più di cinque dipendenti, anche se ciascuna unità produttiva, singolarmente considerata, non raggiunge tali limiti, e in ogni caso al datore di lavoro, imprenditore e non imprenditore, che occupa più di sessanta dipendenti»).



Inoltre per costoro non trova attuazione l'art. 3, comma 2, del decreto legislativo n. 23/2015 (art. 9, comma 1, cit.) e quindi, a fronte di un licenziamento ingiustificato, trova applicazione unicamente la sanzione costituita da un'indennità risarcitoria.

II.2) La sentenza n. 194/2018 della Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2015 con riferimento alla determinazione dell'indennità spettante al lavoratore ingiustamente licenziato ancorata unicamente al criterio dell'anzianità di servizio. Inevitabilmente, l'incostituzionalità si è estesa all'art. 9, comma 1, del medesimo decreto in quanto la previsione, applicabile nella specie in ragione delle dimensioni occupazionali della convenuta, recita testualmente: «... l'ammontare delle indennità e dell'importo previsti dall'art. 3, comma 1, ... è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità».

Nel caso di specie, pertanto, l'indennità dovrà essere individuata (vds. anche *infra* sub II.5)) nello stretto varco risultante fra il minimo di tre e il massimo di sei mensilità, determinata utilizzando i parametri indicati nella sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 2018 e confermati nella sentenza n. 150 del 2020 (anzianità di servizio del lavoratore, numero dei dipendenti occupati, dimensioni dell'attività economica, comportamento e condizioni delle parti).

Nella fattispecie in esame, pertanto, in considerazione della retribuzione lorda di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto pari a euro 278,49, la misura dell'indennizzo potrà variare fra euro 835,47 ed euro 1.670,94.

II.3) L'originaria tutela c.d. «obbligatoria» contenuta nell'art. 8 della legge n. 604/1966, applicabile ai lavoratori assunti da datori di lavoro antecedentemente al 7 marzo 2015, salvo il caso previsto dall'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 23/2015, è riservata ai dipendenti da datori di lavoro che abbiano un numero di lavoratori come sopra indicato e alle c.d. organizzazioni di tendenza (art. 4, comma 2, legge n. 108/1990 alle quali, però, per i dipendenti assunti dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 23/2015, trova invece integrale applicazione quest'ultima normativa).

II.4) L'originaria tutela c.d. «obbligatoria» contenuta nell'art. 8 della legge n. 604/1966 prevede, ancora oggi quando applicabile, una tutela costituita dalla riassunzione in servizio o, in mancanza, dal pagamento di una indennità variabile fra 2,5 e, al ricorrere di alcune condizioni, un massimo di 14 mensilità («Quando risulti accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giusta causa o giustificato motivo, il datore di lavoro è tenuto a riassumere il prestatore di lavoro entro il termine di tre giorni o, in mancanza, a risarcire il danno versandogli un'indennità di importo compreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo al numero dei dipendenti occupati, alle dimensioni dell'impresa, all'anzianità di servizio del prestatore di lavoro, al comportamento e alle condizioni delle parti. La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro»).

Risulta, quindi, che l'art. 9, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2015 non riproduce, se non in piccola parte, le disposizioni di cui all'art. 8 della legge n. 604/1966 (*cf.* Corte costituzionale n. 150/2020 punto 6.2).

II.5) L'intervento del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito dalla legge 9 agosto 2018, n. 96 che ha innalzato la soglia dell'indennità contemplata nell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2015, ha avuto quale effetto quello di restringere l'intervallo entro cui deve essere determinata l'indennità prevista per i datori di lavoro sotto-soglia portandolo ad un *range* che va da tre a sei mensilità.

II.6) Le sentenze n. 194 del 2018 e n. 150 del 2020 della Corte costituzionale hanno chiarito che la determinazione dell'indennità non può essere ancorata al solo criterio dell'anzianità di servizio «inidonea a esprimere le mutevoli ripercussioni che ogni licenziamento produce nella sfera personale e patrimoniale del lavoratore» (sent. n. 150/2020 pp. 11.4 e 12) precisando che, «in chiave correttiva» il giudice potrà ponderare anche altri criteri desumibili dal sistema, facendo espresso richiamo all'art. 18, sesto comma, legge n. 300/1970 e all'art. 8 della legge n. 604 del 1966 è quindi: (i) la gravità delle violazioni, (ii) il numero degli occupati, (iii) le dimensioni dell'impresa, (iv) il comportamento e le condizioni delle parti.

II.7) Volendo riassumere si può affermare che la tutela prevista dall'art. 9, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015 riguarda i lavoratori dipendenti da datori di lavoro individuati esclusivamente sulla base del numero dei dipendenti occupati e prevede unicamente una soluzione indennitaria che può essere determinata nello strettissimo intervallo fra tre e sei mensilità.

III) Interpretazione adeguatrice.

III.1) La tesi secondo cui l'art. 9, comma 1, cit. non sarebbe idoneo a soddisfare il test di adeguatezza e, soprattutto, di dissuasività nella reazione dell'ordinamento di fronte ad un licenziamento ingiustificato non sembra poter esser risolta in via interpretativa, neppure per mezzo della cd. «interpretazione adeguatrice».

Ciò perché l'art. 9 è assolutamente inequivoco, nel suo tenore letterale, nel parametrare l'indennità dimezzandola rispetto a quella indicata nell'art. 3, comma 1, cit., ma, comunque, nel limite delle sei mensilità.



Non è esperibile, pertanto, a fronte dell'univoco tenore letterale della norma censurata, un'interpretazione adeguatrice non ravvisandosene alcuna (Corte costituzionale, Sent., 9 novembre 2020, n. 234, p. 13.1.1.).

IV) Violazione dei principi di effettività e ragionevolezza.

IV.1) La distinzione fra le tutele in ragione delle dimensioni occupazionali datoriali è fondata su un elemento che risulta esterno al rapporto di lavoro. La ragione e lo scopo di tale differenza è costituito dal fatto che, nelle piccole realtà lavorative, potrebbe risultare problematico il riassorbimento del prestatore, mentre nelle realtà di grandi dimensioni, ove il rapporto è più spersonalizzato, il ripristino del rapporto risulterebbe certamente più agevole.

IV.2) Tuttavia entrambe le tutele mirano ad affermare che il «diritto al lavoro» (art. 4, primo comma, della Costituzione), affiancato alla «tutela» del lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, primo comma, della Costituzione), si sostanzia nel riconoscere, tra l'altro, che i limiti posti al potere di recesso del datore di lavoro correggano un disequilibrio di fatto esistente nel contratto di lavoro (Corte costituzionale n. 194/18 punto 9.1).

Sebbene il legislatore, in caso di licenziamento invalido, ben possa, «nell'esercizio della sua discrezionalità, prevedere un meccanismo di tutela anche solo risarcitorio-monetario» ciò deve avvenire «nel rispetto del principio di ragionevolezza» (Corte costituzionale n. 194/18 - punto 9.2). Inoltre, «la qualificazione come "indennità" dell'obbligazione prevista dall'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2015 [e dell'art. 9 in questione] non ne esclude la natura di rimedio risarcitorio, a fronte di un licenziamento» (Corte costituzionale n. 194/18 - punto 10).

In particolare la Corte costituzionale afferma che, sebbene la regola generale di integralità della riparazione e di equivalenza della stessa al pregiudizio cagionato al danneggiato non abbia copertura costituzionale, deve essere «garantita l'adeguatezza del risarcimento» che, «ancorché non necessariamente riparatorio dell'intero pregiudizio subito dal danneggiato, deve essere necessariamente equilibrato» (punto 12.1).

IV.3) La mancata adeguatezza del ristoro nei termini precisati, ad avviso della Corte costituzionale, viola l'art. 3, comma 1, ma anche l'art. 4 e l'art. 35, comma 1 della Costituzione (Corte costituzionale 194/18 - punto 13). Inoltre il mancato adeguato ristoro del pregiudizio patito dal lavoratore per l'ingiustificato licenziamento entra in tensione con il parametro interposto costituito dall'art. 24 della Carta sociale europea secondo cui «l'indennizzo è congruo se è tale da assicurare un adeguato ristoro per il concreto pregiudizio subito dal lavoratore licenziato senza un valido motivo» (Corte costituzionale 194/18 - punto 14).

IV.4) Un primo argomento a sostegno della irragionevolezza della tutela apprestata per i lavoratori dipendenti da datori di lavoro sotto-soglia è costituito dalla estrema esiguità della tutela che non può superare le sei mensilità e non prevede neanche l'alternativa della riassunzione.

Quindi una misura che non garantisce un'equilibrata compensazione del risarcimento anche nella prospettiva della non necessaria integrale riparazione del pregiudizio.

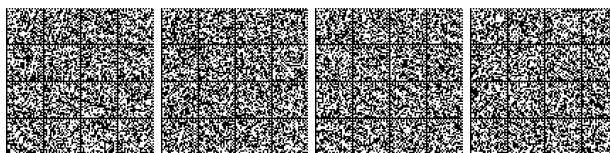
La misura dell'adeguatezza dell'indennizzo deve tener conto, come rilevato dalla Corte costituzionale, dell'«adeguato contemperamento degli interessi in conflitto» (Corte costituzionale 194/2018 - punto 12.1) ovvero «la libertà di organizzazione dell'impresa da un lato e la tutela del lavoratore ingiustamente licenziato dall'altro» (Corte costituzionale 194/2018 - punto 12.3).

IV.5) Oltre a ciò, giova rilevare che, se dal contemperamento delle protezioni costituzionali fra piccole imprese e lavoratori risulti lampante come sia del tutto inadeguata la previsione di un indennizzo così esiguo da parte dell'art. 9 cit., deve anche valutarsi la portata dissuasiva della sanzione.

Invero, la Corte costituzionale ha correttamente accostato alla funzione risarcitoria del pregiudizio patito dal dipendente per l'adozione di un atto illecito da parte del datore di lavoro anche la funzione dissuasiva volta ad evitare che il datore assuma tali atti.

Quindi, nel contemperamento degli interessi protetti, non solo occorre garantire un adeguato ristoro per il pregiudizio patito dal lavoratore ma anche correggere il disequilibrio di fatto esistente nel contratto di lavoro dissuadendo la parte più forte, ovvero il datore di lavoro, anche se impresa minore, dall'adottare un licenziamento ingiustificato che gli costerebbe un'esigua indennità.

Giova riprendere il principio contenuto nell'art. 24 della Carta sociale europea ove si fa esplicito riferimento al «diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione» e la giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali che ha espresso un chiaro principio secondo cui il risarcimento per il licenziamento illegittimo deve essere allo stesso tempo proporzionato rispetto alla perdita sofferta dalla vittima e sufficientemente dissuasivo per i datori di lavoro, con l'avvertimento che qualsiasi limite massimo al risarcimento che impedisce che i danni siano commisurati al pregiudizio subito e che non abbiano un carattere sufficientemente dissuasivo è proibito.



IV.6) Fra le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali, pur non assistite, nel sistema nazionale, dalla forza vincolante propria dello *ius cogens* ma certamente dotate di un peso orientativo *soft* sull'interpretazione del diritto interno, quella pubblicata l'11 febbraio 2020 (sul reclamo collettivo n. 158/2017) si occupa espressamente anche della disposizione di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 23 del 2015 e si esprime nel modo seguente: «Il Comitato ricorda che, ai sensi della Carta, i lavoratori licenziati senza un valido motivo devono ottenere un indennizzo o un altro risarcimento adeguato. I meccanismi indennitari sono ritenuti conformi alla Carta quando prevedono: il rimborso delle perdite finanziarie subite tra la data del licenziamento e la decisione dell'organo del ricorso; la possibilità di reintegro del lavoratore e/o indennità di un importo sufficientemente elevato da dissuadere il datore di lavoro e compensare il danno subito dalla vittima» (punto 87) «... qualsiasi tetto massimo (*plafond*), che svincola le indennità scelte dal danno subito e non presenti un carattere sufficientemente dissuasivo, è, in linea di principio, contrario alla Carta, come, in una certa misura, ha già espresso la Corte costituzionale nella decisione n. 194/2018» (punto 96) «... in caso di licenziamento illegittimo (...), la vittima ha la scelta tra due opzioni risarcitorie per il danno materiale giudiziario o *extra* giudiziario limitato da un tetto massimo (*plafond*) che non copre le perdite finanziarie effettivamente sostenute dalla data del licenziamento. Il Comitato ritiene che le condizioni di ciascuna di queste due opzioni risarcitorie sono tali da incoraggiare, o quanto meno da non dissuadere, il ricorso al licenziamento illegittimo» (punto 101).

IV.7) Ne consegue che la disposizione di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 23 del 2015 risulta palesemente viziata per incostituzionalità nella parte in cui determina un limite massimo del tutto inadeguato e per nulla dissuasivo in caso di licenziamento ingiustificato comminato da un datore di lavoro che non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, ottavo e nono comma, della legge n. 300 del 1970.

I) L'irragionevolezza del rigido criterio del «numero degli occupati».

V.1) Nelle sentenze della Corte costituzionale n. 194/2018 e 150/2020 viene evidenziato come il criterio per la determinazione dell'indennizzo costituito dalla sola anzianità di servizio sia rigido e, per questo, inadeguato e irragionevole (Corte costituzionale 194/2018 punto 3 e Corte costituzionale 150/2020 punto 11.3).

V.2) Afferma la Corte che «nell'appiattare la valutazione del giudice sulla verifica della sola anzianità di servizio, la disposizione in esame determina un'indebita omologazione di situazioni che, nell'esperienza concreta, sono profondamente diverse e così entra in conflitto con il principio di eguaglianza» mentre «l'adeguatezza deve essere valutata alla luce della molteplicità di funzioni che contraddistinguono l'indennità disciplinata dalla legge. Alla funzione di ristoro del pregiudizio arrecato dal licenziamento illegittimo si affianca, infatti, anche quella sanzionatoria e dissuasiva» (Corte costituzionale n. 150/2020 - pp. 12 e 13).

V.3) Il sistema di tutele disegnato dall'art. 9, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015 che prevede una misura indennitaria ricompresa in un divario fra tre e sei mensilità risulta talmente limitato da costituire una forma pressoché uniforme di tutela.

Ciò si coglie in maniera molto evidente nei casi, come quello di specie, ove il divario fra il minimo e il massimo è strettissimo in quanto la misura dell'indennizzo potrà variare fra euro 835,47 ed euro 1.670,94.

In questo modo, si riducono in modo apprezzabile sia la funzione compensativa sia l'efficacia deterrente della tutela indennitaria (cfr: Corte costituzionale 150/2020 n. 13.1).

V.4) L'argomento di fondo che permea le motivazioni delle sentenze n. 194/2018 e n. 150/2020 è costituito dal fatto che «in un prudente bilanciamento tra gli interessi costituzionalmente rilevanti, l'esigenza di uniformità di trattamento e di prevedibilità dei costi di un atto, che l'ordinamento qualifica pur sempre come illecito, non può sacrificare in maniera sproporzionata l'apprezzamento delle particolarità del caso concreto» risultando necessario consentire al Giudice di utilizzare, «in chiave correttiva», anche altri criteri desumibili dal sistema, facendo espresso richiamo all'art. 18, sesto comma, legge n. 300/1970 e all'art. 8 della legge n. 604 del 1966 e quindi, oltre all'anzianità di servizio, la gravità delle violazioni, il numero degli occupati, le dimensioni dell'impresa, il comportamento e le condizioni delle parti.

V.5) Al contrario, nel sistema di tutele disegnato dall'art. 9, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015, il criterio del numero degli occupati costituisce l'unico effettivo criterio di determinazione dell'indennità. Esso è un criterio che non serve ad adeguare l'indennità bensì unicamente a limitarla. L'esiguità dell'intervallo concesso al Giudice nella determinazione dell'indennizzo non consente di valorizzare nessuno degli ulteriori criteri indicati dalla Corte costituzionale sopra indicati.

In particolare, trattandosi di licenziamento ingiustificato, nessun rilievo può essere dato alla gravità della violazione il che integra una inosservanza del principio di uguaglianza/ragionevolezza, che conduce a sanzionare in modo pressoché uguale violazioni non solo produttive di danni diseguali, ma di gravità che possono essere, a loro volta, totalmente differenti.



V.6) In più deve rilevarsi come il numero dei dipendenti è un criterio trascurabile nell'ambito di quella che è l'attuale economia che, com'è noto, ha permesso a un colosso come Instagram di sostenere nel 2015 un'impresa gigantesca con tredici dipendenti mentre, nello stesso periodo, la Kodak, che aveva un'attività di impresa analoga, ma analogica e non digitale, aveva 140 mila dipendenti.

V.7) Più significativo è invece il criterio delle dimensioni dell'impresa, criterio correttivo per adeguare l'indennizzo al caso concreto, più elastico rispetto a quello del solo numero dei dipendenti in quanto riferibile anche ai dati economico/finanziari ricavabili dai bilanci. Questo criterio ben potrà essere utilizzato dal Giudice valorizzandone la portata anche alla luce dell'art. 44 della Costituzione ove è sancito un principio generale di favore per le piccole imprese. Con la precisazione che da esso, però, non può desumersi l'esclusione di un'adeguata tutela del posto di lavoro (cfr: Corte costituzionale 143/98).

V.8) Alla luce di ciò, può affermarsi che il criterio di determinazione dell'indennità risarcitoria previsto dall'art. 9, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015, non è affatto idoneo a soddisfare il test di adeguatezza alla stregua dei principi costituzionali (art. 3, comma 1, 4, 35, comma 1, e 117, comma 1, della Costituzione) e sovranazionali (art. 24 della Carta sociale europea).

VI) Conclusioni.

In conclusione, il licenziamento ingiustificato intimato da un datore di lavoro privo dei requisiti di cui all'art. 18, commi 8 e 9, legge n. 300/1970 integra un illecito che deve dar luogo a un'indennità «adeguata e personalizzata», ancorché forfettizzata, secondo la stessa logica che regge le sentenze della Corte costituzionale n. 194/2018 e n. 150/2020.

Appare quindi non manifestamente infondata, in rapporto agli articoli 3, comma 1, 4, 35 comma 1, e 44, comma 1, della Costituzione nonché dell'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, con riguardo alle parole «ove il datore di lavoro non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, ottavo e nono comma, della legge n. 300 del 1970, ... l'ammontare delle indennità e dell'importo previsti dall'art. 3, comma 1, ... è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità».

La questione di legittimità costituzionale è, oltre che ammissibile, anche rilevante, in quanto la norma positiva di cui si tratta impedisce l'accoglimento della domanda attorea, possibile soltanto attraverso l'eliminazione o l'integrazione della stessa mercé l'intervento della Corte delle leggi;

P. Q. M.

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

Vista l'istanza formulata dalla difesa di parte ricorrente;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, con riguardo alle parole «ove il datore di lavoro non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, ottavo e nono comma, della legge n. 300 del 1970, ... l'ammontare delle indennità e dell'importo previsti dall'art. 3, comma 1, ... è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità» in rapporto agli articoli 3, comma 1, 4, 35 comma 1 della Costituzione nonché dell'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea;

Dispone la sospensione del giudizio;

Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di comunicarla ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;

Ordina alla cancelleria di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni.

Roma, 24 febbraio 2021

Il Presidente di Sezione: CAMBRIA



N. 85

Ordinanza del 25 marzo 2021 del Tribunale di Palermo nel procedimento penale a carico di L.P. D

Processo penale - Dibattimento - Contestazione suppletiva di un reato concorrente - Facoltà dell'imputato di richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova - Omessa previsione.

– Codice di procedura penale, art. 517.

TRIBUNALE DI PALERMO

SEZIONE TERZA PENALE

Il giudice Fabrizio Molinari, esaminati gli atti del procedimento n. 16213/2015 R.G.N.R. e n. 7344/2017 R.G.T.;

Premesso in fatto

Il pubblico ministero emetteva decreto di citazione a giudizio nei confronti di L.P.D., in atti generalizzata, chiamata a rispondere del seguente reato:

«reato p. e p. dall'art. 44 lettera b) del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 perché, quale proprietaria e committente dei lavori nell'immobile sito al terzo piano in , Via , distinto in catasto al foglio , particella , sub , in assenza del permesso di costruire, realizzava le seguenti opere abusive:

- 1) l'ampliamento di un vano nella misura di mq. 16, mediante la demolizione della muratura di prospetto;
- 2) creazione di un solaio *ex novo* in travi, tavole e guaina di mq. 30,00 circa;
- 3) realizzazione di due portici in legno per complessivi mq. 37,00 prospicienti la via , in , in epoca antecedente e prossima il giorno 1° settembre 2015»

Dichiarata l'apertura del dibattimento ed ammesse le prove richieste dalle parti, nel corso del giudizio veniva escusso un teste della lista del pubblico ministero ed acquisita documentazione.

All'udienza del 29 gennaio 2019 il pubblico ministero contestava gli ulteriori seguenti reati:

capo b) «reato p. e p. dagli articoli 81 cpv. codice penale, 64 e 71 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, per avere realizzato in cemento armato la suddetta opera edilizia senza progetto esecutivo redatto da tecnico abilitato e iscritto all'albo»;

capo c) «reato p. e p. dagli articoli 81 cpv. codice penale 65 e 95 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 per avere iniziato in cemento armato l'opera suddetta omettendo di darne avviso ai Genio civile competente»;

capo d) «reato p. e p. dagli articoli 81 cpv. codice penale 93 e 95 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 per avere iniziato i lavori abusivi descritti al capo a) in zona a rischio sismico senza averne dato preavviso al sindaco di e all'ufficio del Genio civile di ».

All'udienza del 19 marzo 2019, il difensore dell'imputato, munito di procura speciale, avanzava istanza di messa alla prova con riferimento ai reati oggetto di nuova contestazione.

Alla successiva udienza, l'U.E.P.E. di , trasmetteva il programma di trattamento relativo alla richiesta di messa alla prova ed il giudice riservava la decisione.

Ciò posto, evidente che tra il reato oggetto dell'originaria contestazione formulata con decreto di citazione diretta a giudizio e quelli oggetto della contestazione suppletiva effettuata in corso di giudizio vi è connessione ai sensi dell'art. 12 lettera b) codice di procedura penale, in considerazione dell'omogeneità delle violazioni contestate, tutte afferenti la normativa urbanistico-edilizia e del fatto che le condotte hanno interessato il medesimo immobile in un unitario contesto temporale.

Siamo, dunque, nell'ambito della contestazione suppletiva di cui all'art. 517 codice di procedura penale.

Com'è noto, l'art. 464-bis, comma 2, codice di procedura penale prevede che nel procedimento di citazione diretta a giudizio, quale quello in esame, la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova può essere avanzata fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento.



Detta disposizione, tuttavia, non consente la proposizione dell'istanza di messa alla prova con riferimento ai reati oggetto di nuova contestazione.

Si intende, dunque, in questa sede sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 517 codice di procedura penale in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova, relativamente al reato concorrente oggetto di nuova contestazione.

La questione è indubbiamente rilevante ai fini del decidere in quanto da essa dipende l'accoglimento o meno della richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova.

È, inoltre, non manifestamente infondata per le ragioni che di seguono si espongono.

La tematica dei rapporti tra le nuove contestazioni dibattimentali ed il «recupero», da parte dell'imputato, della facoltà di formulare in quella sede richiesta di applicazione di riti alternativi — opzioni, queste, temporalmente precluse dal raggiungimento di uno stadio processuale concettualmente «incompatibile» con modelli procedimentali ad esso, per definizione, «alternativi» — ha formato oggetto di numerosi interventi da parte della Corte costituzionale, contrassegnati da una linea evolutiva ispirata ad una sempre maggiore apertura.

L'istituto delle nuove contestazioni dibattimentali si pone, peraltro, in possibile frizione col diritto di difesa e con le opzioni relative ai riti alternativi, che di quel diritto sono parte essenziale. Rispetto al tema di accusa contestato in dibattimento — e che costituisce un *novum* rispetto alla contestazione elevata all'atto dell'esercizio della azione penale — vengono, infatti, in discorso le facoltà difensive che l'imputato avrebbe potuto esercitare prima della *mutatio libelli* (basti pensare, al riguardo, alle facoltà difensive esercitabili in sede di udienza preliminare e, più in generale, al tema del diritto alla prova, anche nella prospettiva delle cosiddette indagini difensive, ignote nella versione originaria del codice di rito), nonché le preclusioni che caratterizzano l'accesso ai riti speciali.

Le nuove contestazioni dibattimentali hanno dunque rappresentato, proprio sotto quest'ultimo profilo, un vero e proprio *punctum dolens*, che ha comportato, sin dai primi tempi di applicazione del nuovo codice di procedura, l'attenzione della Corte, dal momento che, a fronte del «nuovo» quadro contestativo, risultavano ormai spirati i termini entro i quali formulare la richiesta di procedimenti speciali e dei meccanismi di definizione anticipata del procedimento (oblazione). Riti e meccanismi che, per giurisprudenza costituzionale costante (da ultimo, sentenza n. 141 del 2018), costituiscono anch'essi modalità di esercizio, e tra le più qualificanti, del diritto di difesa.

Per effetto delle nuove contestazioni elevate dal pubblico ministero nel corso del dibattimento, l'imputato potrebbe infatti trovarsi a dover fronteggiare un'accusa in ordine alla quale sarebbe suo interesse chiedere i citati riti o meccanismi alternativi; ma tali opportunità gli sono normativamente precluse, essendo ormai decorsi i termini utili per le relative richieste.

Da qui, l'avvio di un progressivo percorso di riallineamento costituzionale della disciplina codicistica, le cui tappe salienti non pare superfluo rievocare.

In una prima — e ormai superata — fase, l'atteggiamento della Corte costituzionale fu, come è noto, improntato ad un rigoroso atteggiamento negativo rispetto a possibilità di «recupero» postumo della facoltà di accedere ai riti alternativi, una volta spirato il termine «fisiologico» del loro espletamento.

La Corte ha, infatti, più volte osservato, tanto a proposito dell'applicazione di pena concordata quanto a proposito del giudizio abbreviato, che l'interesse dell'imputato a beneficiare dei vantaggi conseguenti a tali giudizi, in tanto rileva, in quanto egli rinunzi al dibattimento e venga perciò effettivamente adottata una sequenza procedimentale che consenta di raggiungere l'obiettivo di rapida definizione del processo perseguito dal legislatore con l'introduzione di detti riti speciali.

Ed ha altresì ritenuto, più specificamente, che la preclusione all'ammissione di tali giudizi, in caso di contestazione dibattimentale suppletiva, non risultasse irragionevole. Si tratta, infatti — ha affermato la Corte — di un'evenienza che non è infrequente in un sistema processuale imperniato sulla formazione della prova in dibattimento ed è — soprattutto — ben prevedibile, dato lo stretto rapporto intercorrente tra l'imputazione originaria ed il reato connesso; e, per contro, di un'evenienza che preclusa ove tali riti siano introdotti.

Di conseguenza, si osservò, il relativo rischio rientra naturalmente nel calcolo in base al quale l'imputato si determina a chiederli o meno, onde egli non ha che da addebitare a sé medesimo le conseguenze della propria scelta (tra le tante, sentenze n. 129 del 1993, n. 316 del 1992, n. 277 e n. 593 del 1990, nonché l'ordinanza n. 213 del 1992).

Il tema, però, è stato poco dopo approfonditamente riesaminato, specie alla luce della «non colpevole inerzia» serbata dall'imputato a fronte della «tardività» della contestazione nuova mossa dal pubblico ministero, in quanto elevata in forza di elementi già acquisiti all'atto della contestazione originaria, posta a base del provvedimento dispositivo del giudizio.



La giurisprudenza della Corte costituzionale ha così finito per «adeguare» gradualmente l'accesso ai riti alternativi, a fronte di contestazioni dibattimentali cosiddette «patologiche», appunto perché frutto di un «ritardo» imputabile al pubblico ministero.

Già con la sentenza n. 265 del 1994, la Corte ha rivisto le proprie posizioni, in caso, appunto, di nuove contestazioni «patologiche». Nel frangente, la Corte ha infatti osservato che, poiché le valutazioni dell'imputato circa la convenienza del rito speciale — giudizio abbreviato e di applicazione della pena («patteggiamento») — vengono indissolubilmente a dipendere, anzitutto, dalla concreta impostazione data al processo dal pubblico ministero, e cioè dalla natura dell'addebito, quando non possa rinvenirsi alcun profilo di inerzia dell'imputato e quindi di addebitabilità al medesimo delle conseguenze della mancata instaurazione del rito differenziato — come nel caso di errore, sulla individuazione del fatto e del titolo del reato, in cui incorso il pubblico ministero — risulta lesivo del diritto di difesa precludere all'imputato l'accesso ai riti speciali a seguito di nuove contestazioni per fatto diverso o per reato concorrente nel corso del dibattimento, dal momento che l'imputazione subisce una variazione sostanziale. E ciò, anche nel caso in cui il procedimento richiesto dall'imputato sia stato ingiustificatamente o erroneamente negato, con la conseguente inapplicabilità, relativamente al «patteggiamento», del comma 1 dell'art. 448 codice di procedura penale con riguardo alla nuova contestazione: in tal modo, infatti, risulterebbe inevitabilmente incongrua la pena richiesta, in quanto formulata con riferimento ad imputazione modificata nel corso del dibattimento.

Tale preclusione — ha osservato la Corte — risultava inoltre censurabile in riferimento all'art. 3 Cost., venendo l'imputato irragionevolmente discriminato, ai fini dell'accesso ai procedimenti speciali, in dipendenza della maggiore o minore esattezza o completezza della discrezionale valutazione circa le risultanze delle indagini preliminari, operata dal pubblico ministero.

Conseguentemente, con riguardo al procedimento di applicazione della pena su richiesta, avendo la Corte già affermato che possibile fare applicazione dell'istituto della restituzione nel termine, e quindi non sussistendo ostacoli di carattere logico-sistematico, vennero dichiarati incostituzionali, per violazione degli articoli 3 e 24 Cost., gli articoli 516 e 517 codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedevano la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione della pena a norma dell'art. 444 codice di procedura penale, relativamente al fatto diverso o al reato concorrente contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concernesse un fatto che già risultava dagli atti di indagine preliminare al momento dell'esercizio dell'azione penale, ovvero quando l'imputato avesse tempestivamente e ritualmente proposto la richiesta di applicazione di pena in ordine alle originarie imputazioni.

Con riferimento al giudizio abbreviato, con la sentenza n. 333 del 2009 la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo, per violazione degli articoli 3 e 24, secondo comma, Cost., l'art. 517 codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato concorrente contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerneva un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento di esercizio dell'azione penale. Premesso — rilevò la Corte — che il dubbio di costituzionalità investiva la fattispecie della contestazione suppletiva tardiva (derivante, cioè, da un'incompletezza già apprezzabile sulla base degli atti di indagine e non dalla fisiologica emersione di nuovi elementi nel corso dell'istruzione dibattimentale), e che oggetto di scrutinio era la perdita, da parte dell'imputato, della facoltà, di accesso al giudizio abbreviato, essendo la nuova contestazione intervenuta dopo che era spirato il termine ultimo di proposizione della relativa richiesta, la norma censurata violava gli evocati parametri costituzionali, poiché, come già riconosciuto dalla sentenza n. 265 del 1994, nell'ipotesi di contestazione dibattimentale tardiva, precludere all'imputato l'accesso ai riti speciali è «lesivo del diritto di difesa», risultando la libera scelta dell'imputato verso il rito alternativo sviata da aspetti di anomalia nella condotta processuale del pubblico ministero, collegati all'erroneità o all'incompletezza dell'imputazione, riscontrabili sulla base degli elementi acquisiti nel corso delle indagini.

Si ritenne anche violato l'art. 3 Cost., «venendo l'imputato irragionevolmente discriminato, ai fini dell'accesso ai procedimenti speciali, in dipendenza della maggiore o minore esattezza o completezza della discrezionale valutazione delle risultanze delle indagini preliminari operata dal pubblico ministero nell'esercitare l'azione penale».

La dichiarazione di illegittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 24, secondo comma, Cost., dell'art. 517 codice di procedura penale comportava la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 516 del medesimo codice, nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concernesse un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento di esercizio dell'azione penale infatti, i profili di violazione degli evocati parametri costituzionali, riscontrabili con riferimento all'ipotesi di contestazione nel corso del dibattimento di un reato concorrente, sussistevano, allo stesso modo, anche in rapporto alla parallela ipotesi in cui la nuova contestazione dibattimentale consista, ai sensi dell'art. 516 codice di procedura penale, nella modifica dell'imputazione originaria per diversità del fatto.



Il progressivo «sgretolamento» delle preclusioni ai riti alternativi in caso di contestazione «patologica» è stato portato ad ulteriore stadio con la sentenza n. 184 del 2014, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli articoli 3 e 24, secondo comma, Cost., l'art. 517 codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione di pena, a norma dell'art. 444 codice di procedura penale, in seguito alla contestazione nel dibattimento di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale.

L'ultimo «tassello» che ha completato l'operazione di «recupero» dei riti alternativi in caso di contestazioni «patologiche» è rappresentato dalla sentenza n. 139 del 2015, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli articoli 3 e 24 Cost., l'art. 517 codice di procedura penale, nella parte in cui, nel caso di contestazione di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale, non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato oggetto della nuova contestazione.

Il fulcro delle decisioni di cui innanzi si è detto appare, dunque, essere concentrato essenzialmente sulla «non addebitabilità» all'imputato dello spirare del termine «fisiologico» per la scelta dei riti alternativi, l'opzione per i quali non può non presupporre un completamento della imputazione elevata nei suoi confronti. Solo attraverso una esauriente e tempestiva cristallizzazione del quadro di accusa infatti possibile assegnare un termine per l'esercizio di facoltà processuali che — come le scelte sui riti alternativi — con quel quadro devono necessariamente misurarsi, traendo esse naturale alimento proprio dalla natura e specificazione delle fattispecie incriminatrici e dalle correlative basi fattuali.

La giurisprudenza costituzionale ha però subito notevoli evoluzioni anche per ciò che attiene al terreno delle nuove contestazioni che nascono da acquisizioni dibattimentali e, dunque, del tutto «fisiologiche» nel quadro della *mutatio libelli*. Il che, come si rammentato, costituiva la ragione di fondo che aveva orientato inizialmente la Corte ad escludere qualsiasi «recupero» postumo, sul piano delle richieste di riti alternativi, proprio facendo leva sulla «prevedibilità» che l'imputazione possa subire modifiche alla luce della istruzione probatoria dibattimentale.

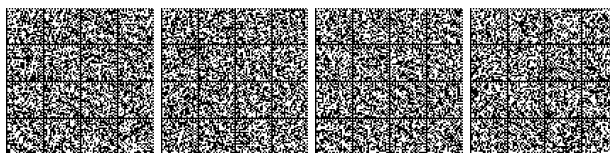
Già con la sentenza n. 530 del 1995, infatti, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli articoli 3, primo comma, e 24, secondo comma, Cost., l'art. 517 codice procedura penale, nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione, ai sensi degli articoli 162 e 162-bis del codice penale, relativamente al reato concorrente contestato in dibattimento, in quanto — posto che l'istituto dell'oblazione si fonda sia sull'interesse dello Stato di definire con economia di tempo e di spesa i procedimenti relativi ai reati di minore importanza, sia sull'interesse del contravventore di evitare l'ulteriore corso del procedimento e la eventuale condanna (con tutte le conseguenze della stessa); e comporta, come effetto tipico, la estinzione del reato — la preclusione dell'accesso all'istituto stesso (ed ai connessi benefici), nel caso in cui il reato suscettibile di estinzione per oblazione costituisca oggetto di contestazione nel corso dell'istruzione dibattimentale ai sensi dell'art. 517 codice di procedura penale, risultava lesiva del diritto di difesa, nonché priva di razionale giustificazione.

Nel frangente, venne dichiarato costituzionalmente illegittimo (ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953), per violazione degli articoli 3, primo comma, e 24, secondo comma, Cost., anche l'art. 516 codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione, ai sensi degli articoli 162 e 162-bis codice penale, relativamente al fatto diverso contestato in dibattimento.

Il «cammino» della Corte è poi proseguito con la sentenza n. 237 del 2012, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli articoli 3 e 24 Cost., l'art. 517 codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento giudizio abbreviato relativamente al reato concorrente emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione.

Dopo aver sottolineato che la questione di costituzionalità aveva ad oggetto la fattispecie della contestazione suppletiva «fisiologica» di un reato concorrente, vale a dire la nuova contestazione in dibattimento di un fatto emerso solo nel corso dell'istruzione dibattimentale, e che oggetto di scrutinio era la perdita, da parte dell'imputato, della facoltà di accesso al giudizio abbreviato, essendo la nuova contestazione intervenuta dopo che era spirato il termine ultimo di proposizione della relativa richiesta, la Corte ha ritenuto che la norma censurata, valutata nell'odierno panorama ordinamentale, violasse gli evocati parametri costituzionali, dal momento che, rappresentando la contestazione suppletiva di reato concorrente operata ai sensi dell'art. 517 codice di procedura penale un atto equipollente agli atti tipici di esercizio dell'azione penale, il mancato riconoscimento all'imputato della facoltà di optare, anche in tale caso, per il giudizio abbreviato era fonte di ingiustificata disparità di trattamento e di compressione delle facoltà difensive.

Poiché l'esigenza di corrispettività tra riduzione della pena e deflazione processuale non può prevalere sul principio di uguaglianza, né tantomeno sul diritto di difesa, e atteso che la decisione di valersi del giudizio abbreviato costituisce una delle scelte più delicate attraverso le quali si esplicano le facoltà defensionali, allorché all'accusa originaria ne venga aggiunta un'altra, sia pure connessa, non possono non essere restituiti all'imputato termini e condizioni per esprimere le proprie opzioni.



Inoltre, l'accesso al rito alternativo per il reato oggetto della contestazione suppletiva tardiva, anche quando avvenga in corso di dibattimento, risulta comunque sia idoneo a produrre un effetto di economia processuale, giacché consente al giudice del dibattimento di decidere sulla nuova imputazione allo stato degli atti.

La declaratoria di incostituzionalità della norma censurata si imponeva, altresì — osservò ancora la Corte — al fine di rimuovere la disparità di trattamento tra giudizio abbreviato e oblazione dopo che la sentenza n. 530 del 1995 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 516 e 517 codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedevano la facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione relativamente al fatto diverso e ai reati concorrenti contestati in dibattimento, indipendentemente dal carattere «patologico» o «fisiologico» della nuova contestazione.

Un rilievo, quest'ultimo, in forza del quale la Corte si fece carico di «armonizzare» fra loro situazioni, scaturite dalle stesse decisioni della Corte, che imponevano un necessario riallineamento sul piano della ammissione ai riti alternativi o meccanismi di soluzione anticipata della regudicanda; pena, altrimenti, la evidente compromissione del principio di uguaglianza.

Un ulteriore «segmento» inerente al critico rapporto tra *mutatio libelli* e riti alternativi venne rimosso con la sentenza n. 273 del 2014.

Con tale pronuncia, infatti, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli articoli 3 e 24, Cost., l'art. 516 codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione. Sono, infatti, estensibili osservò la Corte — le considerazioni svolte nella richiamata sentenza n. 237 del 2012 con la quale era stato dichiarato illegittimo l'art. 517 codice di procedura penale, nella parte in cui non consentiva all'imputato di chiedere il giudizio abbreviato al giudice del dibattimento in relazione al reato concorrente oggetto di contestazione suppletiva «fisiologica», volta, cioè, ad adeguare l'imputazione alle nuove risultanze dell'istruzione dibattimentale.

Pertanto, anche in rapporto alla contestazione «fisiologica» del fatto diverso, l'imputato che subisce la nuova contestazione viene a trovarsi in posizione diversa e peggiore — quanto alla facoltà di accesso ai riti alternativi e alla fruizione della concitata diminuzione di pena — rispetto a chi, della stessa imputazione, fosse stato chiamato a rispondere sin dall'inizio. La disposizione censurata, inoltre, determinava — ribadì, ancora una volta, la Corte — una ingiustificata disparità di trattamento di situazioni analoghe, tenuto conto del possibile recupero, da parte dell'imputato, della facoltà di accesso al giudizio abbreviato per circostanze puramente «occasional» che determinino la regressione del procedimento, come nel caso in cui, a seguito delle nuove contestazioni, il reato rientri tra quelli per cui si procede con udienza preliminare e questa non sia stata tenuta.

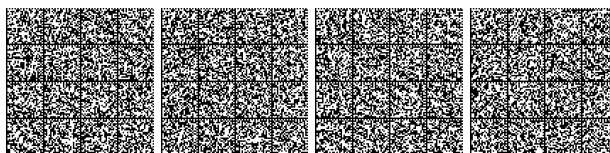
A completamento degli interventi che hanno preso in considerazione il tema delle nuove contestazioni «fisiologiche», va rammentata la sentenza n. 206 del 2017, con la quale la Corte, rievocando precedenti *dicta*, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 516 codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione della pena a norma dell'art. 444 codice di procedura penale, relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione.

L'importanza di correlare la domanda di applicazione della pena ad un quadro accusatorio «ben sedimentato» giustifica l'assunto secondo il quale al «patteggiamento» non può essere riservato — proprio sul terreno delle nuove contestazioni — un trattamento peggiore rispetto a quello riconosciuto (al lume della richiamata giurisprudenza costituzionale) al giudizio abbreviato.

Con riferimento al rapporto tra nuove contestazioni e l'istituto della messa alla prova, deve segnalarsi, in primo luogo la sentenza n. 141 del 2018, che costituisce un punto sostanziale e quasi definitivo di «approdo» della giurisprudenza costituzionale, con la quale si è operato un tendenziale superamento della distinzione tra nuove contestazioni «fisiologiche» o «patologiche» con la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 517 codice di procedura penale, nella parte in cui, in seguito alla nuova contestazione di una circostanza aggravante, non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova.

L'istituto della messa alla prova, introdotto con gli articoli 168-*bis*, 168-*ter* e 168-*quater* del codice penale «ha effetti sostanziali, perché dà luogo all'estinzione del reato, ma è connotato da un'intrinseca dimensione processuale, in quanto consistente in un nuovo procedimento speciale, alternativo al giudizio, nel corso del quale il giudice decide con ordinanza sulla richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova (cfr. Corte costituzionale sentenza 240 del 2015).

Nella pronuncia n. 141 del 2018, la Corte ha sottolineato che «[i]n un quadro complessivo di principi, quale quello che, come è stato ricordato, si andò delineando in modo sempre più nitido attraverso l'evoluzione giurisprudenziale, è chiaro che, nel caso di contestazione suppletiva di una circostanza aggravante, non prevedere nell'art. 517 codice di procedura penale la facoltà per l'imputato di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova si risolve, come stato ritenuto per il patteggiamento e per il giudizio abbreviato, in una violazione degli articoli 3 e 24 Cost.».



La Corte ha, infatti, ribadito che «[l]a richiesta dei riti alternativi «costituisce [...] una modalità, tra le più qualificanti (sentenza n. 148 del 2004), di esercizio del diritto di difesa (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2004, n. 70 del 1996, n. 497 del 1995 e n. 76 del 1993)» (sentenza 237 del 2012), e si determinerebbe una situazione in contrasto con il principio posto dall'art. 3 Cost. se nella medesima situazione processuale fosse regolata diversamente la facoltà di chiederli».

D'altra parte, va pure osservato che non avrebbe alcun senso l'aver imposto — anche in ragione di non pochi interventi della Corte (fra le altre, sentenze n. 201 del 2016, n. 148 del 2004 e n. 497 del 1995) — la previsione dell'avviso a pena di nullità, rivolto all'imputato nei vari atti con i quali si dispone il giudizio in mancanza di udienza preliminare (a proposito di quest'ultima, ordinanza n. 309 del 2005), circa la facoltà di richiesta dei riti alternativi, ove ad un siffatto avviso — sanzionato, se omesso, in modo così grave, e, dunque, chiamato a svolgere una funzione tutt'altro che meramente «didascalica» — fosse correlata una facoltà processuale che, peraltro, finirebbe per risultare nei fatti sostanzialmente elusa, nelle ipotesi in cui i contorni dell'accusa — oggetto e termine di riferimento delle «scelte» difensive dell'imputato — subiscano in dibattimento («fisiologicamente» o meno) un significativo e qualificato mutamento contenutistico, senza offrire una possibilità di «rinnovare» quelle scelte in rapporto alla «novazione» della accusa.

La Corte ha avuto modo di puntualizzare, nella richiamata sentenza n. 141 del 2018, che «[i]l dato rilevante [...] la sopravvenienza di una contestazione suppletiva, quali che siano gli elementi che l'hanno giustificata, esistenti fin dalle indagini o acquisiti nel corso del dibattimento, ed è ad essa che deve ricollegarsi la facoltà dell'imputato di chiedere un rito alternativo, indipendentemente dalla ragione per cui la richiesta in precedenza mancata».

Se, dunque, la possibilità di richiedere i riti alternativi si salda a filo doppio al diritto di difesa — in particolare, al diritto di scegliere il modello processuale congeniale all'esercizio di quel diritto — e se la regiudicanda, nelle sue dimensioni «cristallizzate», a costituire la base su cui operare tali scelte, non può che desumersi la incoerenza con quel diritto di qualsiasi preclusione che ne limiti l'esercizio concreto, tutte le volte in cui il sistema ammetta una mutata libelli in sede dibattimentale.

All'esito dell'ampia digressione e ricostruzione, può chiaramente affermarsi che le medesime argomentazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 141 del 2018 con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova relativamente alla circostanza aggravante oggetto di nuova contestazione sono del tutto sovrapponibili e pertinenti al caso, come quello di specie, di richiesta da parte dell'imputato di sospensione del procedimento con messa alla prova con riferimento ai reati concorrenti oggetto di nuova contestazione.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87,

solleva questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, dell'art. 517 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova, relativamente al reato concorrente oggetto di nuova contestazione;

sospende il procedimento e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata all'imputata ed a suo difensore, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri, e che la stessa sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Palermo, 25 marzo 2021

Il giudice: MOLINARI



N. 86

Ordinanza del 2 febbraio 2021 del Tribunale di Catania nel procedimento civile promosso da Di Mauro Giuseppa Lucia e Albana Vincenzo contro INPS - Istituto Nazionale Previdenza Sociale

Previdenza e assistenza - Previsione che, a decorrere dal 1° gennaio 1996, sono tenuti all'iscrizione presso una apposita Gestione separata, presso l'INPS, i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo - Interventi in materia previdenziale - Norma di interpretazione - Obbligo di iscrizione, secondo la giurisprudenza di legittimità, a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie (di reddito o di volumi di affari) ex art. 22 della legge n. 576 del 1980.

- Legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), art. 2, comma 26, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.

In via subordinata: Previdenza e assistenza - Interventi in materia previdenziale - Norma di interpretazione dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 - Obbligo, secondo la giurisprudenza di legittimità, di iscrizione presso l'apposita gestione INPS a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie (di reddito o di volumi di affari) ex art. 22 della legge n. 576 del 1980 - Decorrenza per i periodi successivi all'entrata in vigore della norma - Omessa previsione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 12.

TRIBUNALE DI CATANIA

SEZIONE LAVORO

Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale (articoli 134 della Costituzione e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87) emessa nella causa civile iscritta al n. 8204/2017 R.G.L. ed in quella alla stessa riunita iscritta al n. 313/2020 R.G.L. avente ad oggetto: iscrizione alla gestione separata ex art. 2, comma 26, legge n. 335/1995 degli avvocati non tenuti all'iscrizione alla cassa forense per mancato raggiungimento delle soglie (di reddito e di volume d'affari) ex art. 22, legge n. 576/1980;

promosse da Giuseppa Lucia Di Mauro, rappresentata e difesa, giusta procura in atti, dall'avv. Maria Grazia Galдино, presso il cui studio, sito in Giarre, viale Libertà n. 5/B, è domiciliata;

Vincenzo Albana, rappresentato e difeso, giusta procura in atti, dall'avv. Graziella Di Mauro, presso il cui studio, sito in Catania, via Principe Nicola n. 59, è domiciliato;

contro INPS, rappresentato e difeso dall'avv. Riccardo Vagliasindi, domiciliato presso la sede dell'Avvocatura provinciale sita in Catania, piazza della Repubblica, n. 26, per mandato generale alle liti n. 80974 del 21 luglio 2015, a rogito n. 21569 del Notaio dott. Paolo Castellini di Roma.

1. Premessa.

Le parti attrici, avvocati del libero foro non tenuti all'iscrizione alla Cassa di previdenza forense per motivi reddituali ex art. 22, legge n. 576/1980, hanno avverso gli atti impugnati emessi dall'INPS, con i quali l'Istituto ha intimato loro il pagamento di contributi richiesti ai sensi dell'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995 (gestione separata) per periodo di competenza relativo all'anno 2010.

In particolare, l'avv. Giuseppa Lucia Di Mauro ha agito contro l'avviso del 22 giugno 2016, con il quale l'INPS, in ragione del reddito imponibile di euro 4111 maturato da essa ricorrente nel 2010 quale avvocato, le ha comunicato l'iscrizione d'ufficio alla gestione separata con decorrenza dal 1 gennaio 2010 e l'ammontare degli importi conseguentemente pretesi per tale annualità, pari a complessivi euro 1920,70 (di cui euro 1098,46 a titolo di contributi ed euro 822,24 a titolo di sanzioni).

Ha dedotto: 1) l'insussistenza dei presupposti per l'iscrizione alla gestione separata ex art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, tenuto conto che la norma di interpretazione autentica di cui all'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, confermerebbe che i professionisti iscritti in albi, che abbiano peraltro adempiuto al pagamento del contributo integrativo ex art. 11, legge n. 576/1980, non possono essere iscritti presso la gestione separata; che, pertanto, la



pretesa dell'INPS nei suoi riguardi è indebita, essendo essa opponente avvocato iscritto all'albo degli avvocati dal 2009 ed in regola con il pagamento del contributo integrativo *ex art. 11* legge n. 576/1980 in favore della Cassa forense; 2) in subordine, la prescrizione dei crediti; 3) in ulteriore subordine, l'illegittimità dell'avviso opposto per difetto dei requisiti fondamentali dell'atto amministrativo, in violazione degli articoli 21-*septies*, legge n. 241/1990, 24 e 97 della Costituzione, poiché il detto atto, non preceduto dalla comunicazione di avvio dell'inizio del procedimento, non recherebbe l'indicazione del responsabile del procedimento, dell'ufficio ove è possibile prendere visione degli atti, del termine e dell'autorità per la proposizione di eventuali ricorsi, né conterrebbe l'indicazione dei presupposti di fatto e di diritto su cui si fonda la decisione dell'Istituto.

L'avv. Vincenzo Albana, invece, ha agito contro l'avviso di addebito n. 59320170007816123000, notificato il 4 dicembre 2019, con il quale l'INPS, in ragione del reddito imponibile di euro 5655 maturato da esso ricorrente nel 2010 quale avvocato, gli ha intimato il pagamento in favore della gestione separata della somma di euro 2.743,35 (di cui euro 1511 a titolo di contributi ed euro 1131,06 a titolo di sanzioni).

Ha dedotto l'illegittimità dell'avviso di addebito, evidenziando che lo stesso: 1) è stato notificato mezzo PEC, come allegato in formato pdf, non sottoscritto con firma digitale; 2) è relativo a somme prescritte *ex art. 3*, comma 9, legge n. 335/1995; 3) sarebbe stato emesso dopo che l'ente previdenziale sarebbe decaduto dall'iscrizione al ruolo *ex art. 25*, legge n. 46/1999; 4) erroneamente richiede somme a titolo di contributi, posto che non sarebbe stata superata la soglia reddituale minima fissata in euro 5000, al di sotto della quale non opererebbe l'iscrizione alla gestione separata.

In entrambi i giudizi si è costituito l'INPS, il quale, nel merito, ha sostenuto l'infondatezza dei ricorsi.

Al riguardo, ha allegato che, nell'ambito dell'operazione di verifica denominata «Poseidone», iniziata nel corso del 2009, ha proceduto ad iscrivere d'ufficio alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, a decorrere dal 1° gennaio 2004, i soggetti che avevano dichiarato redditi nel quadro RE del Mod. Unico PF per relativo anno d'imposta, in assenza di contribuzione alla suddetta gestione.

Ha evidenziato che l'interpretazione sostenuta dalle parti ricorrenti risulta contrastare con l'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011 (conv. in legge n. 111/2011). Tale disposizione, secondo l'Istituto, avrebbe individualo con chiarezza le due categorie di lavoratori autonomi soggetti all'iscrizione alla gestione separata INPS, ovverosia:

a) i soggetti che svolgono attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione in albi, e che pertanto siano carenti anche di un ente preposto alla realizzazione di una copertura previdenziale;

b) i soggetti che svolgono attività che, pur prevedendo l'iscrizione ad un albo, non siano tenuti al versamento dei contributi c.d. soggettivi ai corrispondenti enti di previdenza.

L'INPS, quindi, ha osservato che le parti ricorrenti, in quanto regolarmente iscritte all'albo professionale degli avvocati e non assoggettate all'obbligo del pagamento della contribuzione soggettiva, sono state legittimamente iscritte alla gestione separata.

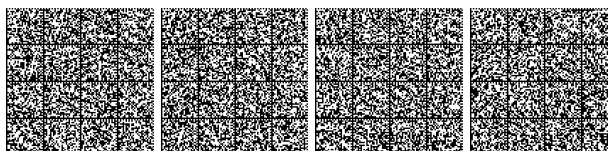
Ha, quindi, chiesto: 1) l'accertamento della legittimità degli atti impugnati, con la loro conferma, ovverosia l'accertamento della legittimità dell'iscrizione disposta d'ufficio alla gestione separata delle parti ricorrenti e del conseguente credito vantato da esso istituto; 2) in subordine ed in ogni modo, l'accertamento dell'obbligo contributivo gravante sulle parti ricorrenti, come quantificato negli atti impugnati, con condanna degli stessi al pagamento di quanto dovuto.

Nel corso del processo, le parti sono state invitate a discutere dei possibili dubbi di costituzionalità della normativa riguardante la gestione separata dell'INPS.

All'udienza del 23 dicembre 2020, veniva acquisita nota informativa dalla Cassa di previdenza forense che evidenziava, per quanto qui di interesse, che, nel regime previgente alla legge n. 247/2012, l'avvocato che non avesse maturato redditi pari o superiori a quelli previsti dall'art. 22, legge n. 576/1980, e che dunque non incorreva nell'obbligo di iscrizione, poteva cionondimeno facoltativamente iscriversi a detto ente, a domanda.

A scioglimento della riserva assunta in entrambi i procedimenti, previa loro riunione, si ritiene che gli stessi non possano essere decisi senza lo scrutinio di costituzionalità, in via principale, dell'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, nella parte in cui prevede l'obbligo di iscrizione alla gestione separata dell'INPS *ex art. 2*, comma 26, legge n. 335/1995 a carico degli avvocati del libero foro, non obbligati all'iscrizione alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie (di reddito o di volumi di affari) *ex art. 22*, legge n. 576/1980, ovvero, in via subordinata, dell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, nella parte in cui non prevede che il predetto obbligo di iscrizione decorra, in ogni modo, solo per i periodi successivi alla sua entrata in vigore.

In ordine alla possibilità del giudice rimettente di prospettare in termini gradatamente sequenziali, e quindi subordinati, i possibili esiti dello scrutinio di costituzionalità, si rinvia alla giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, Corte costituzionale 27 luglio 2018, n. 175; 10 luglio 2019, n. 170).



2. Rilevanza.

Appare necessario procedere, innanzitutto, alla disamina delle questioni pregiudiziali e preliminari e del quadro normativa e giurisprudenziale applicabile.

2.1 Disamina delle questioni pregiudiziali e preliminari.

Nessuno dei motivi di difesa, sia delle parti attrici, sia dell'INPS, diversi da quelli inerenti all'applicabilità delle disposizioni di cui agli articoli 2, comma 26, legge n. 335/1995, 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, appaiono assorbenti ed in grado di risolvere i riuniti processi indipendentemente dalle questioni di costituzionalità che vengono sollevate, la cui verifica appare, pertanto, indispensabile per la decisione.

Per quanto concerne il ricorso promosso dall'avv. Di Mauro G.L., appare innanzitutto infondato il motivo sub 2), relativo all'eccezione di prescrizione.

Ed invero, pur aderendo questo ufficio all'orientamento di legittimità secondo cui la prescrizione dei contributi dovuti alla gestione separata decorre dal momento in cui scadono i termini per il relativo versamento (in tal senso, si rinvia a quanto già statuito da Cass. Sez. lav. 31 ottobre 2018, n. 27950), si rileva che, nel caso di specie, la prescrizione è stata utilmente interrotta dall'INPS attraverso la notifica dell'atto opposto, avvenuta per come è pacifico il 4 luglio 2016, prima dello spirare del termine di prescrizione quinquennale *ex art. 3, comma 9, legge n. 335/1995*.

Occorre, sul punto, ricordare che, per l'anno di imposta 2010, il versamento del saldo era fissato al 6 luglio 2011 come previsto dall'art. 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 maggio 2011, recante il «Differimento, per l'anno 2011, di termini di effettuazione dei versamenti dovuti dei contribuenti, nonché dei termini previsti dagli articoli 16 e 17 del decreto ministeriale 31 maggio 1999, n. 64, relativi agli adempimenti delle dichiarazioni modello 730/2011» (*Gazzetta Ufficiale* n. 111 del 14 maggio 2011), con conseguente slittamento del termine per la maturazione della prescrizione al 6 luglio 2016.

Appare parimenti infondato anche il motivo dedotto *sub 3)*, relativo alla presunta illegittimità dell'atto opposto per vizi dell'atto amministrativo, posto che l'atto gravato è un mero avviso bonario, si limita a comunicare alla parte ricorrente la sua iscrizione presso la gestione separata, con l'invito a corrispondere quanto dovuto, e non riveste quindi i connotati del provvedimento amministrativo.

Non si ravvisano motivi formali, pertanto, per invalidare la nota gravata, i cui eventuali vizi, peraltro, non farebbero venir meno l'obbligo del giudice di verificare la sussistenza del fondamento credito contributivo, analogamente ai casi in cui sia ravvisata l'invalidità formale del ruolo (sul punto, tra le tante, Cass. civ. Sez. lavoro, Ord., 23 gennaio 2020, n. 1558, più ampiamente *infra*), atteso che l'azione intrapresa dalla parte ricorrente deve qualificarsi come azione di accertamento negativo del credito vantato dall'ente previdenziale.

L'INPS del resto, nelle proprie conclusioni, in subordine rispetto alla domanda di accertamento della legittimità degli atti opposti, ha chiesto l'accertamento dell'obbligo contributivo e la condanna della parte al pagamento dei contributi richiesti, e ciò - in forza della già citata giurisprudenza di legittimità - evidenzia la sussistenza dell'obbligo del giudice di pronunciarsi in merito, indipendentemente dalla validità formale dell'atto.

Il rimanente motivo dedotto *sub 1)*, relativo ai presupposti fattuali e normativi per l'iscrizione alla gestione separata *ex art. 2, comma 26, legge n. 335/1995*, presuppone la soluzione delle questioni di costituzionalità, posto che, come si dirà ampiamente nel prosieguo, parte ricorrente risulta aver esercitato abitualmente la professione di avvocato, senza essere iscritta alla Cassa forense per motivi reddituali, e la pacifica giurisprudenza di legittimità ritiene in tal caso applicabile la normativa in questione.

Appaiono inidonee ad assorbire le questioni di costituzionalità proposte anche le eccezioni formulate in seno al ricorso promosso dall'avv.to Albana V., rubricate ai motivi 1), 2), 3), 4) del ricorso.

I motivi *sub 1)* e *3)*, attinenti all'asserito difetto di validità formale del titolo (mancata sottoscrizione digitale dell'avviso di addebito in quanto notificato quale allegato PEC in formato pdf, non sottoscritto digitalmente; decadenza *ex art. 25, decreto legislativo n. 46/1999*), appaiono innanzitutto tardivi, in quanto qualificabili, a differenza degli altri, come motivi di opposizione «agli atti esecutivi», recando censure di carattere formale del titolo o del processo di notificazione dello stesso, che non riguardano il suo fondamento.



Il termine per proporre opposizione agli atti esecutivi è di venti giorni, come previsto dall'art. 617 c.p.c., quest'ultimo richiamato dall'art. 29, decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, secondo cui «le opposizioni all'esecuzione ed agli atti esecutivi si propongono nelle forme ordinarie»(1)

Nel caso di specie, il ricorso, depositato il 13 gennaio 2020, è stato proposto oltre il ventesimo giorno dalla notifica dell'atto opposto, avvenuta mezzo PEC il 4 dicembre 2019, come già evidenziato nell'ordinanza emessa nel corso del processo il 29 maggio 2020.

Va, in secondo luogo, evidenziato che, anche in caso di loro ammissibilità e fondatezza, i dedotti vizi formali non farebbero venir meno l'obbligo del giudice di accertare la sussistenza dell'obbligo contributivo, alla stregua dei principi evidenziati dalla giurisprudenza della Suprema Corte già citata (di cui adesso si riportano alcuni brani motivazionali), secondo cui «la ritenuta illegittimità del procedimento d'iscrizione a ruolo non esime il giudice dall'accertamento, nel merito, della fondatezza dell'obbligo di pagamento dei premi e/o contributi (v., da ultimo, Cass. n. 12025 del 2019 e i precedenti ivi richiamati)», e ciò poiché «un eventuale vizio formale della cartella o il mancato rispetto del termine di decadenza previsto ai fini dell'iscrizione a ruolo comporta soltanto l'impossibilità, per l'istituto, di avvalersi del titolo esecutivo, ma non lo fa decadere dal diritto di chiedere l'accertamento, in sede giudiziaria, dell'esistenza e dell'ammontare del proprio credito», ricorrendo i medesimi principi che governano l'opposizione al decreto ingiuntivo (Corte di Cassazione - Sez. lav. Ord., 23 gennaio 2020, n. 1558).

Anche nel caso di specie, peraltro, l'INPS, nelle proprie conclusioni, ha chiesto non solo la conferma degli atti opposti, ma anche, in via subordinata, l'accertamento del credito contributivo reclamato, indipendentemente dalla legittimità formale degli atti.

Ciò impone la verifica della sussistenza del fondamento del detto credito, avendo, peraltro, la Corte evidenziato che «l'opposizione contro la cartella esattoriale di pagamento emessa per la riscossione di contributi previdenziali dà luogo ad un giudizio ordinario di cognizione su diritti e obblighi inerenti al rapporto contributivo, con la conseguenza che, per essere oggetto del giudizio l'obbligazione contributiva, nell'*an* e nel *quantum*, l'ente previdenziale convenuto può limitarsi a chiedere il rigetto dell'opposizione o chiedere anche la condanna dell'opponente al pagamento del credito di cui alla cartella, in quest'ultimo caso senza che ne risulti mutata la domanda (v., per tutte, Cass. n. 3486 del 2016 e successive conformi), così come se all'esito del giudizio di opposizione il credito contributivo accertato risulti in misura inferiore a quella azionata dall'istituto, il giudice dovrà non già accogliere *sic et simpliciter* l'opposizione, ma condannare l'opponente a pagare la minor somma» (Corte di Cassazione - Sez. lav. Ord., 23 gennaio 2020, n. 1558 cit.).

Tali principi appaiono applicabili anche in relazione al denunciato vizio della mancata sottoscrizione digitale dell'avviso opposto, in quanto notificato mezzo PEC, come mero allegato in pdf non sottoscritto digitalmente, dato che l'invalidità dedotta non può far venir meno l'obbligo contributivo ed il dovere del giudice di procedere al relativo accertamento.

Del resto, il motivo appare anche infondato, tenuto conto della giurisprudenza della Suprema Corte, secondo cui «In caso di notifica a mezzo PEC, la copia su supporto informatica della cartella di pagamento, in origine cartacea, non deve necessariamente essere sottoscritta con firma digitale, in assenza di prescrizioni normative di segno diverso» (Cass. civ. Sez. V Ord., 27 novembre 2019, n. 30948). La stessa Corte di legittimità ha anche evidenziato che il difetto di sottoscrizione del titolo notificato (ruolo o cartella esattoriale) non incide sulla sua validità (Cass. civ. Sez. VI - 5 Ord., 3 ottobre 2016, n. 19761).

I motivi *sub 1) e 3)* appaiono quindi inidonei ad assorbire le questioni proposte.

Il motivo dedotto al n. 2), attinente alla prescrizione, sia pur tempestivamente dedotto poiché qualificabile come motivo di opposizione «al ruolo» *ex* art. 24, comma 5, decreto legislativo n. 46/1999, e proposto entro il quarantesimo giorno utile (come già precisato, il ricorso è stato depositato telematicamente il 13 gennaio 2020, mentre la notifica PEC dell'avviso di addebito è avvenuta 4 dicembre 2019), appare infondato.

In base ai principi sopra richiamati (Cass. Sez. lav. 31 ottobre 2018, n. 27950 *cit.*) ed al termine di scadenza del pagamento dei contributi per l'anno 2010, fissato dall'art. 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 maggio 2011 al 6 luglio 2011, si rileva che la prescrizione quinquennale *ex* art. 3, comma 9, legge n. 335/1995, decorrente dalla suddetta data del 6 luglio 2011, è stata utilmente interrotta dall'INPS con la notifica dall'avviso bonario ricevuto dal ricorrente - come risulta dagli atti - in data 1° luglio 2016.

La notifica dell'avviso di addebito del 4 dicembre 2019, dunque, è intervenuta prima dello spirare del successivo termine di prescrizione.

(1) Norma applicabile anche all'opposizione all'avviso di addebito ai sensi dell'art. 30, comma 14, D.L. 31/5/2010, n. 78 (in Suppl. ordinario n. 114 alla G. U., 31/5/2010, n. 125), convertito, con mod., in legge 30/7/2010, n. 122, secondo cui «Ai fini [della procedura di riscossione] di cui al presente articolo, i riferimenti contenuti in norme vigenti al ruolo, alle somme iscritte a ruolo e alla cartella di pagamento si intendono effettuati ai fini del recupero delle somme dovute a qualunque titolo all'INPS al titolo esecutivo emesso dallo stesso Istituto, costituito dall'avviso di addebito contenente l'intimazione ad adempiere l'obbligo di pagamento delle medesime somme affidate per il recupero agli agenti della riscossione».



Infine, appare infondato già in punto di fatto anche il motivo dedotto al n. 4), attinente al mancato superamento della soglia reddituale pari ad euro 5000 ed alla presunta inapplicabilità in tal caso della normativa sulla gestione separata (anch'esso qualificabile come opposizione al ruolo e, dunque, da ritenersi tempestivo per le medesime ragioni già espresse con riferimento al motivo *sub 2*)).

Ed invero, dagli atti si rileva che parte ricorrente, per il periodo di competenza (anno 2010), ha maturato un reddito imponibile superiore a detta soglia, pari ad euro 5655 (*cf.* documentazione prodotta da INPS).

Inoltre, a fronte dell'iscrizione d'ufficio alla gestione separata, motivata dall'esercizio abituale di arti e professioni, non ha contestato il carattere abituale dell'esercizio della propria professione.

Non ha, dunque, dedotto di aver esercitato la professione solo occasionalmente.

Il requisito dello svolgimento abituale della professione, pertanto, può ritenersi un dato pacifico e non posto in discussione.

Alla luce di quanto premesso, appare evidente che anche nel giudizio promosso dall'avv. Albana, al fine di verificare la legittimità della richiesta formulata dall'Istituto sia con la notifica dell'avviso di addebito, sia con le conclusioni poste in rassegna nell'atto di costituzione (laddove si richiede espressamente l'accertamento della legittimità dell'atto impugnato, nonché del fondamento dell'obbligo contributivo posto a carico di parte ricorrente), risulta indispensabile verificare la costituzionalità delle norme impuginate con la presente ordinanza.

Vanno, infine, rigettate le richieste ed eccezioni preliminari, per lo più di mero stile, sollevate dall'INPS.

Quanto al procedimento promosso dall'avv. Di Mauro si rilevano innanzitutto le richieste di verifica della giurisdizione e della competenza, nonché di accertamento della «eventuale nullità e/ o inesistenza della notifica».

Tali richieste sono infondate, posto che la domanda, vertendo materia di contributi previdenziali richiesti a lavoratori liberi professionisti, derivanti dall'applicazione di norme riguardanti forme di previdenza e assistenza obbligatorie, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro *ex art.* 442, codice di procedura civile (*ex multis*, Cass. sez. lav. 18 marzo 2002, n. 1821; S.U. 4 marzo 1988, n. 2264) e, risiedendo parte ricorrente in Piedimonte Etneo (CT), comune del circondario di questo ufficio, è stata proposta innanzi all'ufficio territorialmente competente, ai sensi dell'art. 444, 1° comma, codice di procedura civile.

Risulta, poi, dagli atti la rituale notifica del ricorso (*cf.* fascicolo telematica parte ricorrente, deposito del 23 aprile 2018), sicché anche la richiesta a tal fine formulata dall'INPS - del resto costituitosi tempestivamente, con ampie ed articolate difese - appare del tutto priva di ragione.

Si rileva, inoltre, che il ricorso non è stato mai delegato, per la sua trattazione o decisione, ad alcuno dei magistrati onorari in servizio presso questo ufficio, sicché è priva di interesse e rilevanza anche l'istanza di verifica delle ipotesi di astensione *ex art.* 51, codice di procedura civile, formulata dall'INPS, «nell'ipotesi di delega a GOT», in ordine alla «insussistenza delle ipotesi di astensione di cui all'art. 51, codice di procedura civile, anche in relazione a quanto disposto dal decreto legislativo, n. 116/2017 in ordine alla tutela previdenziale ed assistenziale dei magistrati onorari».

Si dà atto, infine, dell'infondatezza dell'eccezione di difetto di legittimazione passiva formulata dall'INPS poiché «*ex art.* 1, comma 415, legge n. 311 /2004, le modalità di recupero del credito, nonché le azioni cautelali o conservative successive alla notificazione della cartella esattoriale e/o dell'avviso di addebito, sono di esclusiva competenza del Concessionario». Nel caso di specie, infatti, il ricorso riguarda l'avviso bonario notificato dall'INPS anteriormente alla notifica dell'avviso di addebito, e non già atti cautelativi o esecutivi successivi a quest'ultimo del concessionario; sussiste pertanto la piena ed esclusiva legittimazione passiva dell'Istituto in merito all'accertamento della sussistenza dell'obbligo contributivo (*ex multis*, Cassazione - Sez. lav. 12 maggio 2008 n. 11687).

Quanto al procedimento promosso dall'avv. Albana, si ribadiscono i rilievi già formulati in merito alle analoghe richieste preliminari formulate dall'Istituto in punto di giurisdizione, competenza e notifica, eventuale ipotesi di astensione *ex art.* 51, codice di procedura civile, del giudice onorario, posto che il ricorso, per i motivi già esposti e considerando che parte ricorrente è residente in Catania, è proposto innanzi a giudice avente giurisdizione e competente ai sensi degli articoli 442, 444, 1° comma, codice di procedura civile.

Inoltre, anche il ricorso in scrutinio è stato ritualmente notificato, come da documentazione prodotta telematicamente in data 26 maggio 2020, e la sua trattazione non è stata mai delegata al giudice onorario.

Si rileva, ancora, l'infondatezza dell'eccezione di tardività del ricorso, nella parte in cui è qualificabile come opposizione al ruolo *ex art.* 24, comma 5, decreto legislativo n. 46/1999, posto che la notifica mezzo PEC dell'atto opposto è stata effettuata il 4 dicembre 2019 ed il ricorso è stato depositato telematicamente il 13 gennaio 2020, quarantesimo ed ultimo giorno utile: la data del 14 gennaio 2020, indicata dall'INPS nella propria memoria di costituzione a sostegno dell'eccezione, riguarda l'adempimento di cancelleria dell'iscrizione al ruolo (avvenuta un giorno dopo il deposito) e non può pertanto incidere ai fini della tempestività.



Risulta, dunque, rispettato il termine previsto dall'art. 24, comma 5, decreto legislativo n. 46/1999, secondo cui, «contro l'iscrizione a molo il contribuente può proporre opposizione al giudice del lavoro entro il termine di quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento. Il ricorso va notificato all'ente impositore».

Per completezza, va poi rilevato che il pregresso tentativo di notifica per mezzo di raccomandata A/R non risulta andato a buon fine, come risulta dalla stessa PEC inviata dall'Istituto alla parte attrice il 4 dicembre 2019, ove si dà atto che «si trasmette in allegato, con valore di notifica, l'avviso di addebito di cui all'oggetto, formato il 9 dicembre 2017, precedentemente inviato tramite raccomandata A/R risultata non consegnata» (v. allegati al ricorso introduttivo, *sub* «notif.pdf»).

In conclusione, nessuna delle difese spiegate dalle parti è idonea a consentire la decisione dei giudizi indipendentemente dalle questioni di costituzionalità che si sollevano con la presente ordinanza.

2.2. Ricostruzione normativa e giurisprudenziale.

Al fine di dimostrare la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni, appare utile effettuare una breve ricostruzione del quadro normativa e giurisprudenziale.

Nel periodo di competenza dei contributi richiesti dall'INPS (anno 2010), il regime previdenziale forense risulta regolato dalle disposizioni della legge n. 576/1980, recante le norme sulla «Riforma del sistema previdenziale forense» (nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 27 settembre 1980, n. 266), per come temporalmente applicabili e vigenti prima dell'entrata in vigore dell'art. 21, comma 8, legge 31 dicembre 2012, n. 247 (nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - 18 gennaio 2013, n. 15), recante la «Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense» (con la quale è stato stabilito che l'iscrizione all'albo degli avvocati implica la contestuale iscrizione alla cassa di previdenza forense).

Dal complesso delle disposizioni *ratione temporis* applicabili della legge n. 576/1980 e, in particolare, dall'art. 22 della stessa, si evince che l'iscrizione alla Cassa di previdenza forense - a cui si ricollega l'obbligo del pagamento del contributo soggettivo previsto dall'art. 10 - è obbligatoria solo per gli «avvocati e procuratori che esercitano la libera professione con carattere di continuità, ai sensi dell'art. 2 della legge 22 luglio 1975, n. 319» (art. 22, comma 1).

L'obbligo di iscrizione, in particolare, sorge quando l'interessato abbia raggiunto «il minimo di reddito o di volume di affari, di natura professionale, fissati dal comitato dei delegati per l'accertamento dell'esercizio continuativo della professione» (art. 22, comma 2)(2)

In caso di infrazione, l'interessato, che non abbia proposto domanda nei termini fissati, viene iscritto d'ufficio dalla Giunta esecutiva, secondo quanto previsto dall'art. 22, comma 2, legge n. 576 *cit.*

La legge assegna espressamente al Comitato dei delegati il compito di provvedere periodicamente (ogni cinque anni) «ad adeguare, se necessario, i criteri per accertare l'esercizio della libera professione ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge 22 luglio 1975, n. 319» (art. 22, comma 3) ed esclude che possano iscriversi alla Cassa di previdenza «gli avvocati e i procuratori che, quali iscritti agli elenchi speciali, esercitano la professione nell'ambito di un rapporto di impiego» (art. 22, comma 5).

L'art. 22, comma 6, stabilisce poi che «L'iscrizione alla Cassa è facoltativa per i praticanti abilitati al patrocinio».

In assenza di un espresso divieto, deve ritenersi del pari consentita l'iscrizione facoltativa degli avvocati che non raggiungano le soglie di reddito o di volume d'affari previste ai fini dell'iscrizione obbligatoria.

In tal senso, si pone anche l'informativa giunta con nota della Cassa di previdenza forense del 23 dicembre 2020, prot. 504628, acquisita telematicamente in pari data ed in atti, secondo cui prima dell'entrata in vigore del regolamento di attuazione dell'art. 21, commi 8 e 9, legge n. 247/2012 «l'iscrizione alla Cassa era facoltativa e, a domanda, nei casi in cui il professionista non raggiungesse una soglia minima di reddito o di volume d'affari IVA, di natura professionale, fissati dal comitato dei delegati per l'accertamento dell'esercizio continuativo della professione».

In tale quadro ordinamentale, gli avvocati iscritti alla Cassa di previdenza o che sono obbligati all'iscrizione devono corrispondere il contributo soggettivo previsto e regolato dall'art. 10, legge n. 576 *cit.* («Il contributo soggettivo obbligatorio a carico di ogni iscritto alla Cassa e di ogni iscritto agli albi professionali tenuto all'iscrizione è pari...»), mentre il contributo integrativo previsto e regolato dall'art. 11 viene posto a carico di tutti «gli iscritti agli albi di avvocato», nonché a carico dei «praticanti avvocati iscritti alla Cassa».

L'ordinamento previdenziale forense, pertanto, esonera espressamente gli avvocati non iscritti alla Cassa di previdenza, e che non incorrono nell'obbligo di iscrizione, dall'obbligo di pagamento di contributi diversi da quello integrativo di cui all'art. 11.

(2) In base alla delibera del Comitato dei delegati del 28 settembre 2007, le soglie minime ex art. 22 l. 576/1980 ai fini dell'obbligo di iscrizione previste per il 2010 erano di €. 10.000,00 di reddito professionale netto o €. 15.000,00 di volume di affari.



Il pagamento del contributo soggettivo e l'iscrizione alla cassa assumono rilevanza ai fini del riconoscimento delle prestazioni previste dalla legge n. 576/1980, nei termini specificati dagli articoli 2, 3, 4, 5 della legge *cit.* (pensione di vecchiaia, anzianità, inabilità, invalidità).

Il pagamento del contributo integrativo, da parte degli avvocati non iscritti alla Cassa, assume rilevanza mutualistica ai sensi dell'art. 9, legge n. 576/1980, che prevede che «I provvedimenti assistenziali previsti dalla vigente legislazione possono essere adottati, oltre che a favore degli iscritti alla Cassa e dei loro familiari, a favore degli avvocati e procuratori che abbiano contribuito o contribuiscano alla Cassa ai sensi dell'art. 11, e dei loro familiari, nonché degli iscritti agli elenchi speciali di cui all'art. 3, quarto comma, lettera b), della legge 27 novembre 1933, n. 1578 e loro familiari».

Nel sistema in esame e sopra sinteticamente descritto, assume un ruolo di oggettivo rilievo l'ente previdenziale forense, rappresentato originariamente dall'ente di previdenza in favore degli avvocati e procuratori di cui alla legge 13 aprile 1933, n. 406, ed oggi dalla Cassa nazionale di previdenza e di assistenza a favore degli avvocati, istituita con legge 8 gennaio 1952, n. 6.

L'art. 1 della predetta legge 6 del 1952, in particolare, espressamente prevede che «È istituita la "Cassa nazionale di previdenza e di assistenza a favore degli avvocati e dei procuratori" allo scopo di provvedere a trattamenti di previdenza e di assistenza. La Cassa, con sede in Roma, ha personalità giuridica di diritto pubblico».

La Cassa è stata successivamente oggetto del processo di privatizzazione sancito dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (art. 1, commi 1 e 2; All. A al decreto legislativo n. 509/1994), a seguito del quale ha assunto la natura di fondazione con personalità giuridica di diritto privato, per quanto sottoposta alla vigilanza dello Stato e al controllo della Corte dei conti (art. 3), mantenendo cionondimeno i suoi scopi, atteso che l'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 509 *cit.*, ha previsto che «Gli enti trasformati continuano a svolgere le attività previdenziali e assistenziali in alto riconosciute a favore delle categorie di lavoratori e professionisti per le quali sono stati originariamente istituiti».

La Cassa forense, quindi, ha continuato a svolgere la funzione di ente previdenziale per la categoria degli avvocati, rientrando nell'autonomia regolamentare della Cassa - espressamente conferita per legge - il compito di individuare il corretto dimensionamento dei contributi nel modo più adeguato per raggiungere la finalità di solidarietà mutualistica che l'ordinamento le assegna (in tal senso, Corte costituzionale, 30 marzo 2018, n. 67).

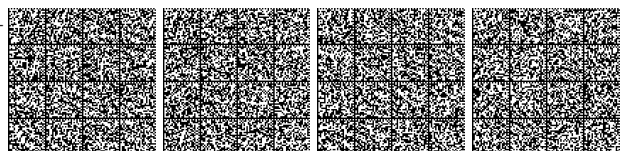
In tale contesto normativa, che è quello vigente nel periodo che rileva nel presente procedimento (anno 2010), si pone l'applicabilità agli avvocati delle norme sulla gestione separata dell'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, come incise dalla norma di interpretazione autentica prevista dall'art. 18, comma 12, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, 6 luglio, n. 155), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111 (nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, 16 luglio, n. 164), recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria».

L'art. 2, comma 26, legge 8 agosto 1995 n. 335, in particolare, prevede che «a decorrere dal 1° gennaio 1996, sono tenuti all'iscrizione presso una apposita gestione separata, presso e finalizzata all'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, di cui al comma 1 dell'art. 49 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 e successive modificazioni ed integrazioni, nonché i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, di cui al comma 2, lettera a), dell'art. 49 del medesimo testo unico e gli incaricati alla vendita a domicilio di cui all'art. 36 della legge 11 giugno 1971, n. 426. Sono esclusi dall'obbligo i soggetti assegnatari di borse di studio, limitatamente alla relativa attività».

Tale norma, prima dell'intervento di interpretazione di cui all'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, non appariva riferibile alla categoria degli avvocati, posto che quest'ultima fruiva, sotto il profilo previdenziale, del regime, degli obblighi e delle prestazioni previste dalla legge n. 576/1980, nonché di un ente espressamente deputato alla gestione dei relativi rapporti, quale è, come visto, la Cassa di previdenza forense.

Tale conclusione risultava confermata dall'ulteriore previsione dell'art. 2, comma 25, legge n. 335/1995, riferita ai professionisti iscritti in albi non dotati di un proprio ente previdenziale, nonché dalla giurisprudenza di legittimità formatasi prima del decreto-legge n. 98/2011, la quale sul punto evidenziava che le disposizioni di cui ai commi 25 e 26 della legge n. 335/1995 erano state introdotte per assicurare una tutela previdenziale a categorie che in precedenza erano prive di un ente a tal fine istituito e che la gestione separata *ex art.* 2, comma 26, legge n. 335/1995 non era applicabile ai professionisti iscritti in albi, sia pur privi di copertura assicurativa.

In particolare, veniva chiarito dalla Corte di cassazione che «i professionisti iscritti ad albi o elenchi non sono iscritti nella gestione di cui alla legge n. 335 del 1995, art. 2, comma 26, ma nella gestione di cui al comma 25 del citato art. 2. Va infatti rammentato che, nel complessivo piano di estensione della tutela previdenziale a categorie che in precedenza ne erano prive, la legge n. 335 del 1995 ha agito con due diverse disposizioni: da un lato, con l'art. 2,



comma 25, ha delegato il Governo ad emanare norme volte ad assicurare la tutela previdenziale in favore dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione, il cui esercizio è subordinato all'iscrizione in appositi albi o elenchi. Si trattava, in questo caso, di regolamentare quei liberi professionisti per i quali esisteva un ente deputato alla tenuta degli albi, ma che non avevano, a differenza di altre categorie, una apposita cassa di previdenza e che erano quindi privi di tutela previdenziale. In attuazione della delega è stato emanato il decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, che ha demandato proprio agli enti abilitati alla tenuta degli albi di scegliere se partecipare ad un ente pluricategoriale ovvero se costituire un ente di categoria per gestire l'assicurazione di detti professionisti (decreto legislativo n. 103 del 1996, art. 2). Pertanto per i professionisti iscritti all'albo, ossia per professionisti *stricto sensu* secondo la dizione usata dall'istituto ricorrente, il soggetto deputato nella gestione della tutela previdenziale obbligatoria, viene scelto dall'organo professionale competente e non è certo la gestione separata presso l'Inps, che invece è prevista, dal successivo comma 26, per quei lavoratori autonomi che svolgono attività professionale per la quale non è prevista l'iscrizione in albi o in elenchi e che quindi non hanno alcun ente deputato alla relativa tenuta che possa decidere sulla forma di gestione della tutela previdenziale» (Cassazione Civ. sez. lav. 16 febbraio 2007, n. 3622; conf. 13218/2008).

Il quadro giuridico è mutato a seguito dell'introduzione dell'art. 18, comma 12, del decreto-legge n. 98/2011 e del diritto vivente formatosi nella materia.

L'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, conv. in legge 15 luglio 2011, n. 111, ha previsto invero che «L'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, si interpreta nel senso che i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo tenuti all'iscrizione presso l'apposita gestione separata INPS sono esclusivamente i soggetti che svolgono attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ovvero attività non soggette al versamento contributivo agli enti di cui al comma 11, in base ai rispettivi statuti e ordinamenti, con esclusione dei soggetti di cui al comma 11. Resta ferma la disposizione di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103. Sono fatti salvi i versamenti già effettuati ai sensi del citato art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995».

Sebbene la formula letterale della disposizione sembrasse escludere la categoria degli avvocati dall'obbligo di iscrizione alla gestione separata (trattandosi di professionisti iscritti in albi, tenuti a versare - anche in caso di mancata iscrizione alla Cassa forense - il contributo integrativo al proprio ente previdenziale di riferimento) (3) (4)(5), tra il 2017 e il 2018, la Suprema Corte è progressivamente intervenuta nella materia, dapprima con riguardo alle categorie degli ingegneri ed architetti titolari di rapporto di impiego (per i quali sussisteva un divieto di iscrizione alla propria cassa di riferimento), poi con riferimento alla categoria degli avvocati iscritti in altri enti di previdenza, successivamente anche con riguardo agli avvocati del libero foro non iscritti in alcun ente di previdenza, per i quali non operava alcun divieto di iscrizione nella Cassa di previdenza forense.

Sin dalle prime pronunce che hanno riguardato la categoria degli avvocati, la Corte, relativamente a contributi richiesti dall'INPS per periodi anteriori all'entrata in vigore del decreto-legge n. 98/2011, e con principi aventi portata generale, ha ritenuto che «l'unica forma di contribuzione obbligatoriamente versata che può inibire la forza espansiva della norma di chiusura contenuta nella legge n. 335 del 1995, art. 2, comma 26, come chiarita dal decreto-legge n. 98 del 2011, art. 18, comma 12, non può che essere quella correlata ad un obbligo di iscrizione ad una gestione di categoria, in applicazione del divieto di duplicazione delle coperture assicurative incidenti sulla medesima attività professionale» (Corte cassazione, sez. lav. 12 dicembre 2018, n. 32167, C.A c INPS).

La Corte, in particolare, sempre con riferimento all'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, ha rimarcato che tale disposizione ha inteso «chiarire quali liberi professionisti siano tenuti alla iscrizione alla gestione separata», ritenendo che anche gli avvocati iscritti in albi vi siano assoggettati, laddove non siano iscritti alla cassa di previdenza forense ed abbiano quindi di adempito al pagamento del solo contributo integrativo.

Ha, invero, rilevato che «la contribuzione integrativa, in quanto non correlata all'obbligo di iscrizione alla cassa professionale, ed a prescindere dalla individuazione della funzione assolta all'interno del sistema di finanziamento delle attività demandate alla cassa professionale, non attribuisce al lavoratore una copertura assicurativa per gli eventi della vecchiaia, dell'invalidità e della morte in favore dei superstiti per ad non può essere rilevante ai fini di escludere l'obbligo di iscrizione alla gestione separata presso l'INPS» (Cassazione 32167/2018, *cit.*).

La Corte, quindi, ha precisato che, in virtù del principio di universalizzazione della copertura assicurativa ex articoli 35 e 38 della Costituzione, l'unico versamento contributivo rilevante ai fini dell'esclusione di detto obbligo di iscrizione è quello suscettibile di costituire in capo al lavoratore autonomo una correlata prestazione previdenziale.

(3) In tal senso, sembra deporre anche la relazione al disegno di legge di conversione n. 2814/2011, alla pag. 29, consultabile in

(4) <http://www.senato.it/bgt/pdf/s2814-1.pdf>

(5) (su cui più ampiamente infra, nota sub 6)).



I giudici di legittimità, a conferma del suesposto indirizzo, hanno escluso che l'uso della congiunzione «ovvero», presente nell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, possa avere una mera funzione esplicativa anziché disgiuntiva, tale da escludere dall'obbligo di iscrizione i soggetti che esercitano una attività professionale per il cui esercizio è richiesta l'iscrizione agli albi professionali, indipendentemente da ogni ulteriore obbligo di natura contributiva, quest'ultimo nel senso sopra chiarito.

L'orientamento in esame è stato confermato dalle successive pronunce (Cassazione civ. sez. lavoro, 17 dicembre 2018, n. 32608, I.N.P.S. c. I.D.; Cassazione civ. sez. lavoro, 11 gennaio 2019, n. 519, I.N.P.S. c. L.C.) anche relative agli avvocati del libero foro non aventi altre forme di impiego, non iscritti in altre forme di previdenza, ma solo all'albo di categoria e per questo tenuti al pagamento del solo contributo integrativo (Corte di cassazione, sez. VI, 10 gennaio 2020, n. 317, I.N.P.S. c. D.R.; sez. VI, 10 gennaio 2020, n. 318, I.N.P.S. c. G.A.; sez. VI, 17 gennaio 2020, n. 1000 M.C. c. INPS; sez. VI, 17 novembre 2020, n. 26021, INPS c. C.M.A.).

In tal senso, è stato specificato che «Gli avvocati iscritti ad altre forme di previdenza obbligatorie che, svolgendo attività libero professionale priva del carattere dell'abitudine, non hanno - secondo la disciplina vigente *ratione temporis*, antecedente l'introduzione dell'automatismo della iscrizione - l'obbligo di iscrizione alla Cassa forense, alla quale versano esclusivamente un contributo integrativo di carattere solidaristico in quanto iscritti all'albo professionale, cui non segue la costituzione di alcuna posizione previdenziale a loro beneficio, sono tenuti comunque ad iscriversi alla gestione separata presso l'INPS, in virtù del principio di universalizzazione della copertura assicurativa, cui è funzionale la disposizione di cui alla legge n. 335 del 1995, art. 2, comma 26, secondo cui l'unico versamento contributivo rilevante ai fini dell'esclusione di detto obbligo di iscrizione è quello suscettibile di costituire in capo al lavoratore autonomo una correlata prestazione previdenziale; detto principio va esteso anche al caso che viene qui in rilievo dell'avvocato non iscritto alla Cassa forense alla quale versa il contributo integrativo obbligatorio previsto dal regolamento della Cassa per il solo fatto di essere iscritto all'albo forense» (Corte di cassazione, sez. VI, 10 gennaio 2020 n. 317; VI, 10 gennaio 2020, n. 318, *cit.*).

Si è, dunque, precisato che l'obbligo di iscrizione alla gestione separata viene meno «solo se il reddito prodotto dall'attività professionale predetta è già integralmente oggetto di obbligo assicurativo gestito dalla cassa di riferimento» (Cassazione n. 3799 *cit.*)» (Cassazione, sez. VI, 17 novembre 2020, n. 26021, INPS c. C.M.A.).

A tale indirizzo si è ormai conformata la giurisprudenza di merito (tra le tante, Corte appello Brescia sez. lav., 21 settembre 2020, n. 137; Tribunale Catania sez. lav., 3 marzo 2020, n. 974; Corte d'appello di Catania, sez. lav., 17 giugno 2019 n. 677).

Alla stregua del conforme indirizzo della Suprema Corte, dunque, deve ritenersi che l'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011 va interpretato nel senso che per soggetti tenuti all'iscrizione alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, si intendono sia i soggetti che svolgono attività il cui esercizio non è subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali o elenchi, sia i soggetti che (ancorché esercenti attività che richiedono l'iscrizione in albi o elenchi) non sono sottoposti all'obbligo di versamento del contributo c.d. soggettivo in quanto non iscritti ad alcun ente di gestione, essendo irrilevante il mero versamento dell'eventuale contribuzione integrativa alla cassa previdenziale di categoria.

Pertanto, alla luce di tale dato, anche gli avvocati che non incorrano nell'obbligo di iscrizione alla Cassa di previdenza forense, per aver maturato redditi o volumi d'affari sotto le soglie *ex art. 22, legge n. 576/1980*, devono essere iscritti alla gestione separata *ex art. 2, comma 26, legge n. 335/1995*.

Dati gli effetti «retroattivi» dell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, quale norma di interpretazione dell'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, è pacifico che l'obbligo di iscrizione alla gestione separata operi anche per i periodi anteriori all'entrata in vigore dell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011 *cit.*, come nei casi esaminati dalla Suprema Corte (si considerino, ad es., quelli scrutinati da Cassazione 32167/2018, 32608/2018, 519/2019, riguardanti contributi richiesti dall'INPS per l'anno 2005).

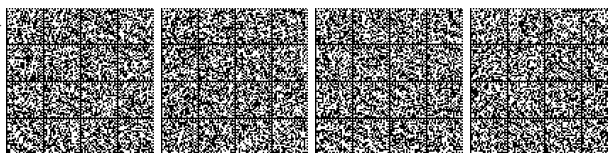
2.3. Incidenza delle questioni nel caso concreto.

Sussiste la rilevanza concreta ed attuale delle questioni poste.

Le odierne parti ricorrenti sono, come anticipato, avvocati del libero foro.

Come si evince dagli atti, non contestano il carattere abituale dell'attività professionale esercitata, del resto comprovata dall'iscrizione all'albo, dal possesso di una partita IVA e della predisposizione di un'organizzazione, sia pur minima, per lo svolgimento dell'attività.

Nel 2010, periodo di competenza degli oneri di iscrizione e contribuzione richiesti dall'INPS con gli atti opposti, non risultavano iscritte alla Cassa forense, in quanto pacificamente non obbligate in ragione dei parametri economici realizzati, sotto le soglie richiamate dall'art. 22, legge n. 576/1980 (come anticipato, in base alla delibera del Comitato dei delegati del 28 settembre 2007, le soglie minime previste per il 2010 *ex art. 22, legge n. 576/1980* ai fini dell'obbligo di iscrizione erano di euro 10.000,00 di reddito professionale netto o euro 15.000,00 di volume di affari).



Hanno, pertanto, versato, alla Cassa di previdenza forense, solo il contributo integrativo *ex art.* 11, legge n. 576/1980.

Alla luce del quadro giurisprudenziale sopra descritto, ad esse appare pienamente applicabile l'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, per come interpretato dall'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, e dunque l'obbligo di iscrizione alla gestione separata, tenuto conto che la Suprema Corte di cassazione ha ritenuto operante tale vincolo anche nei riguardi «dell'avvocato non iscritto alla Cassa Forense alla quale versa il contributo integrativo obbligatorio previsto dal regolamento della Cassa per il solo fatto di essere iscritto all'Albo forense» (Corte di cassazione, sez. VI, 10 gennaio 2020 n. 317, INPS c D.R.; VI, 10 gennaio 2020, n. 318, INPS c G.A.).

La circostanza che la ricorrente avv. Di Mauro abbia prodotto, nell'anno in considerazione, un reddito poco al di sotto di euro 5000, non esclude, nel caso di specie, l'applicabilità della disciplina in esame, posto che, come si è detto, risulta dato pacifico che parte opponente ha svolto l'attività professionale con carattere di abitudine.

Non appare, al riguardo, rilevante il dato normativo costituito dall'art. 44, comma 2, decreto-legge n. 269/2003, secondo cui «A decorrere dal 1° gennaio 2004 i soggetti esercenti attività di lavoro autonomo occasionale e gli incaricati alle vendite a domicilio di cui all'art. 19 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, sono iscritti alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, solo qualora il reddito annuo derivante da dette attività sia superiore ad euro 5.000».

Tale disposizione, infatti, fa riferimento, oltre che agli incaricati alle vendite a domicilio, all'attività di lavoro autonomo occasionale, e non può dunque applicarsi agli avvocati che svolgono la professione con carattere di abitudine.

Ed invero, il limite reddituale ivi previsto, di euro 5000, non serve per qualificare il lavoro come occasionale, ma per individuare il momento a partire dal quale anche il lavoratore autonomo occasionale è tenuto all'iscrizione alla gestione separata.

Come è noto, il lavoro autonomo occasionale è un'attività autonoma, esercitata senza alcun vincolo di subordinazione o di coordinamento che però non richiede l'apertura della partita IVA, perché è svolta in modo saltuario (per pochi giorni durante l'anno) ed è priva dei requisiti dell'organizzazione e della professionalità.

Secondo la giurisprudenza che si è allineata all'indirizzo espresso dalla Suprema Corte, invece, «l'iscrizione della ricorrente all'albo professionale - requisito indispensabile per l'esercizio della professione come previsto dall'art. 2, comma 1 della legge n. 576/1980 - e l'apertura della partita IVA che costituisce adempimento richiesto a chi intraprende un'attività di lavoro autonomo a titolo di professione abituale (come si ricava dal combinato disposto degli articoli 35, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972 e 5, comma 1, dello stesso decreto del Presidente della Repubblica), provano in via presuntiva l'abitudine dello svolgimento dell'attività professionale. Pertanto, a fronte di tali elementi, era onere della ricorrente allegare e documentare circostanze specifiche atte a superare la prova presuntiva dell'abitudine dell'esercizio della professione, onere nella specie non assolto» (Corte d'appello di Catania, sez. lav., 17 giugno 2019, n. 677, INPS c P.S.).

Nel caso di specie, quindi, essendo pacifico il requisito dell'abitudine anche con riguardo all'attività esercitata all'avv. Di Mauro, deve ritenersi applicabile l'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011.

Per quanto riguarda il ricorrente avv. Albana, l'applicabilità dell'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, è viepiù pacifica, dato che, non solo non vi è contestazione sui requisiti di abitudine richiesti, ma il reddito percepito è anche superiore all'importo di euro 5000 (essendo pari ad euro 5655), sicché in alcun modo può richiamarsi, in suo favore, il disposto di cui all'art. 44, comma 2, decreto-legge n. 269/2003.

Infine, in sede di ricostruzione normativa e giurisprudenziale, si è dato atto degli effetti retroattivi dell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, quale norma di interpretazione dell'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, il che rende operante l'obbligo di iscrizione alla gestione separata anche per i periodi anteriori alla sua entrata in vigore. Ciò consente all'INPS di agire, come fatto nei riguardi delle odierne parti ricorrenti, per il recupero dei contributi relativi a periodi di competenza pregressi.

Da quanto premesso, si comprende la rilevanza della questione di costituzionalità principale, relativa all'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, per come interpretato dall'art. 18, comma 12, decreto-legge 98/2011 (*infra* § 3, *sub A*)).

Ove, infatti, tale disposizione venisse dichiarata illegittima, per come richiesto, gli odierni ricorsi verrebbero certamente accolti.

L'incostituzionalità della normativa in esame, infatti, farebbe venir meno la fonte da cui trae fondamento l'obbligo di iscrizione delle parti ricorrenti alla gestione separata dell'INPS e, conseguentemente, il credito contributivo reclamato a tale titolo.

L'antinomia prodotta dalla norma impugnata, rispetto alle previsioni dell'ordinamento previdenziale forense di cui alla legge n. 576/1980, verrebbe, quindi, eliminata, con conseguente pacifica ed esclusiva applicazione dell'art. 22, legge n. 576/1980.



Del pari, laddove non venisse reputata preliminare e fondata la prima questione, appare rilevante anche quella sollevata in via subordinata, in relazione all'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011 (*intra* § 3, *sub B*)).

Come già esposto e come si vedrà in punto di non manifesta infondatezza, solo dopo l'introduzione dell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011 e la successiva elaborazione giurisprudenziale, è stato affermato l'obbligo di iscrizione presso la gestione separata per gli avvocati esonerati dall'iscrizione alla cassa di previdenza forense, *ex art. 22*, legge n. 576/1980.

Precedentemente, l'assetto normativo e giurisprudenziale era, invece, nel senso di escludere chiaramente un tale onere.

Laddove, pertanto, tale norma venisse dichiarata illegittima, nella parte in cui esplica effetti retroattivi, e dunque nella misura in cui non prevede che l'obbligo di iscrizione alla gestione separata per gli avvocati possa decorrere solo dalla sua entrata in vigore, le domande attoree verrebbero parimenti accolte.

Ed invero, in tal caso, fino all'entrata in vigore dell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, verrebbe meno il fondamento normativo dell'obbligo di iscrizione delle parti ricorrenti nella gestione separata, con conseguente insussistenza dei crediti richiesti dall'INPS con riguardo all'anno 2010.

Per converso, laddove le questioni poste non venissero accolte e venisse pienamente confermato l'assetto normativo attuale, i ricorsi dovrebbero essere rigettati nel merito, risultando ormai acquisito nell'interpretazione giurisprudenziale il principio secondo cui i contributi richiesti dall'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, ai fini dell'esonero dall'iscrizione dalla gestione separata, non sono quelli integrativi *ex art. 11*, legge n. 576/1980, ma quelli soggettivi, *ex art. 10*, legge n. 576 *cit.*, che presuppongono l'iscrizione alla cassa di previdenza forense.

3. Non manifesta infondatezza.

A) Art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011. Violazione dell'art. 3 della Costituzione per irragionevolezza, illogicità ed incoerenza del sistema normativo.

Richiamata la ricostruzione normativa e giurisprudenziale che precede (*supra*, § 2.2.), sussiste il dubbio che l'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, come interpretato a seguito dell'introduzione dell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, sia viziato sotto i profili di irragionevolezza, illogicità, incoerenza che esso provoca nel sistema normativo, in violazione dell'art. 3 della Costituzione, e ciò, in specie, nella parte in cui prevede l'obbligo di iscrizione alla gestione separata dell'INPS a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie (di reddito o di volume d'affari) *ex art. 22*, legge n. 576/1980.

Come visto, per la materia ed i periodi che rilevano nel presente processo (obblighi previdenziali inerenti ai redditi prodotti nel 2010 per l'esercizio dell'attività forense), il sistema previdenziale forense risulta regolato dalla legge n. 576/1980, la quale gradua gli obblighi di natura contributiva e previdenziale, sostanzialmente prevedendo che solo gli avvocati che abbiano raggiunto determinate soglie (di reddito o di volume d'affari) incorrano nell'obbligo di iscrizione alla cassa di previdenza e, quindi, nell'obbligo di pagamento del contributo soggettivo *ex art. 10*, legge n. 576/1980 e disponendo conseguentemente che gli altri, al di sotto di tali soglie, siano onerati a pagare solo il contributo integrativo *ex art. 11*, legge n. 576 *cit.*, senza obbligo di iscrizione.

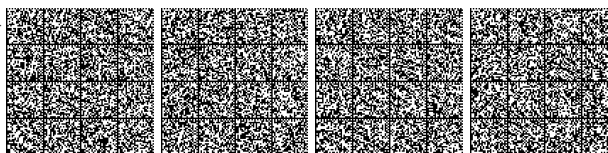
Tale sistema non impedisce agli avvocati del libero foro che non raggiungano le soglie previste dall'art. 22, legge n. 576/1980 di iscriversi, a domanda, alla Cassa forense e di avere, dunque, una piena copertura assicurativa, ma rimette tale scelta al professionista.

Sul punto, si rinvia alla ricostruzione normativa sopra effettuata e si richiama la nota informativa ivi citata della Cassa forense n. prot. 504628 del 23 dicembre 2020, acquisita telematicamente in pari data ed in atti, che conferma tale assetto (6).

La legge n. 576/1980 costituisce *lex specialis* dell'ordinamento previdenziale forense e, perciò, non può ritenersi implicitamente abrogata, neppure parzialmente, da quelle nonne, come l'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, che, ancorché successive, non riguardano espressamente tale sistema. Quest'ultimo, del resto, ha mantenuto nel tempo la propria specialità, come comprova l'entrata in vigore della legge n. 247/2012, con la quale, peraltro, è stata confermata l'esclusività del ruolo svolto nella materia dall'ente previdenziale forense (v. articoli 21, comma 8 e 9, legge n. 247, *cit.*)(7).

(6) Per comodità di lettura, si riporta la nota in questione, nella parte di interesse, secondo cui prima dell'entrata in vigore del regolamento di attuazione dell'art. 21, commi 8 e 9, legge n. 247/2012, «l'iscrizione alla Cassa era facoltativa e, a domanda, nei casi in cui il professionista non raggiungesse una soglia minima di reddito o di volume d'affari IVA, di natura professionale, fissati dal comitato dei delegati per l'accertamento dell'esercizio continuativo della professione».

(7) Ai sensi dell'art. 21, comma 8, legge n. 247/2012, invero, è stato previsto che «l'iscrizione agli albi comporta la contestuale iscrizione alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense» e, ai sensi dell'art. 21, comma 9, che o «La Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, con proprio regolamento, determina, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, i minimi contributivi dovuti nel caso di soggetti iscritti senza il raggiungimento di parametri reddituali, eventuali condizioni temporanee di esenzione o di diminuzione dei contributi per soggetti in particolari condizioni e l'eventuale applicazione del regime contributivo».



Stando così le cose, l'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, per come interpretato dall'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, nella parte oggetto della presente questione, appare introdurre un elemento di oggettiva incoerenza normativa, che rende la norma illogica, irrazionale e dunque irragionevole, in violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Da un canto, invero, l'ordinamento, con la *lex specialis* destinata alla previdenza forense, riconosce al professionista - che, per lo svolgimento dell'attività di avvocato, non maturi redditi considerevoli, rimanendo sotto le soglie *ex art. 22*, legge n. 576/1980 - la facoltà di iscriversi alla propria cassa di previdenza; lo assoggetta al solo obbligo del pagamento del contributo integrativo *ex art. 11*, legge n. 576 *cit.*; lo esonera da ogni ulteriore onere di iscrizione e contribuzione; riconosce, quindi, all'autonomia regolamentare della Cassa forense il compito di individuare i criteri in forza dei quali assoggettare o l'attività forense agli obblighi di iscrizione e di contribuzione ed a dimensionare gli stessi secondo le finalità solidaristico-mutualistiche (Corte costituzionale, 30 marzo 2018, n. 67), in funzione delle previste prestazioni previdenziali ed assistenziali (articoli 1 e ss. legge n. 576/1980; per gli avvocati non iscritti alla cassa, art. 9, legge n. 576/1980).

Dall'altra parte, invece, con la disposizione impugnata, prevede del tutto contraddittoriamente che, laddove i criteri della Cassa, in applicazione dell'autonomia regolamentare che le è riconosciuta dalla legge, esonerino l'avvocato dagli obblighi di iscrizione e contribuzione testé descritti, si attivino allora a carico del detto professionista ulteriori e ben distinti oneri previdenziali, quali l'iscrizione alla gestione separata *ex art. 2*, comma 26, legge n. 335/1995 e l'obbligo di pagamento dei relativi contributi parametrati al reddito, peraltro con ritenute diverse (e più esose) rispetto a quelle previste dall'art. 10, legge n. 576/1980. E tutto ciò in favore di una gestione previdenziale, quale è quella «separata» dell'INPS, avulsa da quella forense e che non sorge affatto per assicurare una tutela previdenziale alla categoria degli avvocati.

Appare evidente l'antinomia prodotta dalla norma impugnata, l'oggettiva incoerenza del sistema normativo che essa provoca, l'irrazionalità normativa di una previsione che impone all'avvocato l'obbligo di iscrizione in un separato ente previdenziale proprio quando e nella misura in cui il suo stesso ordinamento previdenziale, in base a disposizioni di legge, esclude un tale onere nei confronti della sua stessa cassa di categoria.

Trattasi, verosimilmente, di un effetto non voluto dal legislatore dell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, come sembra desumersi dalla lettura dei lavori preparatori (si fa riferimento alla relazione al disegno di legge di conversione n. 2814/2011, alla pag. 29) e cionondimeno prodottosi nel diritto vivente, che contrasta, tuttavia, con riguardo alla categoria professionale degli avvocati sottosoglia *ex art. 22*, legge n. 576/1980, contro ogni principio di razionalità normativa(8) (9)(10).

Laddove, invero, il legislatore avesse voluto estendere anche a tali professionisti l'obbligo di iscrizione ad un ente previdenziale - come difatti è accaduto, per i periodi successivi a quelli che rilevano nella presente causa, con l'art. 21, comma 8, legge n. 247/2012 - esso lo avrebbe fatto agendo sullo stesso sistema previdenziale forense (ad es., modificando l'art. 22, legge n. 576/1980), mantenendone così unitarietà e coerenza.

Con la disposizione in esame, invece, non solo è stato introdotto un onere che si rivela del tutto incompatibile con il regime delineato dalla *lex specialis* (art. 22, legge n. 576/1980), ma si è pervenuti anche all'illogico risultato di disgregare irragionevolmente il regime previdenziale dell'avvocato sotto soglia *ex art. 22*, legge n. 576/1980, creando un farraginoso frazionamento degli enti a cui lo stesso deve rapportarsi: alla cassa forense per il pagamento del contributo integrativo *ex art. 11*, legge n. 576/1980 e per la fruizione di eventuali prestazioni assistenziali (art. 9, legge n. 576 *cit.*); all'INPS per il pagamento dei contributi *ex art. 2*, comma 26, legge n. 335/1995.

Tale scomposizione appare del tutto insensata poiché l'obbligo di contribuzione richiesto in favore della gestione separata deriva dall'esercizio della medesima attività - quella forense - a cui si rapporta l'obbligo del contributo inte-

(8) La relazione al disegno di legge n. 2814 *cit.* è consultabile in

(9) <http://www.senato.it/bgt/pdf/s2814-1.pdf>

(10) La stessa, proprio in merito all'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, sembra giustificare la sua introduzione in relazione al fenomeno dell'elusione contributiva favorita da disposizioni statutarie e regolamentari di «alcuni enti» previdenziali, relativamente all'attività professionale esercitata «dopo la pensione», e non già all'esonero per motivi reddituali previsto da specifiche norme di legge dell'ordinamento previdenziale forense, come l'art. 22, legge n. 576/1980. La relazione, inoltre, sembra escludere dall'obbligo di iscrizione alla gestione separata coloro che svolgono un'attività il cui esercizio presuppone l'iscrizione ad appositi albi o elenchi. Essa, invero, illustra che «Il comma 12 riguarda la contribuzione in tutti i casi di svolgimento dell'attività professionale. Le vigenti disposizioni statutarie e regolamentari di alcuni enti previdenziali di diritto privato di cui ai decreti legislativi n. 509/1994 e n. 103/1996, approvati dai vigilanti Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze, hanno previsto la possibilità, su base volontaria, di proseguire l'esercizio della attività professionale una volta liquidato il trattamento pensionistico, senza essere tenuti al versamento della contribuzione ordinaria. Tali previsioni si sono rivelate non coerenti con il principio di carattere generale in base al quale i redditi prodotti devono essere assoggettati a contribuzione previdenziale, per cui l'INPS nell'ambito di una vasta operazione finalizzata a contrastare l'evasione ed elusione contributiva, ha ritenuto di contestare in tali ipotesi il mancato versamento della contribuzione presso la propria gestione separata, di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335». Specifica, quindi, che «la norma in esame intende offrire quindi una soluzione alla questione, da una parte, imponendo per il futuro l'obbligo per i citati enti previdenziali di diritto privato di prevedere negli statuti e nei regolamenti l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione in tutti i casi di svolgimento dell'attività professionale (ossia, anche una volta maturato il trattamento pensionistico) e, dall'altra, precisando che sono soggetti all'iscrizione presso la gestione separata INPS coloro che svolgono attività il cui esercizio non è subordinato all'iscrizione ad appositi albi o elenchi, salvo diversa previsione legislativa».



grativo *ex art.* 11, legge n. 576/1980 in favore della Cassa forense, l'ente a cui l'ordinamento ha sempre devoluto l'esclusiva competenza della gestione dei rapporti previdenziali della categoria.

Non appaiono quindi applicabili, al caso di specie, i principi affermati dalla Suprema Corte in materia di duplicità delle iscrizioni in distinte gestioni previdenziali, in ragione della duplicità dell'attività esercitata, posto che, nel caso in scrutinio, rileva un'unica attività, quale è quella forense, che risulta già disciplinata dalla legge n. 576/1980 secondo un ordinamento speciale ed unitario, che la norma impugnata, concepita per altre categorie di lavoratori, mira invece irragionevolmente a mettere in discussione ed a disarticolare.

L'effetto disfacente che la norma produce, peraltro, pone l'avvocato, che non raggiunga le soglie previste dall'art. 22, legge n. 576/1980 (e che per questo, non essendo iscritto alla cassa forense, venga assoggettato alla gestione separata), in una condizione previdenziale irrazionalmente diversa ed anche deteriore rispetto a quella dell'avvocato che le abbia raggiunte (e che sia perciò obbligato all'iscrizione alla Cassa forense), non consentendogli di acquisire automaticamente presso la propria cassa di categoria i requisiti di iscrizione e contribuzione derivanti dall'esercizio dell'attività forense, previsti dagli articoli 1 e ss. legge n. 576/1980, per la fruizione delle prestazioni previdenziali ivi regolate in favore degli avvocati.

Ed infatti, la contribuzione versata alla gestione separata dell'INPS non viene riversata alla Cassa di previdenza forense e, dunque, non viene ivi accreditata all'avvocato, né in vario modo destinata - benché applicata su redditi derivanti dall'esercizio della professione forense - all'ente deputato per legge ad assicurare gli scopi mutualistici-solidaristici per la categoria.

D'altra parte, l'utilità della contribuzione versata dall'avvocato alla gestione separata INPS, in vista di possibili prestazioni a carico della stessa, appare davvero limitata, se non improbabile, non solo per la esiguità del gettito contributivo, in quanto basato su redditi marginali quali sono quelli sotto le soglie *ex art.* 22, legge n. 576/1980, ma anche per l'estrema esiguità del periodo contributivo maturabile presso la detta gestione separata.

Si consideri, a tal riguardo, che l'operazione «Poseidone», con la quale l'INPS ha iniziato a procedere all'iscrizione alla gestione separata degli avvocati sotto soglia *ex art.* 22, legge n. 576/1980, è iniziata nel 2009 e cessata con l'entrata in vigore della legge n. 247/2012, in forza della quale è venuto meno l'esonero dall'iscrizione alla cassa di previdenza forense per ragioni economiche.

Le odierne parti oppponenti, ad esempio, sono state iscritte d'ufficio alla gestione separata a decorrere dal 2010 e, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 21, comma 8, legge n. 247/2012, continuando a svolgere l'attività forense, sono incorse nell'obbligo di iscrizione nella Cassa forense, con conseguente preclusione dell'INPS di mantenere la loro iscrizione alla gestione separata.

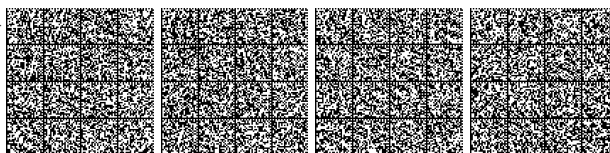
Sicché la contribuzione non coperta da prescrizione, richiedibile e richiesta dall'INPS per la gestione separata, a carico degli avvocati, rimane circoscritta ad un limitato arco temporale (molto spesso pari soltanto a qualche anno), quasi sempre insufficiente per poter generare la maturazione di requisiti di legge utili ai fini di eventuali prestazioni previdenziali a carico della stessa gestione.

Del resto, anche considerando la possibilità per il professionista di chiedere, al sussistere dei presupposti, la ricongiunzione della contribuzione versata a favore della gestione separata presso l'ente di categoria, tale operazione non potrebbe avvenire senza ulteriori aggravii, sia di tipo procedurale, sia di carattere economico.

E non si comprende davvero il motivo per il quale, se anche l'avvocato sotto soglia *ex art.* 22, legge n. 576/1980 debba essere sottoposto a contribuzione con obbligo di iscrizione ad un ente di previdenza, ciò non avvenga con l'iscrizione presso il proprio ente di categoria, anziché presso la gestione separata dell'INPS.

La norma impugnata, dunque, non solo appare incoerente, ma obiettivamente irragionevole, poiché, nel porsi in rapporto di chiara inconciliabilità con l'art. 22, legge n. 576/1980, genera il risultato di assoggettare le fasce di professionisti più deboli e con minori capacità reddituali - quali sono gli avvocati esonerati dall'obbligo di iscrizione *ex art.* 22, legge n. 576/1980 - ad un regime previdenziale *sui generis*, frammentario, disorganico, neppure in grado di garantire una copertura assicurativa certa o utile, o comunque, al più, in grado di riconoscerne una immotivatamente diversa rispetto a quella goduta dagli avvocati iscritti alla Cassa forense, la cui contribuzione viene, invece, automaticamente riversata alla Cassa di categoria, con l'automatica e certa maturazione dei requisiti di iscrizione e contribuzione presso l'ente previdenziale deputato per legge ad erogare le relative prestazioni, senza ulteriori aggravii.

Tutto ciò non appare giustificabile neppure attraverso il richiamo al principio di universalizzazione delle tutele *ex art.* 38 della Costituzione, posto che tale principio viene applicato dalla stessa Suprema Corte partendo dal presupposto che determinate categorie non possano avere una copertura assicurativa, per la mancanza di un ente previdenziale a ciò preposto ovvero per la presenza di espresse preclusioni che ne impediscono l'iscrizione: si pensi, ad esempio, all'ipotesi già menzionata degli ingegneri che esercitano l'attività professionale essendo contemporaneamente titolari di un distinto rapporto di lavoro dipendente, per i quali vige il divieto di iscrizione presso l'ente di categoria (sul punto, si rinvia a quanto



affermato dalla Suprema Corte a partire dalla pronuncia 18 dicembre 2017, n. 30344; *cfr.* anche art. 7 Inarcassa, consultabile presso il sito istituzionale www.inarcassa.it/site/home/iscrizione/condizioni-per-liscrizione-obbligatoria.html (11)

Nell'ipotesi in scrutinio, invece, all'avvocato del libero foro sotto soglia *ex art.* 22, legge n. 576/1980 non è preclusa la facoltà di iscrizione alla propria Cassa di previdenza forense, potendo l'avvocato accedere alla piena tutela assicurativa presso il predetto ente di gestione, a domanda: si rinvia alla nota pervenuta da Cassa forense n. prot. 504628 del 23 dicembre 2020 *cit.*

Sul punto, del resto, va osservato che il regime previsto dall'art. 22, legge n. 576/1980 di escludere dall'obbligo - e non già dalla facoltà - di iscrizione gli avvocati che abbiano prodotto redditi o volumi d'affari al di sotto delle soglie previste non è volto a negare una tutela assicurativa o a mettere in discussione i principi costituzionali che regolano la materia previdenziale, quanto a riconoscere - secondo la valutazione del legislatore - un regime di maggior favore nei riguardi degli avvocati che non abbiano potuto produrre redditi o volume d'affari apprezzabili e, dunque, che non abbiano maturato un'effettiva capacità di concorrere, anche sotto il profilo solidaristico, al sistema previdenziale forense (si considerino, ad es., i modesti redditi prodotti dalle odierne parti ricorrenti, indicati in premessa).

E, d'altro canto, va ribadito che quando il legislatore ha ritenuto di eliminare le aree di esonero dall'obbligo di iscrizione all'ente di previdenza forense, stabilendo per tutti gli avvocati iscritti in albi l'obbligo di iscrizione, come avvenuto con l'art. 21, comma 8, legge n. 247/2012, esso lo ha fatto espressamente, confermando al tempo stesso, tuttavia, l'unicità della gestione affidata alla Cassa di previdenza. Ciò, peraltro, senza escludere che i regolamenti della stessa Cassa forense potessero riconoscere trattamenti di maggior favore o regimi di esenzione dall'obbligazione contributiva nei riguardi degli avvocati che versassero in determinate condizioni (*v. art.* 21, comma 9, legge n. 247/2012).

Quanto premesso, dunque, porta a concludere che la norma impugnata, come interpretata a seguito dell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, sia irragionevole ed illogica, contrasti con i principi di razionalità normativa e di coerenza del sistema e si ponga in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

B) Art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011. Violazione dell'art. 3 della Costituzione, per irragionevolezza e lesione del legittimo affidamento generato dall'art. 22, legge n. 576/1980; violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Si dubita della costituzionalità dell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, nella parte in cui esplica effetti retroattivi, non prevedendo che l'obbligo di iscrizione nella gestione separata, a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie (di reddito o di volumi di affari) *ex art.* 22, legge n. 576/1980, decorra dalla sua entrata in vigore, e ciò per possibile violazione dell'art. 3 e 117, comma 1 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (CEDU).

I

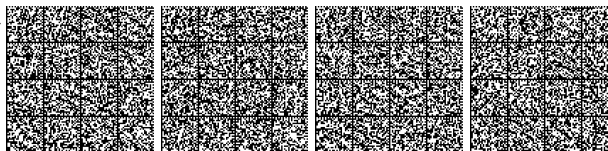
L'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, conv. in legge 15 luglio 2011, n. 111, prevede che: «L'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, si interpreta nel senso che i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo tenuti all'iscrizione presso l'apposita gestione separata INPS sono esclusivamente i soggetti che svolgono attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ovvero attività non soggette al versamento contributivo agli enti di cui al comma 11, in base ai rispettivi statuti e ordinamenti, con esclusione dei soggetti di cui al comma 11. Resta ferma la disposizione di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103. Sono fatti salvi i versamenti già effettuati ai sensi del citato art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995».

Come già anticipato, a seguito di tale disposizione e del diritto vivente formatosi nella materia a partire dal 2018, è stato riconosciuto l'obbligo di iscrizione alla gestione separata dell'INPS nei riguardi degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza in quanto con reddito o volume d'affari sotto le soglie previste dall'art. 22, legge n. 576/1980.

Prima, la Suprema Corte di Cassazione, alla luce del chiaro dato normativo costituito dai commi 25 e 26 dell'art. 2 della legge n. 335/1995, aveva espressamente escluso l'applicabilità della gestione separata *ex art.* 2, comma 26, legge n. 335/1995 ai professionisti iscritti in albi, anche se privi di un ente di previdenza (Cass. Civ. sez. lav. 16 febbraio 2007 n. 3622; conf. 13218/2008 *cit.*), dovendosi conseguentemente escludere, *a fortiori*, che tale gestione potesse riguardare gli avvocati iscritti in albi, dotati da sempre di un ente previdenziale.

Gli effetti retroattivi dell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, quale norma di interpretazione, non sono in discussione, dato che è pacifico che l'obbligo di iscrizione alla gestione separata riconosciuto dalla giurisprudenza

(11) Anche con riguardo alla categoria forense, la Cassazione, nel confermare i principi espressi con riguardo agli ingegneri, sembra presupporre l'impossibilità del professionista con redditi sotto le soglie *ex art.* 22, legge n. 576/1980 di iscriversi alla Cassa forense: si consideri, in proposito, quanto affermato da Cass. 32167/2018 *cit.*, al paragrafo 7, secondo cui «Giova ricordare, con riguardo al caso di specie, che per l'iscrizione alla Cassa di Previdenza ed Assistenza Forense, al tempo in cui si colloca la fattispecie, occorre che due requisiti: l'iscrizione all'albo professionale e l'esercizio della professione con carattere di continuità. Non potevano usufruire della previdenza forense coloro che esercitavano la libera professione in modo occasionale pur rimanendo iscritti all'albo professionale. L'obbligo di iscriversi alla Cassa Forense, con conseguente obbligo di contribuzione nei limiti fissati dal Comitato dei Delegati della Cassa, conseguiva al raggiungimento, nel corso dell'anno, di un reddito netto e di un volume di affari (Iva) superiore ai limiti determinati, anno per anno, sempre dal Comitato dei Delegati».



di legittimità, dopo l'introduzione della predetta norma di interpretazione, è stato accertato per periodi anteriori alla sua entrata in vigore: si considerino, ad es., i casi già citati ed esaminati da Cass. 32167/2018, 32608/2018, 519/2019, tutti riguardanti contributi richiesti dall'INPS per l'anno 2005.

Anche nell'odierno giudizio, la disposizione in esame è stata invocata dall'INPS per giustificare la fondatezza dell'iscrizione d'ufficio nella gestione separata disposta con riguardo alle parti ricorrenti e delle conseguenti pretese contributive azionate nei riguardi delle stesse, in relazione ad un periodo di competenza, quale è il 2010, anteriore all'entrata in vigore della norma.

Proprio il riconosciuto effetto retroattivo della disposizione, derivante dalla sua natura di norma di interpretazione dell'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, pone il dubbio che la riguarda sotto i citati profili dell'irragionevolezza e della lesione del legittimo affidamento, ex art. 3 Cost., e ciò alla luce dei medesimi criteri richiamati dalla giurisprudenza costituzionale (ex multis, C. cost. 12 luglio 2019 n. 174).

La norma, invero, senza che sussistano interessi imperativi di carattere generale, nel decretare l'applicabilità degli obblighi di iscrizione e contribuzione ex art. 2, comma 26, legge n. 335/1995 anche per i periodi anteriori alla sua entrata in vigore, incide retroattivamente ed irragionevolmente sulla condizione giuridica ed economica degli avvocati, ledendone il legittimo affidamento in ordine al regime previdenziale e contributivo ad essi applicabile, per come desumibile dal sistema delineato dalla normativa ad essi dedicata e costituita dall'art. 22, legge n. 576/1980.

Tale disciplina, come si è più volte ricordato, stabilisce che solo gli avvocati iscritti in albi che raggiungano determinate soglie (di reddito o di volume d'affari), fissate periodicamente dal comitato dei delegati, siano obbligati all'iscrizione all'ente di previdenza e siano assoggettati ad ulteriori contributi, oltre quello integrativo ex art. 11, legge n. 576/1980, e che dunque coloro che non superino le sopraddette soglie siano tenuti a corrispondere solo il pagamento del citato contributo integrativo.

L'impianto della legge n. 576/1980, prima dell'entrata in vigore della disposizione dell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011 e del successivo diritto vivente, sviluppatosi, peraltro e come detto, solo dal 2018 in poi, ha quindi generato nei detti professionisti la più che legittima convinzione di non dover essere sottoposti ad alcun ulteriore onere previdenziale e di poter scegliere se iscriversi alla propria cassa di previdenza o meno.

La norma prevista dall'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, nel rendere applicabili agli avvocati gli obblighi sulla gestione separata anche per i periodi pregressi alla sua introduzione, lede, quindi, il loro legittimo affidamento, incidendo retroattivamente sulla loro condizione giuridica e patrimoniale, attraverso oneri ed imposizioni originariamente non previsti, rispetto ai quali i diretti interessati non hanno potuto effettuare alcuna preliminare valutazione o scelta (ad es., di non esercitare la professione — o di non esercitarla a determinate condizioni — perché ritenuta eccessivamente onerosa ovvero di richiedere, a tal punto, l'iscrizione facoltativa alla Cassa forense, onde evitare la frammentazione del proprio regime previdenziale, come sopra descritto § 3, sub A), etc.).

Tale lesione avviene, quindi, in forza di una sorta di «tassazione» retroattiva, che nel caso di specie, peraltro, colpisce le fasce più deboli della categoria, poiché produttive di redditi marginali, che vengono così ulteriormente gravate: si consideri, ad es., il caso della ricorrente Di Mauro, avvocato dal 2009 e con un reddito imponibile nel 2010 di euro 4111, che risulta notevolmente inciso dall'importo richiesto per dall'INPS con l'atto opposto, pari ad euro 1920,70 (di cui euro 1098,46 a titolo di contributi ed euro 822,24 a titolo di sanzioni).

La stessa Corte di Cassazione ha riconosciuto tali caratteristiche, nella misura in cui ha affermato che «più che un contributo destinato ad integrare un settore previdenzialmente scoperto, i conferimenti alla gestione separata hanno piuttosto il sapore di una tassa aggiuntiva su determinati tipi di reddito, con il duplice scopo di “fare cassa” e di costituire un deterrente economico all'abuso di tali forme di lavoro» (Cass. sez. lav. 32167/2018, § 8, pag. 5, che richiama S.U. 3240/2010).

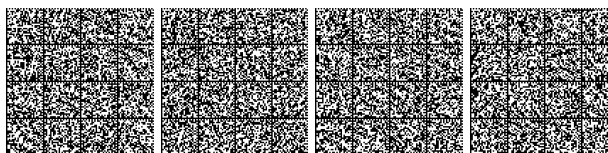
Nel caso in esame, tuttavia, l'applicazione della norma agli avvocati esonerati dall'iscrizione alla propria cassa ex art. 22, legge n. 576/1980 determina l'irragionevole conseguenza di assoggettare a tale «tassazione», retroattivamente, anche quei professionisti che non avevano certamente inteso eludere i propri obblighi contributivi, effettuando le prescritte dichiarazioni dei redditi (come riconosciuto dall'INPS, che in forza delle medesime dichiarazioni ha potuto procedere alla loro iscrizione d'ufficio alla gestione separata) e facendo affidamento sul regime ad essi espressamente riconosciuto dall'art. 22, legge n. 576/1980.

E del resto, gli stessi lavori preparatori della legge di conversione del decreto-legge n. 98/2011, con riguardo all'art. 18, comma 12, non sembravano precludere alla soluzione poi adottata dal diritto vivente rispetto agli avvocati iscritti in albi, esonerati all'iscrizione ex art. 22, legge n. 576/1980. Si richiama, in merito, quanto già evidenziato sul contenuto della relazione al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 98/2011, n. 2814/2011, pag. 29 e si rinvia, in particolare, alla nota *sub* 6 del presente provvedimento.

Non sussistono, peraltro, quei presupposti che, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, possono consentire un giudizio di legittimità costituzionale della norma, nella parte in cui esplica effetti retroattivi.

Innanzitutto, non sussistono motivi imperativi di carattere generale.

Al riguardo, si rileva lo scarso gettito contributivo che la disposizione impugnata appare destinata a produrre, dato che vengono coinvolti solo gli avvocati che hanno prodotto redditi molto bassi, quali sono quelli al di sotto delle soglie ex art. 22, legge n. 576 cit., e peraltro per un periodo di tempo molto limitato (dall'inizio dell'operazione «Poseidone» all'entrata in vigore dell'art. 21, comma 8, legge n. 247/2012).



In ogni modo, come è stato più volte rimarcato dalla giurisprudenza, la mera esigenza di un maggior gettito contributivo non costituisce un preminente interesse di carattere generale idoneo a giustificare l'incisione retroattiva di posizioni giuridiche consolidate.

La mancanza di un preminente interesse generale e l'irragionevolezza della norma, nella misura in cui dispone anche per il passato, appaiono desumibili anche dalla particolare distanza temporale che corre tra l'epoca di emanazione della norma interpretata (1995) e quella di approvazione della norma interpretatrice (2011).

Inoltre, non appaiono sussistere quelle specifiche condizioni che la stessa Corte costituzionale ha più volte richiamato, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, e che possono consentire di considerare ragionevole l'intervento retroattivo, ovverosia la sussistenza di ragioni storiche epocali, la necessità di porre rimedio ad un'imperfezione tecnica della legge interpretata, ristabilendo un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore, la necessità di riaffermare l'intento originale del Parlamento, la sussistenza di manifeste sperequazioni determinate da istituti *extra ordinem* di eccezionale favore, profili di illegittimità costituzionale dalla disciplina anteriore interpretata (da ultimo, C. cost. 12 luglio 2019, n. 174, cit.).

Anzi, va ulteriormente ribadito come l'interpretazione autentica in esame abbia una valenza sostanzialmente innovativa, atteso che l'applicazione della norma interpretata dell'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, alla luce della sua esegesi anche sistematica con il comma 25 dello stesso articolo, appariva chiaramente preclusa agli avvocati del libero foro, in quanto professionisti iscritti in albi dotati di un proprio ente di gestione previdenziale, come in generale a tutti i professionisti comunque iscritti in albi (in tal senso, prima del decreto-legge n. 98/2011, Cass. Civ. sez. lav. 16 febbraio 2007 n. 3622; conf. 13218/2008, cit.).

La norma in scrutinio, pertanto, appare incidere irragionevolmente sulla posizione giuridica degli avvocati, addossando retroattivamente oneri previdenziali non previsti dalla legislazione anteriore e, dunque, incidendo negativamente sulla condizione patrimoniale degli stessi, senza che sussistano motivi che possano giustificare una siffatta lesione del legittimo affidamento, dei principi di certezza del diritto e dei diritti acquisiti.

La giurisprudenza della Corte costituzionale, sul tema, ha più volte ricordato che negli ambiti diversi da quello del settore penale il legislatore, se è pur libero di emanare disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, incontra il limite nell'adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, che presuppone un puntuale bilanciamento tra le ragioni che hanno motivato la previsione della norma retroattiva e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata, specificando che «i limiti posti alle leggi con efficacia retroattiva si correlano alla salvaguardia dei principi costituzionali dell'eguaglianza e della ragionevolezza, alla tutela del legittimo affidamento, alla coerenza e alla certezza dell'ordinamento giuridico, al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (C. Cost., 12 luglio 2019 n. 174, cit.).

II

Infine, per completezza, appare doveroso evidenziare come la norma in esame presenti un ulteriore elemento di possibile contrasto con i parametri costituzionali invocati.

Come ha evidenziato l'INPS nelle proprie memorie di costituzione, la posizione di conflitto tra l'Istituto e la categoria dei professionisti non iscritti alla gestione separata — tra cui, gli avvocati non iscritti alla cassa forense, per mancato raggiungimento delle soglie previste dall'art. 22, legge n. 576/1980 — è sorta nel 2009, allorquando l'INPS, a fronte della mancata iscrizione di detti professionisti alla gestione separata, ha ritenuto di iscriverli d'ufficio e di procedere al recupero degli importi ritenuti spettanti (c.d. operazione Poseidone).

All'epoca della comparsa di tale posizione di conflitto, la giurisprudenza di legittimità aveva già chiaramente escluso l'applicabilità della gestione separata per i professionisti iscritti in albi (*ex multis*, Cass. Civ. sez. lav. 16 febbraio 2007 n. 3622; 13218/2008 cit.).

Appare pertanto oggettivo che, con l'intervento del legislatore, avvenuto con la formulazione dell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, è stata introdotta una norma che ha alterato la «parità delle armi» nell'ambito di un contenzioso già chiaramente delineatosi tra l'INPS e i professionisti, ribaltando l'orientamento dapprima espresso dalla giurisprudenza di merito e di legittimità.

La norma in esame, pertanto, nella parte in cui non prevede che gli obblighi di iscrizione previsti dalla norma interpretata (art. 2, comma 26, legge n. 335/1995) possano decorrere solo dalla entrata in vigore della norma interpretatrice, appare collidere non solo con l'art. 3 Cost., ma anche con i principi di cui all'art. 6 CEDU, per come richiamati dall'art. 117, comma 1, Cost., posto che essa incide in favore dell'INPS, con effetti retroattivi, su di un contenzioso già in atto al momento della sua emanazione e rispetto al quale sussisteva un indirizzo della Suprema Corte di Cassazione opposto a quello poi seguito dal legislatore.



4) Interpretazioni costituzionalmente orientate. Esclusione.

Tenuto conto del quadro giurisprudenziale evidenziato in sede di ricostruzione normativa, che consente di individuare un orientamento univoco e stabile della Suprema Corte in ordine all'applicabilità della disciplina di cui all'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, alla categoria degli avvocati che non abbiano raggiunto le soglie previste ex art. 22, legge n. 576/1980, appare vano ogni tentativo di procedere secondo interpretazioni costituzionalmente orientate.

Al riguardo, si richiama, peraltro, l'indirizzo più volte espresso dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui «in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* — se è pur libero di non uniformarvisi e di proporre una sua diversa esegesi, essendo la “vivenza” della norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali — ha alternativamente la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di “diritto vivente” e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con parametri costituzionali (sentenze n. 191 del 2013, n. 258 e n. 117 del 2012 e n. 91 del 2004)» (C. cost. 24 ottobre 2014, n. 242).

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Cost. e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visti gli articoli 3, 117, comma 1 Cost., in relazione all'art. 6 Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (CEDU);

Ritenuto, in relazione alle suddette disposizioni, non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale relative:

A) in via principale, all'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, nella parte in cui prevede, a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie (di reddito o di volumi di affari) ex art. 22, legge n. 576/1980, l'obbligo di iscrizione presso la gestione separata INPS;

B) in subordine, all'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, nella parte in cui non prevede che l'obbligo di iscrizione alla gestione separata dell'INPS, a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie (di reddito o di volumi di affari) ex art. 22, legge n. 576/1980, decorra per i periodi successivi alla sua entrata in vigore;

Ritenuta la questione rilevante, per le argomentazioni indicate in parte motiva;

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso, in Catania, 1° febbraio 2021

Il Giudice del lavoro: FIORENTINO

21C00127

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-024) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 8,00

