

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 33

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

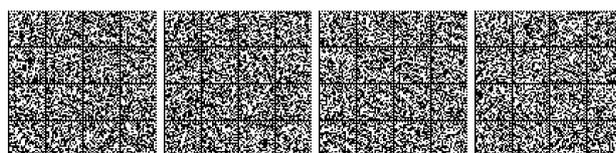
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 18 agosto 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

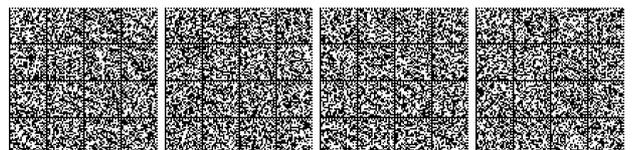




S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **32.** Ripubblicazione dell'ordinanza della Corte di cassazione del 5 gennaio 2021
 — Pag. 1
- N. **34.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 luglio 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023 - Composizione e copertura del disavanzo presunto.
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023 - Modalità di copertura del disavanzo di amministrazione relativo agli esercizi 2018 e 2019.
 — Legge della Regione Basilicata 6 maggio 2021, n. 20 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023), e, in particolare, art. 1, punto [*recte*: comma] 3, nonché il richiamato allegato O; e art. 4, nonché il richiamato allegato n. 7 (*rectius*: n. 8). Pag. 8
- N. **108.** Ordinanza della Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo del 28 aprile 2021
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio dello Stato 2018 - Ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2014 - Prevista rideterminazione in quote costanti, in non oltre venti esercizi, per le Regioni che si impegnano a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento dei pagamenti complessivi per investimenti, secondo le percentuali ivi previste, per gli anni dal 2018 al 2026 - Adeguamento del piano di rientro del disavanzo 2014 a decorrere dal 2018, con riferimento alla quota non ancora ripianata del disavanzo 2014 - Decorrenza dal 2018 del piano di rientro del disavanzo 2015, con riferimento alla quota non ancora ripianata - Norme della Regione Abruzzo - Risultato di amministrazione presunto - Iscrizione nello stato di previsione della spesa di una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2019-2020-2021), determinata in euro 25.544.172,01 quale annualità del suindicato disavanzo presunta al 31 dicembre 2014 ed euro 4.404.075,67 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2015.
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio dello Stato 2018 - Prevista applicazione anche al ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2015 della rideterminazione in quote costanti, in non oltre venti esercizi, per le Regioni che si impegnano a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti - Norme della Regione Abruzzo - Risultato di amministrazione presunto - Iscrizione nello stato di previsione della spesa di una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2019-2020-2021), determinata in euro 4.404.075,67 quale annualità del suindicato disavanzo presunto al 31 dicembre 2015.
 — Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, commi 779, 780 e 782; legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 (Bilancio di previsione finanziario 2019 - 2021), art. 8, comma 1, lettere a) e c). Pag. 13
- N. **109.** Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Siena del 2 febbraio 2021
Ordinamento penitenziario - Detenzione domiciliare speciale - Mancata previsione che il magistrato di sorveglianza possa applicare in via provvisoria e urgente la misura, a norma dell'art. 47-ter, comma 1-quater, della legge n. 354 del 1975.
 — Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 47-quinquies. Pag. 37



N. 110. Ordinanza della Corte di cassazione dell'8 aprile 2021

Previdenza e assistenza - Straniero - Assegno per il nucleo familiare - Presupposti - Nozione di nucleo familiare - Cittadini di paesi terzi titolari di permesso di lungo soggiorno - Previsione che esclude, dalla considerazione quali componenti del nucleo familiare, il coniuge ed i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica italiana, salvo che dallo Stato di cui lo straniero è cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia - Interpretazione, da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 25 novembre 2020, nella causa C-303/19, dell'art. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, in relazione al riconoscimento della parità di trattamento del soggiornante di lungo periodo rispetto ai cittadini nazionali per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale.

- Decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69 (Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1988, n. 153, art. 2, comma 6-bis.....

Pag. 42

N. 111. Ordinanza della Corte di cassazione dell'8 aprile 2021

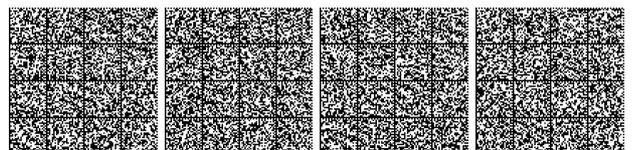
Previdenza e assistenza - Straniero - Assegno per il nucleo familiare - Presupposti - Nozione di nucleo familiare - Cittadini di paesi terzi titolari di permesso unico di soggiorno e lavoro - Previsione che esclude, dalla considerazione quali componenti del nucleo familiare, il coniuge e i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica italiana, salvo che dallo Stato di cui lo straniero è cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani o sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia - Interpretazione, da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 25 novembre 2020, nella causa C-302/19, dell'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, in relazione al diritto dei lavoratori di paesi terzi titolari di permesso unico di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne, tra l'altro, i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004.

- Decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69 (Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1988, n. 153, art. 2, comma 6-bis.....

Pag. 49

N. 125. Ordinanza del Tribunale di Savona del 3 giugno 2021

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo - Proroga, limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze, inizialmente sino al 30 giugno 2021 - Ulteriore proroga: fino al 30 settembre 2021 per i provvedimenti di rilascio adottati dal 28 febbraio 2020 al 30 settembre 2020; fino al 31 dicembre 2021 per i provvedimenti di rilascio adottati dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021 - Denunciata previsione di una sospensione automatica e generalizzata con preclusione per il giudice di ogni margine di prudente margine di apprezzamento del caso concreto, sotto il profilo della valutazione comparativa delle condizioni economiche di conduttore e locatore e della meritevolezza dei contrapposti interessi.



- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 103, comma 6; decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 ("Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea"), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, art. 13, comma 13; decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69, art. 40-*quater*.





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 32

Ripubblicazione dell'ordinanza del 5 gennaio 2021 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da Ziri Gennaro in proprio e quale titolare dell'impresa individuale «Impresa edile Ziri Gennaro» contro Comune di Mottola.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

Pietro Campanile, Presidente;

Umberto L.C.G. Scotti, consigliere;

Mauro Di Marzio, consigliere;

Francesco Terrusi, consigliere;

Lunella Caradonna, consigliere - relatore.

Ordinanza interlocutoria sul ricorso n. 2526/2016 proposto da: Ziri Gennaro in proprio e quale titolare dell'impresa individuale «Impresa edile Ziri Gennaro», rappresentato e difeso dall'Avv. Maurizio Savasta, per procura speciale in calce al ricorso per cassazione, ed elettivamente domiciliato ai fini di questo giudizio in Roma, via Piemonte, n. 39 presso lo studio dell'Avv. Michele Guzzo - ricorrente;

Contro Comune di Mottola, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso, in virtù di procura speciale in calce al controricorso, dall'Avv. Giuseppe Misserini e, unitamente a questo elettivamente domiciliato in Roma, alla via Cosseria, n. 2, presso lo studio del dott. Alfredo Placidi - controricorrente;

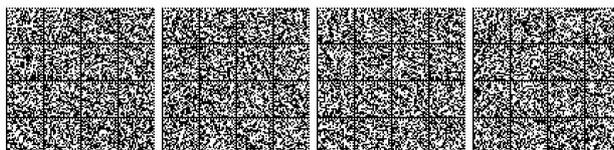
Avverso la sentenza: della Corte di appello di Lecce, sezione distaccata di Taranto, n. 292/2015 pubblicata il 15 giugno 2015;

Udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del 28 ottobre 2020 dal consigliere Lunella Caradonna;

Rilevato in fatto

1. Con atto di citazione, ritualmente notificato, l'Impresa edile Ziri Gennaro ha citato in giudizio il Comune di Mottola per sentirlo condannare al pagamento in suo favore della somma di euro 488.294,16 o di quella diversa accertata in corso di causa, in virtù del contratto di appalto del 13 gennaio 1999, con cui l'Ente comunale aveva commissionato alla stessa la realizzazione di un edificio sito in Mottola da adibire a Caserma dei Carabinieri, per il prezzo di lire 924.528.676, oltre IVA, già considerato il ribasso del 20,75% sull'importo a base d'asta di lire 1.166.597.699.

2. Nell'atto introduttivo, l'Impresa ha riproposto le undici «Riserve» già iscritte in calce al verbale di collaudo, rappresentanti le prime dieci presunti inadempimenti contrattuali del Comune, che avrebbero costituito la ragione del ritardo dell'opera, con conseguente illegittimità della penale applicata dalla pubblica amministrazione per il mancato rispetto del termine di tale consegna, oggetto della riserva n. 11.



3. Il Comune di Mottola nella comparsa di costituzione, ha specificato di avere corrisposto all'Impresa edile la somma complessiva di lire 1.041.100,00 e che tenuto conto del costo dei lavori indicato in lire 1.074.172.082, della penale per la ritardata consegna dell'opera pari a lire 85.600,00, delle trattenute per la cattiva esecuzione del giunto di dilatazione quantificati in lire 3.172.000 e degli oneri inevasi di collaudo gravanti sull'Impresa ex art. 71 del Capitolato speciale d'appalto pari a lire 4.017.168, l'Ente comunale risultava essere creditore della somma di vecchie lire 59.717.086.

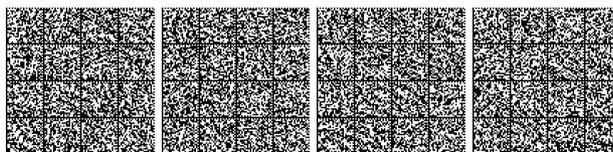
4. Il Tribunale di Taranto, con sentenza n. 1648/2012, ha dato atto che lo Ziri era creditore verso controparte della complessiva somma di euro 21.844,61, oltre accessori e che il Comune di Mottola era creditore verso controparte della complessiva somma di euro 47.921,66, oltre accessori e ha condannato, all'esito della compensazione legale fino alla concorrenza del minore importo sopra specificato, l'Impresa Ziri Gennaro al pagamento della complessiva somma di euro 26.077,05, oltre accessori come per legge, nonché al rimborso delle spese processuali, compensate al 20% e liquidate nell'importo esigibile in complessivi euro 19.520,00, oltre accessori come per legge.

5. L'impresa edile ha proposto appello avverso la sentenza del Tribunale di Taranto, che è stato rigettato dalla Corte di appello di Lecce, sezione distaccata di Taranto, con sentenza del 15 giugno 2015, sulla base delle seguenti motivazioni: tra le opere in materia di difesa che lo Stato aveva mantenuto tra le sue funzioni non erano da ricomprendere quelle relative alla caserma della locale Stazione del carabinieri, ma quelle destinate in via diretta ed immediata al compito della difesa nazionale, come riscontrato dalla distinzione dell'art. 822, comma primo, codice civile, tra caserme e opere destinate alla difesa nazionale e dall'art. 3 della legge 6 febbraio 1985, n. 16 che equiparava le caserme dell'Arma alle opere destinate alla difesa militare al solo fine dell'accertamento della conformità urbanistica ai sensi dell'art. 81, decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; gli articoli 93 e 94 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, non riservavano allo Stato la costruzione di opere destinate ad alloggio e sedi di servizio delle Forze armate, come le caserme, potendo lo Stato esercitare le sue funzioni in materia di Forze armate delegando alle Regioni e agli Enti locali la realizzazione delle caserme; per alterazione dei rapporti contrattuali in atto dovevano intendersi solo questioni comportanti una «modifica» delle originarie pattuizioni contrattuali e non anche una «mera integrazione» delle pattuizioni, con la conseguente applicabilità dell'art. 23, comma seconda, della legge regionale Puglia 11 maggio 2001, n. 13, che prevedeva l'imposizione della cauzione, con conseguente decadenza dell'appellante dal diritto di iscrivere le riserve nn. 7, 8 e 9 e 11; il rigetto del primo motivo di appello comportava l'assorbimento degli altri motivi gravame; con riguardo alla riserva n. 4, i maggiori costi degli infissi, i soli iscritti in riserva, la domanda era infondata, poichè dalla documentazione in atti e dalle dichiarazioni testimoniali era stato accertato che incremento dei costi era dovuto a ragioni diverse da quelle allegate; in relazione alla riserva n. 6 (non remunerabilità dei prezzi anche per il disagio provocato dall'esecuzione dei lavori aggiuntivi ad impianti elettrici completi e finiti in ogni loro parte), la genericità della domande e della riserva rendeva esplorativa la consulenza tecnica il rinnovo della stessa ed, inoltre il consulente tecnico non poteva sostituirsi alla parte dell'assolvimento dell'onere probatorio e, in ogni caso, lo Ziri avrebbe potuto fare ricorso allo strumento processuale di cui all'art. 210 codice di procedura civile.

6. Avverso la sentenza della Corte di appello l'Impresa edile Ziri Gennaro ricorre in Cassazione con atto affidato a due motivi.

7. Con il primo motivo, l'Impresa ricorrente lamenta la violazione ed errata applicazione dell'art. 1372 codice civile in relazione all'art. 25 Cost. e 11 preleggi del codice civile; la violazione e falsa applicazione dell'art. 23, comma 2, della legge regionale Puglia n. 13/2001 in relazione all'art. 27, comma 3, della stessa legge e la violazione dell'art. 112 codice di procedura civile.

Ad avviso del ricorrente la Corte aveva ommesso del tutto l'esame delle riserve nn. 7, 8, 9 e 11 in applicazione dell'art. 23; comma 2, della legge regionale Puglia n. 13/2001, che prevedeva la costituzione di una cauzione entro quindici giorni dalla proposizione delle riserve a pena di decadenza. Inoltre la motivazione della Corte di appello non era corretta perchè non poteva ritenersi semplice adeguamento di un contratto una clausola che imponeva condizioni peggiorative per uno dei contraenti non previste in sede di sottoscrizione del contratto, quali l'introduzione di decadenze dall'azione, anche considerando che le riserve costituiscono un aspetto essenziale del contratto tanto che si impone la forma scritta per tutti gli atti di contabilità dei lavori; l'Amministrazione, per far valer tale clausola, avrebbe dovuto eccepire la presentazione della garanzia, poichè la determinazione della stazione appaltante in ordine alle riserve formulate dall'appaltatore era espressione della struttura privatistica del rapporto e non di poteri autoritativi; l'art. 27, comma 3, della legge regionale si applicava alle procedure in atto e non anche ai rapporti di natura privatistica regolati dalla norma contrattuale del capitolato di appalto, si era quindi in presenza di una procedura amministrativa e non si trattava di una mera integrazione; l'interpretazione data dalla Corte era contraria ai principi generali di legge estendendosi lo *ius superveniens* a rapporti già costituiti ed efficaci in forza di altre regole ed era contraria al principio generale di irretroattività della legge e di intangibilità dei contratti che andavano interpretati ed eseguiti *ratione temporis*.



8. Con il secondo motivo, l'Impresa ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione degli articoli 184 e 194 codice di procedura civile e degli articoli 61 e 62, in relazione all'art. 2697 codice civile; errore In procedendo; violazione dell'art. 360, primo comma, nn. 4 e 2, codice di procedura civile.

Il ricorrente si duole del fatto che la Corte di appello ha precluso al consulente d'ufficio l'acquisizione di dati tecnici rilevanti da lui richiesti, quali la copia dei progetti esecutivi depositati presso il Comune di Mottola e di potere fare dei rilievi sui luoghi di causa, per confrontare la veridicità di alcune misurazioni e le caratteristiche di alcune opere, violando il principio secondo il quale al consulente tecnico è consentito acquisire *aliunde* i dati necessari per svolgere l'accertamento affidatogli.

9. Il Comune di Mottola ha depositato controricorso con il quale ha contestato i motivi di ricorso affermando che: l'art. 27, comma 3, della legge regionale n. 13/2001, prevedeva esplicitamente che le procedure in corso, tra cui rientrava anche il procedimento di iscrizione di eventuali riserve nel registro di contabilità, dovevano essere adeguate alle norme previste dalla medesima legge; non si trattava di *ius superveniens* poiché la legge regionale n. 13/2001 era stata promulgata in data 11 maggio 2001 e pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia in data 15 maggio 2001, mentre i lavori erano stati ultimati il 6 luglio 2011, lo stato finale in cui erano state iscritte le riserve era stato sottoscritto il 24 settembre 2001 e il certificato di collaudo era datato 6 febbraio 2002; il legislatore regionale si era riferito nell'art. 27, comma 3, alle «procedure in atto per le opere pubbliche in corso di esecuzione» palesando l'intenzione di estendere l'applicabilità della norma alle procedure da espletarsi nella fase successiva all'affidamento dei lavori e cioè nella fase di esecuzione dell'opera pubblica; l'Impresa ricorrente, poi, al fine di provare i fatti posti a fondamento della domanda, oltre a potersi servire dello strumento di cui all'art. 210 codice di procedura civile, avrebbe potuto utilizzare il rimedio previsto dall'art. 22 e seguenti della legge n. 241/1990, che disciplinava il «diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi».

Considerato in diritto

1. Ritiene il Collegio, dovendosi escludere che il ricorso sia inammissibile per difetto di specificità dei motivi in ragione della piena idoneità dei vizi di violazione di legge prospettati con il primo motivo di ricorso ad incrinare la ricostruzione giuridica seguita dalla sentenza impugnata, che la questione prospettata importi, innanzi tutto, la necessità di verificare la legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge regionale Puglia 11 maggio 2001, n. 13, recante «Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici», in relazione all'art. 117, secondo comma, lettere l), della Costituzione, che stabilisce che lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia dell'ordinamento civile.

2. Sulla rilevanza della questione, di costituzionalità.

2.1 Il presente giudizio è stato introdotto da Ziri Gennaro, quale titolare dell'omonima impresa individuale, denunciando, con il primo motivo, vizio di violazione di legge, poiché la Corte di appello di Lecce, sezione distaccata di Taranto, aveva ommesso l'esame delle riserve nn. 7, 8, 9 e 11 in applicazione dell'art. 23, comma 2, della legge regionale Puglia n. 13/2001, che prevedeva la costituzione di una cauzione entro quindici giorni dalla proposizione delle riserve a pena di decadenza.

Inoltre, ad avviso del ricorrente, la motivazione della Corte di appello non era corretta perchè, in relazione all'art. 27, comma 3, della legge regionale Puglia n. 13/2001, non poteva ritenersi semplice adeguamento di un contratto una clausola che imponeva condizioni peggiorative per uno dei contraenti non previste in sede di sottoscrizione del contratto, quali l'introduzione di decadenze dall'azione, anche sul presupposto che le riserve costituiscono un aspetto essenziale del contratto tanto che si impone la forma scritta, per tutti gli atti di contabilità dei lavori.

2.2 Il Comune di Mottola, controricorrente, assumeva che l'art. 27, comma 3, della legge regionale n. 13/2001, prevedeva esplicitamente che le procedure in corso, tra cui rientrava anche il procedimento di iscrizione di eventuali riserve nel registro di contabilità, dovevano essere adeguate alle norme previste dalla medesima legge; che non si trattava di *ius superveniens* poiché la legge regionale n. 13/2001 era stata promulgata in data 11 maggio 2001 e pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia in data 15 maggio 2001, mentre i lavori erano stati ultimati il 6 luglio 2011, lo stato finale, in cui erano state iscritte le riserve era stato sottoscritto il 24 settembre 2001 e il certificato di collaudo era datato 6 febbraio 2002; il legislatore regionale si era riferito nell'art. 27, comma 3, alle «procedure in atto per le opere pubbliche in corso di esecuzione» palesando l'intenzione di estendere l'applicabilità della norma alle procedure da espletarsi nella fase successiva all'affidamento dei lavori e cioè nella fase di esecuzione dell'opera pubblica.



2.3 Ciò posto, poiché Ziri Gennaro ha chiesto la condanna del Comune di Mottola al pagamento delle somme dovute anche in ragione dell'iscrizione delle riserve nn. 7, 8, 9 e 11, in relazione alle quali è stata pronunciata la decadenza in applicazione dell'art. 23, comma 2, della legge regionale Puglia n. 13/2001 ed avendo denunciato, in sede di legittimità, il ricorrente il vizio di violazione di legge incentrato proprio sulla interpretazione data dai giudici di secondo grado alla disposizione indicata, è evidente la concreta rilevanza della questione di legittimità costituzionale che involge l'art. 23, comma 2, legge regionale Puglia n. 13/2001, non potendo la Corte di cassazione fare a meno di vagliare detta norma al fine di risolvere la questione oggetto di giudizio.

2.4 Ciò sul presupposto, che v'è affermato da questa Corte, dell'applicabilità della disposizione di cui all'art. 23, comma 2, legge regionale Puglia n. 13/2001, alla fattispecie negoziale in esame, tenuto conto della disciplina transitoria dettata dall'art. 27, comma 3, della stessa legge.

In particolare, l'art. 27, comma terzo, della legge richiamata, rubricato «Abrogazioni», dispone che «Le procedure in atto per le opere pubbliche in corso di esecuzione sono adeguate a quelle previste nella presente legge in tutti i casi in cui queste ultime non alterino rapporti contrattuali in atto tra ente appaltante e impresa».

Sotto il profilo specificamente temporale va, innanzi tutto, rilevato che l'indicato disposto normativo si applica alle procedure in atto per le opere pubbliche in corso di esecuzione, quindi, anche a quella in esame che è stata commissionata dal Comune di Mottola con contratto di appalto il 13 gennaio 1999, n. rep. 2859, registrato il 19 gennaio 1999, al n. 194.

La Corte di appello di Lecce, poi, nella sentenza impugnata, ha affermato, che per alterazione dei rapporti contrattuali in atto devono intendersi solo quelle comportanti una «modifica» delle originarie pattuizioni contrattuali e non anche una «mera integrazione» delle originarie pattuizioni, con la conseguente applicabilità dell'art. 23, comma secondo, legge regionale Puglia n. 13/2001.

A riscontro di quanto affermato della Corte territoriale, questo Collegio evidenzia che la disciplina dettata dall'art. 23, secondo comma, legge regionale Puglia n. 13/2001, non afferisce al nucleo essenziale delle obbligazioni assunte dalle parti con il contratto di appalto di cui si discute, quanto piuttosto ad aspetti aventi carattere procedimentale per ciò che attiene alla proponibilità delle riserve mediante costituzione del deposito cauzionale e, peraltro, con un contenuto non particolarmente incisivo, laddove si dispone che detto deposito debba essere pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto.

2.5 Non vi è dubbio inoltre, che qualora si dovesse fare applicazione della disposizione di cui all'art. 23, comma secondo, della legge regionale Puglia n. 13/2001, la domanda del ricorrente dovrebbe essere rigettata perché è pacifico che l'Impresa, pur avendo iscritto le riserve nei documenti contabili, non ha versato il deposito cauzionale entro quindici giorni dall'apposizione delle stesse ed è, quindi, incorsa nella decadenza prevista dalla legge regionale.

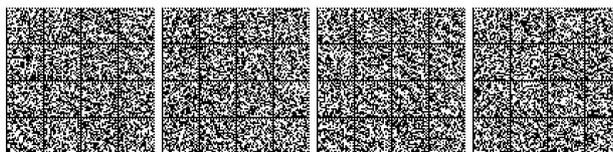
Ne l'inequivocabile tenore letterale della disposizione di cui all'art. 23, comma 2, della legge regionale Puglia n. 13/2001, consente un'interpretazione costituzionalmente conforme, per cui sussiste la necessità di investire il giudice delle leggi.

2.6 In ultimo, per completezza, sono evidenti le ragioni di priorità di ordine logico e giuridico che impongono l'esame della prima censura prospettata nel ricorso, che implica, peraltro, l'assorbimento del secondo motivo riguardante la mancata acquisizione da parte del consulente d'ufficio della copia dei progetti esecutivi depositati presso il Comune di Mottola e la mancata esecuzione dei rilievi sui luoghi finalizzati a confrontare la veridicità di alcune misurazioni e le caratteristiche di alcune opere.

2.7 Sussiste, pertanto, la rilevanza della questione incidentale di legittimità sollevata, come affermata dall'art. 23, comma secondo, della legge n. 87/1953 («qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente della risoluzione della questione») ed intesa quale legame di carattere obiettivo fra il giudizio di costituzionalità e il giudizio principale, commisurato all'interesse dell'ordinamento di prevenire ogni possibilità che il giudizio applichi nel processo principale una norma anticostituzionale, ovvero nesso di pregiudizialità tra la questione di costituzionalità e la risoluzione del giudizio principale» (Corte costituzionale, 6 aprile 1995, n. 108; Corte costituzionale, sentenza 22 maggio 1991; n. 2013; Corte Costituzionale, 3 novembre 1988, n. 1012).

Le norme sottoposte allo scrutinio di costituzionalità, come già esposto, devono essere certamente e concretamente applicate da questo Giudice rimettente e l'eventuale accoglimento della questione ha come conseguente corollario il cambiamento del quadro normativo di riferimento assunto dal giudice *a quo*.

In ultimo, in ordine all'attualità del requisito della rilevanza mette conto rilevare che è stata disposta la sospensione del giudizio principale.



3. Deve poi esprimersi un giudizio di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge regionale 11 maggio 2001, n. 13, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.

Tale disposizione, che in rubrica reca indicazione «Riserve dell'impresa e definizione delle controversie» recita:

«Qualora, a seguito dell'iscrizione delle riserve da parte dell'impresa sui documenti contabili, importo economico dell'opera variasse in - aumento rispetto all'importo contrattuale, l'impresa è tenuta alla costituzione di un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto, a garanzia dei maggiori oneri per l'Amministrazione per il collaudo dell'opera. Tale deposito deve essere effettuato in valuta presso la Tesoreria dell'ente a polizza fidejussoria assicurativa o bancaria con riportata la causale entro quindici giorni dall'apposizione delle riserve. Decorso tale termine senza il deposito delle somme suddette, l'impresa decade dal diritto di far valere, in qualunque termine e moda, le riserve iscritte sui documenti contabili. Da tale deposito verrà detratta la somma corrisposta al collaudatore e saldo verrà restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori».

3.1 Il tenore letterale della norma richiamata è chiaro nell'affermare la decadenza dalle riserve iscritte sui documenti contabili nell'ipotesi di mancata costituzione da parte dell'Impresa di un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto.

3.2 Tanto premesso, deve evidenziarsi che non esiste una materia relativa ai lavori pubblici, i quali vanno qualificati a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e che la disciplina dei lavori pubblici, non rappresentando quest'ultimi una vera e propria materia, investe diversi ambiti materiali, che possono rientrare, di volta in volta, nell'ambito della potestà legislativa esclusiva statale o concorrente, ovvero ancora residuale delle Regioni (Corte costituzionale, 1 ottobre 2003, n. 303).

Non è dunque, configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale, con la precisazione, tuttavia, che nei casi di competenza legislativa concorrente o residuale, l'attività legislativa regionale rimane soggetta ai principi fondamentali desumibili dal codice civile.

Si tratta, in ogni caso, di principi che non valgono soltanto per i contratti di appalto di lavori, ma di affermazioni che sono estensibili «all'intera attività contrattuale della pubblica amministrazione, che non può identificarsi in una materia a se, ma rappresenta, appunto, un'attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica», con la conseguenza che i problemi di costituzionalità sollevati «devono essere esaminati in rapporto al contenuto precettivo delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione» (Corte costituzionale, 23 ottobre 2007, n. 401).

Ed infatti, va osservato come la disciplina degli appalti pubblici, essendo anche esercizio di amministrazione attiva e di cura in concreto di interessi pubblici (Si vedano, per esempio, le procedure di aggiudicazione, le attività di progettazione e di direzione dei lavori) intersechi, di volta in volta, alcune materie attribuite alla competenza esclusiva statale; quali l'ordinamento civile con riferimento all'esecuzione di contratti, la giurisdizione e le norme processuali, la giustizia amministrativa con riferimento al contenzioso.

3.3 In applicazione dei superiori principi, ai fini dell'inquadramento delle norme censurate in questa sede nell'ambito materiale dell'ordinamento civile indicato dall'art. 117, comma 2, lettera l), Costituzione, deve aversi riguardo al loro contenuto.

E così l'art. 23, comma 2, legge regionale Puglia n. 13/2001 disciplina l'iscrizione delle riserve da parte dell'impresa sui documenti contabili, prevedendo l'obbligo in capo all'Impresa di costituire un deposito cauzionale, in cui l'importo economico dell'opera varia in aumento rispetto all'importo contrattuale, a favore dell'Amministrazione pari all'0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto, da effettuarsi entro quindici dall'apposizione delle riserve e che, decorso tale termine senza il deposito delle somme suddette, l'Impresa decade dal diritto di far valere, in qualunque termine e modo, le riserve iscritte sui documenti contabili. Si tratta, all'evidenza, di una disposizione che disciplina gli aspetti relativi alla iscrizione delle riserve e alla decadenza della iscrizione delle riserve nei documenti contabili (art. 23, comma 2) afferenti, per ciò solo, alla fase di esecuzione del contratto di appalto.

È una disposizione che contiene, quindi, profili concernenti l'ordinamento civile che è materia che ricomprende al suo interno la disciplina sulla stipulazione e sull'esecuzione dei contratti.

Il contratto di appalto di lavori, come tale è disciplinato dal codice civile (articoli 1655 e seguenti codice civile) e sebbene sia caratterizzato da elementi di sicura matrice pubblicistica (quando una parte è la pubblica amministrazione), detto istituto conserva la sua natura privatistica e rientra nell'ambito materiale dell'ordinamento civile.



L'attività contrattuale della pubblica amministrazione, essendo funzionalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico, si caratterizza per l'esistenza di una struttura bifasica: al momento tipicamente procedimentale di evidenza pubblica, segue un momento negoziale e mentre nella prima fase di scelta del contraente l'amministrazione agisce secondo predefiniti moduli procedimentali di garanzia per la tutela dell'interesse pubblico, anche se sono contestualmente presenti momenti di rilevanza negoziale, dovendo la pubblica amministrazione tenere, in ogni caso, comportamenti improntati al rispetto, tra l'altro, delle regole di buona fede; nella seconda fase, che ha inizio con la stipulazione del contratto, l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisce non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale (Corte costituzionale, 23 ottobre 2007, n. 401, citata).

Tale fase che ricomprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale si connota per la normale mancanza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico sostituiti dall'esercizio di autonomie negoziali.

Ne consegue che la norma censurata, poichè disciplina aspetti afferenti a rapporti che presentano prevalentemente nature privatistica, pur essendo parte di essi una pubblica amministrazione, ed attengono alla fase di esecuzione del contratto, deve essere ascritte all'ambito materiale dell'ordinamento civile.

Si tratta, in conclusione, di un ambito di competenza esclusiva dello Stato, poichè viene in rilievo l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di uguaglianza, di assicurare, in relazione agli aspetti di pertinenza ad esso, l'uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale, della discipline della fase dell'esecuzione dei contratti di appalto, che ha, peraltro, come affermato anche dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 401 del 2007 richiamata, per l'attività di unificazione e semplificazione normativa svolta dal legislatore, valenza sistematica.

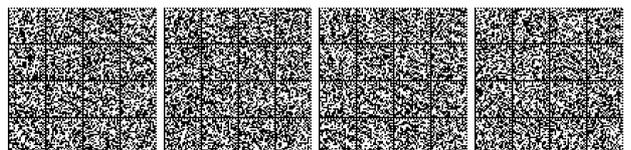
La normativa regionale, quindi, non può stabilire principi che siano diversi e contrastanti con quelli fissati dal legislatore nazionale.

È utile precisare, tuttavia, che la sussistenza della condizione che debba trattarsi di istituti che trovano la loro regolamentazione nel codice civile, non è necessaria, poichè l'ambito materiale dell'ordinamento civile ricomprende tutti gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, in relazione ai quali sussistono le esigenze di uniformità di discipline su tutto il territorio nazionale, senza che dei rapporti debbano rinvenire la loro disciplina, necessariamente sul piano codicistico.

In altri termini, come già affermato dalla Corte costituzionale, «la sussistenza di aspetti di specialità, rispetto a quanto previsto dal codice civile, nella disciplina della fase di stipulazione e esecuzione dei contratti di appalto, non è di ostacolo al riconoscimento della legittimazione statale di cui all'art 117, secondo comma, lettera l), Cost.», (Corte costituzionale, 23 ottobre 2007, n. 401, richiamata).

4. Mette conto rilevare che la Corte costituzionale ha già ritenuto illegittime disposizioni simili a quella denunciata, sul rilievo che una disciplina come quella in esame travalica la potestà legislativa regionale ed invade la sfera di competenza del legislatore nazionale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

E così, tra le altre, si richiamano Corte costituzionale 30 marzo 2012, n. 74; secondo cui è costituzionalmente illegittimo l'art. 17, primo comma legge prov. autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, [...] per violazione del limite dei principi generali dell'ordinamento civile, nella parte in cui rinvia ad un regolamento provinciale di attuazione la disciplina della determinazione del prezzo, senza far riferimento al all'autonomia negoziale prestabiliti dal legislatore statale»; Corte costituzionale, 7 dicembre 2011, n. 328, secondo cui «Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, si deve ritenere che, in presenza di una siffatta specifica attribuzione statutaria, la regione è tenuta ad esercitare la propria competenza legislativa primaria in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali [...], nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» e, nel dettare la disciplina dei contratti di appalto riconducibili alla suindicata locuzione, è tenuta ad osservare le disposizioni di principio con tenute nel d.leg. n. 163 del 2006»; Corte costituzionale, 12 febbraio 2010, n. 45, secondo cui «La regione ad autonomia speciale o la provincia autonoma, in presenza di una previsione statutaria che attribuisce competenza primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale o provinciale, è legittimata a disciplinare il settore, ma, nell'esercizio di tale specifica competenza legislativa, deve osservare i limiti fissati dello statuto speciale; vanno pertanto rispettati, con riferimento soprattutto alla disciplina della fase del procedimento amministrativo ad evidenza pubblica, i principi della tutela della concorrenza strumentali ad assicurare le libertà comunitarie e dunque disposizioni contenute nel codice degli appalti che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo; l'osservanza dei limiti statutarî costituiti dai principi dell'ordinamento giuridico della repubblica e dalle norme di riforma economico-sociale impongono, inoltre, soprattutto nella fase di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, rispetto delle norme statali, contenute nel d.leg. n. 163 del 2006, afferenti alle discipline di istituti e rapporti privatistici e al contenzioso giurisdizionale, che deve essere uniforme sull'intero territorio nazionale».



5. Alle argomentazioni sin qui svolte consegue che deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge regionale Puglia 11 maggio 2001, n. 13, nella parte in cui dispone che «Qualora, a seguito dell'iscrizione delle riserve da parte dell'impresa sul documento contabili, l'importo economico dell'opera variasse in aumento rispetto all'importo contrattuale, l'impresa è tenuta alla costituzione di un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto, a garanzia dei maggiori oneri per l'Amministrazione per il collaudo dell'opera. Tale deposito deve essere effettuato in valuta presso la Tesoreria dell'ente a polizza fidejussoria assicurativa o bancaria con riportata la causale entro quindici giorni dall'apposizione delle riserve. Decorso tale termine senza il deposito delle somme suddette, l'impresa decade dal diritto di far valere, in qualunque termine e modo, le riserve iscritte sui documenti contabili. Da tale deposito verrà detratta la somma corrisposta al collaudatore e il saldo verrà restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori», in relazione all'art. 117, comma secondo, lettera l) della Costituzione, che stabilisce la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

A norma dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, va, dichiarata la sospensione del presente procedimento con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

P.Q.M.

Letti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge regionale Puglia 11 maggio 2001, n. 13, nella parte in cui dispone che «Qualora, a seguito dell'iscrizione delle riserve da parte dell'impresa sui documenti contabili, l'importo economico dell'opera variasse in aumento rispetto all'importo contrattuale, l'impresa è tenuta alla costituzione di un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto, a garanzia dei maggiori oneri per l'Amministrazione per il collaudo dell'opera. Tale deposito deve essere effettuato in valuta presso la Tesoreria dell'ente a polizza fidejussoria assicurativa o bancaria con riportata causale entro quindici giorni dall'apposizione delle riserve. Decorso tale termine senza il deposito delle somme suddette, l'impresa decade dal diritto di far valere, in qualunque termine e modo, le riserve iscritte sui documenti contabili. Da tale deposito verrà detratta la somma corrisposta al collaudatore e il saldo verrà restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori», in relazione all'art. 117, comma secondo, lettera l) della Costituzione, che stabilisce la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento;

Sospende il presente procedimento.

Manda la cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 28 ottobre 2020.

Il Presidente: CAMPANILE

AVVERTENZA

Si ripubblica il testo dell'atto di promovimento n. 32 del 2021, già pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - 1ª Serie speciale - n. 11 del 17 marzo 2021, per omessa notificazione e omessa comunicazione.

21C00178



N. 34

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 luglio 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023 - Composizione e copertura del disavanzo presunto.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023 - Modalità di copertura del disavanzo di amministrazione relativo agli esercizi 2018 e 2019.

– Legge della Regione Basilicata 6 maggio 2021, n. 20 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023-), e, in particolare, art. 1, punto [recte: comma] 3, nonché il richiamato allegato O; e art. 4, nonché il richiamato allegato n. 7 (rectius: n. 8).

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Basilicata, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale Basilicata 6 maggio 2021, n. 20 ed in particolare:

dell'art. 1, punto 3, nonché del richiamato Allegato O; dell'art. 4, nonché del richiamato Allegato n. 8 (erroneamente indicato come Allegato 7), come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 24 giugno 2021.

Sul B.U.R. Basilicata 6 maggio 2021, n. 41, numero speciale, è stata pubblicata la legge regionale 6 maggio 2021, n. 20, recante «Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023.».

L'art. 1, punto 3, della predetta legge recita: «L'allegato 02 alla legge regionale 9 dicembre 2020, n. 40 è sostituito con l'allegato O alla presente legge».

L'art. 4 della predetta legge recita: (Disavanzo di amministrazione presunto). — 1. Il disavanzo di amministrazione presunto riveniente da esercizi precedenti viene ripianato secondo quanto previsto nell'allegato n. 7, accluso all'allegato N di cui alla lettera n), del comma 2, dell'articolo 1 della presente legge, in applicazione del disposto di cui all'articolo 42 del decreto legislativo n. 118 del 2011».

Il Presidente del Consiglio ritiene che le disposizioni contenute nell'articolo art. 1, punto 3, nonché del richiamato Allegato O e nell'articolo 4, nonché del richiamato Allegato n. 7 (rectius: n. 8), siano incostituzionali per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

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

MOTIVI

1) *Illegittimità dell'art. 4 legge regionale Basilicata n. 20 del 2021 e del prospetto allegato 8 (erroneamente indicato nell'art. 4 legge regionale citata quale allegato 7) all'allegato N, per contrasto con il decreto legislativo n. 118 del 2011 — art. 42, comma 12 — (norma interposta) e con l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.*

L'articolo 4 disciplina il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020 richiamando quanto previsto nell'allegato 7 all'allegato N (Nota integrativa) della legge in esame con modalità di copertura non conformi al 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».

Preliminarmente, si precisa che le precedenti disposizioni sulla materia contenute nelle leggi regionali della Regione Basilicata sono già state impugnate dal Presidente del Consiglio per rilievi di natura analoga con ricorsi ex art. 127 Cost. per l'annullamento rispettivamente della:

legge regionale n. 40/2020 (Prima variazione al Bilancio di previsione 2020- 2022), impugnata con ricorso iscritto al n. 7/2021/RR di codesta Corte, con udienza pubblicata fissata al 9 novembre 2021, in quanto con tale legge la Regione ripianava i disavanzi di amministrazione relativi agli esercizi 2018 e 2019 fino al termine della legislatura, previsto nel 2024, invece che entro gli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in contrasto con l'art. 42 del citato decreto legislativo n. 118/2011;

legge regionale n. 8/2021 (Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018), impugnata con ricorso ex art. 127 Cost. notificato in data 12 maggio 2021 e depositato in data 18 maggio 2021, in quanto con tale legge la Regione esponeva un piano di rientro del disavanzo 2018 articolato sugli esercizi 2019 - 2022, invece che entro l'esercizio 2021, in contrasto con il principio contabile applicato 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011 (applicabile anche alla legge odierna sotto esame, come dedotto *infra*).



Ciò premesso, per quanto concerne la legge regionale che si impugna col presente atto, l'art. 4 prevede che il disavanzo di amministrazione presunto rinveniente da esercizi precedenti venga ripianato secondo quanto previsto dall'Allegato 7, accluso all'allegato N (Nota integrativa), di cui alla lettera n) dell'art. 1, comma 2 (allegati al bilancio) della legge in esame.

Tuttavia il predetto Allegato 7 all'Allegato N, riportato a pag. 158 del Bollettino regionale n. 41/2021, espone la tabella che si riproduce fotograficamente:

Allegato N 7 Nota integrativa - Risultato di amministrazione - quote accantonate

ELENCO ANALITICO DELLE RISORSE ACCANTONATE NEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2020

Capitolo di spesa	descrizione	Risorse accantonate al 1/1/2020	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2020 (con segno -) (1)	Risorse accantonate stanziata nella spesa del bilancio dell'esercizio 2020	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (2)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2020
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(a)+(b)-(c)-(d)
Fondo anticipazioni liquidità						
Totale Fondo anticipazioni liquidità		0	0	0	0	0
Fondo perdite società partecipate						
U65067	FONDO DI ACCANTONAMENTO PER PERDITE DI SOCIETA' PARTECIPATE	2.321.010,25	0,00	0,00	0,00	2.321.010,25
Totale Fondo perdite società partecipate		2.321.010,25	-	-	-	2.321.010,25
Fondo contenzioso						
U67110	ACCANTONAMENTO FONDO ONERI DA CONTENZIOSO E PIGNORAMENTI	17.046.969,44	0,00	1.283.000,00	3.522.502,93	21.852.472,37
Totale Fondo contenzioso		17.046.969,44	0	1.283.000	3.522.502,93	21.852.472,37
Fondo crediti di dubbia esigibilità ⁽³⁾						
U66002	FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITÀ CORRENTE - ACCANTONAMENTO	30.809.548,38			-977.717,37	29.831.830,91
Totale Fondo crediti di dubbia esigibilità		30.809.548,38	0	0	-977.717,37	29.831.830,91
Accantonamento residui perenti						
U65040		FONDO DI RASSEGNAZIONE DEI RESIDUI PERENTI PER SPESE CORRENTI FINANZIATI CON RISORSE REGIONALI	1.862.916,31	0,00	0,00	1.862.916,31
U65060		FONDO DI RASSEGNAZIONE DEI RESIDUI PERENTI PER SPESE CORRENTI FINANZIATI CON ASSEGNAZIONI STATALI O COMUNITARIE CON VINCOLO DI SPECIFICA DESTINAZIONE	1.442.988,77	0,00	0,00	1.442.988,77
U65080		FONDO DI RASSEGNAZIONE DEI RESIDUI PERENTI PER SPESE IN CONTO CAPITALE FINANZIATI CON RISORSE REGIONALI - DIPART. 71-72-73-74	6.938.804,11	-582.497,05	0,00	6.356.307,06
U65100		FONDO DI RASSEGNAZIONE DEI RESIDUI PERENTI PER SPESE IN CONTO CAPITALE FINANZIATI CON RISORSE REGIONALI - DIPART. 75-76-77	69.032,93	0	0,00	69.032,93
U65120		FONDO DI RASSEGNAZIONE DEI RESIDUI PERENTI PER SPESE IN CONTO CAPITALE FINANZIATI CON ASSEGNAZIONI STATALI O COMUNITARIE CON VINCOLO DI SPECIFICA DESTINAZIONE - DIPART. 71-72-73-74	7.333.187,42	-786.018,05	0,00	6.547.169,37
U65140		FONDO DI RASSEGNAZIONE DEI RESIDUI PERENTI PER SPESE IN CONTO CAPITALE FINANZIATI CON ASSEGNAZIONI STATALI O COMUNITARIE CON VINCOLO DI SPECIFICA DESTINAZIONE - DIPART. 75-76-77	2.821.059,23	-61.504,71	-422.021,04	3.181.585,56
Totale Accantonamento residui perenti		20.467.998,77	-1.430.019,81	0,00	-422.021,04	19.460.000,00
Altri accantonamenti ⁽⁴⁾						
U67150		FONDO SPECIALE PER ONERI DI NATURA CORRENTE DERIVANTI DA PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI REGIONALI CHE SI PERFEZIONANO SUCCESSIVAMENTE ALL'APPROVAZIONE DEL BILANCIO	0,00	0,00	0,00	0,00
U65068		ACCANTONAMENTO PER LA PROCEDURA DI INFRAZIONE RIFIUTI	776.447,00	0,00	0,00	776.447,00
U67067		ACCANTONAMENTO VINCOLATO PER EVENTUALE SVALUTAZIONE DI CREDITI DATATI NEI CONFRONTI DELLO STATO	9.000.000,00	0,00	0,00	9.000.000,00
U67108		FONDO PER RISCHIO DA DANNO AL BILANCIO	7.468.660,45	0,00	0,00	7.468.660,45
Totale Altri accantonamenti		17.245.107,45	0,00	0,00	0,00	17.245.107,45
Totale		87.890.634,29	-1.430.019,81	1.283.000,00	2.966.806,40	90.710.420,88

(*) Le modalità di compilazione delle singole voci del prospetto sono descritte nel paragrafo 13.7.1 del principio applicato della programmazione

(1) Indicare, con il segno (-), l'utilizzo dei fondi accantonati attraverso l'applicazione in bilancio della corrispondente quota del risultato di amministrazione.

(2) Indicare con il segno (+) i maggiori accantonamenti nel risultato di amministrazione effettuati in sede di predisposizione del rendiconto, e con il segno (-), le riduzioni degli accantonamenti effettuati in sede di predisposizione del rendiconto.

(3) Con riferimento ai capitoli di bilancio riguardanti la FCDE, devono essere preliminarmente valorizzate le colonne (a) e (e) nelle quali devono essere indicate rispettivamente le quote accantonate nel risultato di amministrazione degli esercizi (N-1) e (N) determinate nel rispetto dei principi contabili. Successivamente sono valorizzati gli importi di cui alla lettera (b), che corrispondono alla quota del risultato di amministrazione applicata al bilancio N per le rispettive quote del FCDE.

Se l'importo della colonna (e) è minore della somma algebrica delle colonne (a)-(b), la differenza è iscritta con il segno (-) nella colonna (d).

Se l'importo della colonna (e) è maggiore della somma algebrica delle colonne (a)-(b), la differenza è iscritta con il segno (+) nella colonna (c) entro il limite dell'importo stanziato in bilancio per la FCDE (previsione definitiva). Se lo stanziamento di bilancio non è capiente, la differenza è iscritta nella colonna (d) con il segno (-).

(4) I fondi di riserva e i fondi speciali non confluiscono nella quota accantonata del risultato di amministrazione.



Come già accennato, il riferimento all'Allegato 7 — recante «Elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione 2020» — appare il frutto di un errore, perché chiaramente il legislatore regionale intendeva riferirsi all'Allegato 8 della Nota integrativa, questo sì, relativo al disavanzo presunto e alle relative modalità di copertura, come risulta dalla lettura della tabella che si riproduce fotograficamente:

Speciale

N. 41 - BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE BASILICATA - 06/05/2021

159

Allegato N.8 Nota integrativa

ANALISI DEL DISAVANZO PRESUNTO	COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO PRESUNTO				
	ALLA DATA DI RIFERIMENTO DELL'ULTIMO RENDICONTO APPROVATO ⁽¹⁾ (a)	DISAVANZO PRESUNTO (b) ⁽²⁾	DISAVANZO RIPIANATO NEI PRECEDENTI ESERCIZI (c) = (a) - (b) ⁽³⁾	QUOTA DEL DISAVANZO DA RIPIANARE NELL'ESERCIZIO PRECEDENTE ⁽⁴⁾ (d)	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO PRECEDENTE (2019) (e) = (d) - (c) ⁽⁵⁾
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto			0,00		0,00
Disavanzo al da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera			0,00		0,00
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex DL 35/2013					0,00
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui			0,00		0,00
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018	21.040.669,37	15.287.642,54	5.753.026,83	21.040.669,37	15.287.642,54
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019	46.851.307,46	46.851.307,46	0,00	46.851.307,46	46.851.307,46
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio precedente		831.481,15	0,00	0,00	0,00
Totale	67.891.976,83	62.970.431,15	5.753.026,83	67.891.976,83	62.138.950,00

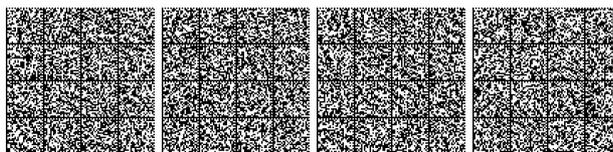
MODALITA' COPERTURA DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DISAVANZO PRESUNTO ⁽⁵⁾	COPERTURA DEL DISAVANZO PRESUNTO PER ESERCIZIO		
		Esercizio 2021 (6)	Esercizio 2022	Esercizio 2023
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto				
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui				
Disavanzo tecnico al 31 dicembre				
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex DL 35/2013				
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018	15.287.642,54	3.000.000,00	12.287.642,54	0,00
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019	46.851.307,46	0,00	17.712.357,46	29.138.950,00
Disavanzo presunto derivante dalla gestione dell'esercizio precedente	831.481,15	0,00	0,00	831.481,15
Totale	62.970.431,15	3.000.000,00	30.000.000,00	29.970.431,15

Il merito della questione riguarda l'articolazione del ripianamento del disavanzo, dalle Tabelle dell'Allegato 8 si evince che le quote del recupero del disavanzo sono state distribuite nel triennio 2021, 2022 e 2023.

Oltre a ciò non risulta l'approvazione del piano di rientro del disavanzo con apposita delibera consiliare e l'allegazione della delibera al bilancio preventivo in esame.

Pertanto, lo stato di attuazione del piano è solo quello risultante dalle citate tabelle allegate alla Nota integrativa.

Ora, il principio applicato 9.2.27 dell'Allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011 prevede che «Anche con riferimento al disavanzo di amministrazione presunto, se non è migliorato rispetto al risultato di amministrazione dell'esercizio precedente di un importo almeno pari a quello iscritto alla voce "Disavanzo di amministrazione" del pre-



cedente bilancio di previsione per il medesimo esercizio, le quote del disavanzo applicate al bilancio e presumibilmente non recuperate sono interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione nel quale è stato determinato il risultato di amministrazione presunto, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro in corso di gestione con riferimento a tale esercizio, mentre l'eventuale ulteriore disavanzo presunto è ripianato [...] dalle Regioni negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura/legislatura regionale». (1)

Inoltre, il principio applicato 9.2.28 del medesimo Allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011 dispone che: «il disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad esempio a seguito di sentenza, è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. [...] È tardiva l'approvazione del rendiconto che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato» (2).

Da quanto si evince dall'Allegato 8 della Nota integrativa allegata al bilancio di previsione in esame, della «quota del disavanzo da ripianare nell'esercizio precedente», pari ad euro 67.891.976,83 non è stato ripianato l'importo di euro 62.138.950,00 («ripiamo del disavanzo non effettuato nell'esercizio precedente», 2019) che deve essere, quindi, applicato all'esercizio 2021.

Il disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio precedente, pari ad euro 831.481,15, ai sensi dell'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118/2011, «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».

Tuttavia non risulta – al momento – che la Regione abbia approvato alcuna delibera consiliare, in applicazione della sopra illustrata norma statale di riferimento.

A tali rilievi è opportuno aggiungere la considerazione che l'allungamento dei tempi di recupero del disavanzo presenta profili di incostituzionalità, in contrasto con l'orientamento della Corte, che ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale di soluzioni normative che prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (sentenze n. 107/2016, n. 279/2016, n. 6/2017 e n. 18/2019, da ultimo confermate dalla sentenza n. 80 del 2021).

Alla luce di quanto esposto, e ai sensi dei principi applicati sopra illustrati, le Tabelle relative alla composizione e copertura del disavanzo presunto rappresentate nella Nota integrativa (Allegato 8) e le conseguenti registrazioni contabili riguardanti l'applicazione del disavanzo al bilancio di previsione, non appaiono conformi alle disposizioni del decreto legislativo n. 118/2011, che disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e conseguentemente violano l'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost. riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

2) Illegittimità dell'art. 1, punto 3, legge regionale Basilicata n. 20 del 2021 e del prospetto allegato O, per contrasto con il decreto legislativo n. 118 del 2011 - art. 42, comma 12 — (norma interposta) e con l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

(1) Il principio 9.2.27 per esteso prevede che «Anche con riferimento al disavanzo di amministrazione presunto, se non è migliorato rispetto al risultato di amministrazione dell'esercizio precedente di un importo almeno pari a quello iscritto alla voce "Disavanzo di amministrazione" del precedente bilancio di previsione per il medesimo esercizio, le quote del disavanzo applicate al bilancio e presumibilmente non recuperate sono interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione nel quale è stato determinato il risultato di amministrazione presunto, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro in corso di gestione con riferimento a tale esercizio, mentre l'eventuale ulteriore disavanzo presunto è ripianato dagli enti locali secondo le modalità previste dall'ultimo periodo dell'art. 188, comma 1, del TUEL, non oltre la scadenza del piano di rientro in corso, e dalle regioni negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura/legislatura regionale. Per le modalità di determinazione del disavanzo non ripianato e dell'ulteriore disavanzo si rinvia al precedente paragrafo. Nei casi in cui non è ancora possibile verificare la realizzazione degli accertamenti di entrata e delle economie di spesa previsti nel piano di rientro, il disavanzo ripianato è pari alla riduzione del disavanzo rappresentato dalla lettera E dell'allegato al bilancio concernente il risultato di amministrazione rispetto a quello della lettera E del rendiconto dell'esercizio precedente. Se il rendiconto dell'esercizio precedente non è ancora stato approvato si fa riferimento al rendiconto approvato in Giunta o a dati di preconsuntivo. Ai fini della compilazione delle tabelle di cui al paragrafo 9.11.7 del principio applicato della programmazione (allegato 4/1), le quote del disavanzo ripianato alle componenti del disavanzo di amministrazione in ordine di anzianità di formazione del disavanzo stesso. Al riguardo si rinvia all'esempio n. 13».

(2) Il principio 9.2.28 per esteso prevede che «Il disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad esempio a seguito di sentenza, è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. Sono escluse dall'applicazione del principio le sentenze che comportano la formazione di nuove obbligazioni giuridiche per le quali non era possibile effettuare accantonamenti. È tardiva l'approvazione del rendiconto che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato».



L'articolo 1, comma 3 della legge regionale n. 20/2021 sostituisce l'allegato 02 della legge regionale n. 40/2020 mediante l'allegato O della stessa legge regionale, riguardante la composizione e le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019.

La disposizione ha evidentemente lo scopo di superare la legge regionale n. 40/2020, già impugnata dinnanzi alla Corte dal Presidente del Consiglio, con ricorso iscritto al n. 7/2021/RR (per il quale risulta fissata udienza pubblica al 9 novembre 2021).

In particolare, il predetto Allegato O (recante «Analisi e modalità di copertura del disavanzo»), riportato a pag. 196 del Bollettino regionale n. 41/2021, espone la menzionata tabella «Modalità copertura del disavanzo», che si riproduce fotograficamente:

Speciale N. 41 - BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE BASILICATA - 06/05/2021 196

ALLEGATO O - MODIFICA ALLEGATO O2 ALLA LR 40/2020

		ANALISI DEL DISAVANZO PRESUNTO					Importi in euro
ANALISI DEL DISAVANZO PRESUNTO	Esercizio di riferimento	ALLA DATA DI RIFERIMENTO DEL RENDICONTO DEL PENULTIMO ESERCIZIO PRECEDENTE ⁽¹⁾	DISAVANZO 2019 APPROVATO CON DISEGNO DI LEGGE DI CONSUNTIVO 2019 ⁽²⁾	DISAVANZO RIPIANATO NELL'ESERCIZIO O PRECEDENTE (2018) ⁽³⁾	QUOTA DEL DISAVANZO DA RIPIANARE NELL'ESERCIZIO PRECEDENTE (2019) ⁽⁴⁾	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO PRECEDENTE (2019) ⁽⁵⁾	
		(31/12/2018) (a)	(b) ⁽²⁾	(c) = (a) - (b) ⁽³⁾	(d)	(e) = (d) - (c) ⁽⁵⁾	
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto				0,00		0,00	
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui				0,00		0,00	
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018	2018		17.688.239,00	0,00	17.688.239,00	17.688.239,00	
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio precedente	2019		46.851.307,46	0,00	46.851.307,46	46.851.307,46	
Totale		0,00	64.539.546,46	0,00	64.539.546,46	64.539.546,46	

⁽¹⁾ Gli enti che non hanno approvato il rendiconto dell'esercizio precedente quello cui si riferisce il risultato di amministrazione presunto, fanno riferimento a dati di precosuntivo

⁽²⁾ Il totale corrisponde all'importo di cui alla lettera E dell'allegato a) al bilancio di previsione, concernente il risultato di amministrazione presunto (se negativo). Se il rendiconto dell'esercizio precedente è già stato approvato si fa riferimento al disavanzo effettivo.

⁽³⁾ Indicare solo importi positivi (che rappresentano disavanzo effettivamente ripianato).

⁽⁴⁾ Indicare gli importi definitivi iscritti nel precedente bilancio di previsione come ripiano del disavanzo, distintamente per le varie componenti che compongono il disavanzo, nel rispetto della legge.

⁽⁵⁾ Indicare solo importi positivi.

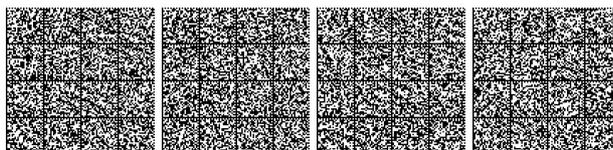
MODALITA' COPERTURA DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DISAVANZO PRESUNTO ⁽⁵⁾	COPERTURA DEL DISAVANZO PRESUNTO PER ESERCIZIO			
		Esercizio 2020 ⁽⁶⁾	Esercizio 2021	Esercizio 2022	Esercizi successivi (2023 e 2024)
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto					
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario					
Disavanzo tecnico al 31 dicembre					
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex DL 35/2013					
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018	17.688.239,00	1.000.000,00	1.000.000,00	10.000.000,00	5.688.239,00
Disavanzo presunto derivante dalla gestione dell'esercizio precedente	46.851.307,46	3.200.000,00	2.000.000,00	20.000.000,00	21.651.307,46
Totale	64.539.546,46	4.200.000,00	3.000.000,00	30.000.000,00	27.339.546,46

⁽⁵⁾ Corrisponde alla colonna (b) della tabella precedente

⁽⁶⁾ Comprende la quota del disavanzo non ripianata nell'esercizio precedente, secondo le modalità previste dalle norme.

Dall'esame della tabella sopra riportata, emerge come la stessa non appaia idonea a superare i motivi di impugnativa contenuti nel precedente ricorso, in quanto nel nuovo allegato O è previsto nuovamente un ripiano dei disavanzi pregressi fino all'esercizio 2024, in tal modo riproducendo una tempistica già censurata con l'impugnativa della legge regionale n. 40/2020.

La suddetta Tabella, alla sezione «Copertura del disavanzo presunto per esercizio», evidenzia piani di rientro per i disavanzi 2018 e 2019 che continuano a non rispettare l'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118/2011, il quale dispone 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».



La citata norma interposta non appare rispettata dalla legge regionale, in quanto i piani di rientro per i disavanzi 2018 e 2019, riportati nella tabella contenuta nell'Allegato O, oltrepassano il limite temporale concesso dal citato comma 12 dell'articolo 42 della fonte statale, prevedendo il ripiano del disavanzo fino agli «Esercizi successivi (2023 e 2024)», come riportato nell'ultima colonna della sezione stessa.

Peraltro, non risulta al momento concluso l'iter per l'approvazione, da parte della Regione, del piano di rientro del disavanzo con apposita delibera consiliare — come pure richiesto dalla citata normativa di riferimento — piano mediante il quale la Regione dovrebbe individuare i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio.

Dunque, l'articolo 1, comma 3, merita di essere censurato per contrasto con le riportate disposizioni del decreto legislativo n. 118/2011, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

P.Q.M.

Si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima e conseguentemente annullare la legge regionale Basilicata 6 maggio 2021, n. 20, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 24 giugno 2021.

Roma, 3 luglio 2021

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: DE BELLIS

L'Avvocato dello Stato: URBANI NERI

21C00170

N. 108

Ordinanza del 28 aprile 2021 della Corte dei Conti - Sezione Regionale di controllo per l'Abruzzo nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2019

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio dello Stato 2018 - Ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2014 - Prevista rideterminazione in quote costanti, in non oltre venti esercizi, per le Regioni che si impegnano a riquilibrare la propria spesa attraverso il progressivo incremento dei pagamenti complessivi per investimenti, secondo le percentuali ivi previste, per gli anni dal 2018 al 2026 - Adeguamento del piano di rientro del disavanzo 2014 a decorrere dal 2018, con riferimento alla quota non ancora ripianata del disavanzo 2014 - Decorrenza dal 2018 del piano di rientro del disavanzo 2015, con riferimento alla quota non ancora ripianata - Norme della Regione Abruzzo - Risultato di amministrazione presunto - Iscrizione nello stato di previsione della spesa di una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2019-2020-2021), determinata in euro 25.544.172,01 quale annualità del suindicato disavanzo presunta al 31 dicembre 2014 ed euro 4.404.075,67 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2015.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio dello Stato 2018 - Prevista applicazione anche al ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2015 della rideterminazione 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 - Norme della Regione Abruzzo - Risultato di amministrazione presunto - Iscrizione nello stato di previsione della spesa di una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2019-2020-2021), determinata in euro 4.404.075,67 quale annualità del suindicato disavanzo presunto al 31 dicembre 2015.

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, commi 779, 780 e 782; legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 (Bilancio di previsione finanziario 2019 - 2021), art. 8, comma 1, lettere a) e c).



LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO

composta dai magistrati:

Stefano Siragusa, 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 2019.

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 11 marzo 1953, n. 87, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale;

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 26 agosto 2016, n. 174, recante il codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124;

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 31 gennaio 2019, n. 2, recante: «Bilancio di previsione finanziario 2019/2021» ed in particolare l'art. 8, comma 1;

Vista la deliberazione della giunta regionale del 30 giugno 2020, n. 363/C, con la quale è stato approvato il «Disegno di legge regionale recante il Rendiconto Generale per l'esercizio 2019» e relativi allegati;

Uditi nella pubblica udienza del 21 gennaio 2021 il relatore e gli altri magistrati componenti il collegio, il procuratore regionale dott. Antonio Giuseppe, il Presidente della giunta della Regione Abruzzo dott. Marco Marsilio;

Vista la decisione della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo della Corte dei conti del 21 gennaio 2021, n. 4/2021/PARI;

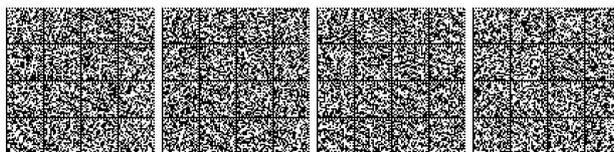
Ritenuto in

FATTO

Con nota prot. regionale n. RA/0296024/20 del 12 ottobre 2020 il direttore generale della Regione Abruzzo ha trasmesso la deliberazione della giunta regionale del 30 giugno 2020, n. 363/C, con la quale è stato approvato il «Disegno di legge regionale recante il Rendiconto Generale per l'esercizio 2019».

Questa Sezione regionale di controllo ha, quindi, avviato l'attività istruttoria sul disegno di legge del rendiconto dell'esercizio finanziario 2019, ai fini del giudizio di parificazione.

Terminata l'istruttoria e le verifiche di competenza, con ordinanza presidenziale del 3 dicembre 2020, n. 49/2020, tra l'altro, è stata trasmessa la relazione del magistrato istruttore prot. n. 387 del 2 dicembre 2020 con cui, in vista del successivo giudizio di parificazione, si instaurava formale contraddittorio con l'amministrazione regionale in ordine al dubbio di costituzionalità inerente ai commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ed all'art. 8, comma 1 della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2, già peraltro sollevato in occasione del giudizio di parificazione del precedente esercizio 2018 giusta ordinanza di remissione n. 42/2020/PARI.



La Regione Abruzzo con nota prot. n. 450275/DPB014 del 17 dicembre 2020, ha depositato apposita memoria in cui ha preso atto della rideterminazione operata dalla relazione istruttoria di questa Corte del disavanzo di partenza, riquantificato in 88 milioni di euro, in luogo dei 79,2 milioni di euro ed ha comunicato che, in presenza di un pronunciamento di legittimità costituzionale sfavorevole (in quanto su analoga questione già pende giudizio presso la Corte costituzionale), provvederà a rideterminare la quota di ripiano nella misura proposta.

Con ordinanza presidenziale del 17 dicembre 2020, n. 52/2020, è stata convocata, con modalità di collegamento da remoto, la camera di consiglio per la disamina orale ed in contraddittorio delle reciproche conclusioni e controdeduzioni, in data 22 dicembre 2020.

Nella camera di consiglio del 22 dicembre 2020, ai fini del contraddittorio, sono state illustrate le risultanze istruttorie e le criticità rilevate nell'attività di controllo del rendiconto 2019 ed i rappresentanti dell'amministrazione regionale hanno formulato oralmente le proprie considerazioni. Il procuratore regionale si è riservato di far pervenire le proprie conclusioni prima del giudizio di parificazione.

Con ordinanza del 7 gennaio 2021, n. 1/2021 il presidente della Sezione regionale di controllo ha disposto la fissazione dell'udienza per il 21 gennaio 2021, con modalità di collegamento da remoto, prevedendo, altresì, che il procuratore regionale e il Presidente della Regione Abruzzo potessero depositare presso la segreteria della Sezione eventuali note conclusive entro il 14 gennaio 2021.

Con nota acquisita al protocollo della Sezione n. 108 del 14 gennaio 2021 il procuratore regionale ha trasmesso la requisitoria conclusiva.

All'udienza del 21 gennaio 2021 nel richiamarsi alle relazioni istruttorie integrative, il magistrato istruttore ha illustrato i dubbi di costituzionalità inerenti ai 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 ed all'art. 8, comma 1 della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2, recante «Bilancio di previsione finanziario 2019/2021». Le disposizioni censurate prolungano, in modo 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 dell'ente. La legge regionale di approvazione del bilancio previsionale, recependo la normativa nazionale, ne condivide i medesimi vizi.

Il procuratore regionale ha concluso chiedendo, tra l'altro, alla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo di volere, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, sollevare questione di legittimità costituzionale delle seguenti norme:

art. 1, commi 779, 780 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205;

art. 8, comma 1 della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2.

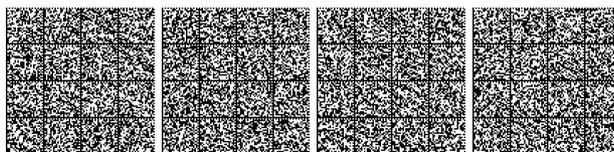
Il Presidente della Regione Abruzzo ha invece sostenuto la infondatezza dei dubbi di costituzionalità richiedendo la parificazione del disegno di legge di approvazione del rendiconto finanziario 2019.

Le considerazioni svolte dalla Regione Abruzzo non hanno consentito di superare gli evidenziati dubbi di costituzionalità. Pertanto, all'esito dell'udienza pubblica del 21 gennaio 2021, questo collegio ha adottato la deliberazione n. 4/2021/PARI con cui sospendeva il giudizio sul rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2019 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 della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2, recante: «Bilancio di previsione finanziario 2019/2021», in relazione ai quali disponeva di sollevare con separata ordinanza, questione 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 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

DIRITTO

1. Indicazione delle norme statali e regionali della cui legittimità costituzionale si dubita

Preliminarmente è utile segnalare che nell'ambito del giudizio di parificazione dello schema di rendiconto della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2018, 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, giusta ordinanza di questa Sezione n. 42/2020/PARI, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - 1^a Serie speciale «Corte costituzionale»* - n. 8 del 24 febbraio 2021.

Pendente la segnalata questione di legittimità costituzionale, questa Sezione ha avviato e concluso anche il giudizio di parificazione dello schema di rendiconto della Regione Abruzzo per il successivo esercizio finanziario 2019, nell'ambito del quale, ha parimenti ritenuto di sollevare, d'ufficio, pregiudiziale questione di legittimità costituzionale sul medesimo 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*) e lettera *c*) della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2, recante «Bilancio di previsione finanziario 2019/2021».

Come già fatto rilevare nella predetta ordinanza n. 42/2020/PARI, 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'articolo 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'articolo 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'articolo 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'articolo 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'articolo 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 della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2, recante: «Bilancio di previsione finanziario 2019/2021» 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 (2019-2020-2021), così determinata:

a) euro 25.544.172,01 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2014, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 779 e seguenti della legge 27 dicembre 2017, n. 205;

b) euro 617.942,13 quale accantonamento trentennale del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 118/2011 e successive modifiche ed integrazioni così come provvisoriamente determinato con Delibera G.R. n. 692 del 24 novembre 2017;

c) euro 4.404.075,67 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2015, ai sensi dell'ultimo periodo del comma 779, articolo 1, legge 27 dicembre 2017, n. 205».

La Sezione quindi, nelle more della discussione del giudizio costituzionale sulla medesima norma statale e sulla legge regionale di approvazione del bilancio previsionale per l'esercizio 2018, ha sospeso il giudizio di parificazione sullo schema di rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2019 il quale risultava inciso anch'esso, al pari di quello precedente, dall'attuazione finanziaria delle predette disposizioni.

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

2. La legittimazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione

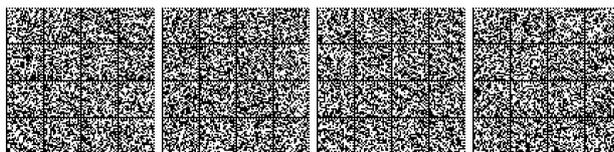
La legittimazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione dei rendiconti regionali è stata riconosciuta in più occasioni dalla Corte costituzionale (cfr. sentenze n. 181/2015, n. 89/2017 e n. 196/2018), la quale ha sottolineato la peculiare natura del giudizio di parificazione che si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa (art. 40 del 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 (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.)» (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.

3. Rilevanza della questione ai fini della decisione della Sezione remittente sul giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2019 della Regione Abruzzo

Quanto alla rilevanza della questione, pare opportuno premettere che l'essenza del giudizio di parificazione risiede sul raffronto fra gli stanziamenti di entrata e di spesa ed i relativi presupposti di diritto.

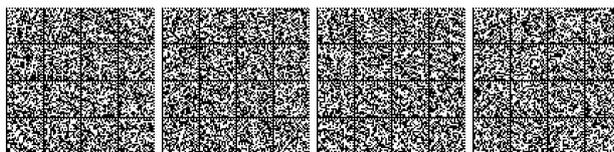
Nella fattispecie, occorre accertare se l'atto di imputazione al bilancio previsionale (parte spesa) del *quantum* di disavanzo pregresso sia compatibile con l'attuale assetto costituzionale e, per quanto più qui interessa, se l'esito del predetto giudizio di compatibilità condizioni, in tutto o in parte, il giudizio di parificazione della Sezione sul rendiconto dell'esercizio 2019 della Regione Abruzzo.

Ebbene, tenuto conto che le norme sospettate di incostituzionalità hanno consentito un rilevante ridimensionamento dell'ammortamento del *deficit* pregresso, si osserva che qualora le stesse 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 altrimenti 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 quest'ultima non tiene conto degli incrementi di entrata e/o delle 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 comunque connesso profilo, 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 giunta 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 del 2013.

L'ulteriore disavanzo ascrivibile alla gestione dell'esercizio 2015 era invece pari a euro 88.081.513,53. Infatti, con deliberazione giunta 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.

Con specifico riferimento al disavanzo 2015 poi, va rilevato che il primo anno di applicazione della rateizzazione ventennale non è stato il 2016, come ha ritenuto la Regione Abruzzo (cfr. verbale n. 114/2 del 31 dicembre 2018), ma il 2019, atteso che la legge n. 205 è stata emanata in data 27 dicembre 2017 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 29 dicembre 2017) e che la legge regionale di approvazione del bilancio previsionale 2018/2020 da parte della Regione è stata emanata in data 5 febbraio 2018 (pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 22 Speciale del 16 febbraio 2018).

D'altra parte, il secondo periodo del comma 782 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2018 prevede espressamente che: «Il piano di rientro del disavanzo 2015 decorre dal 2018, con riferimento alla quota non ancora ripianata».

Inoltre, come fatto rilevare in sede di giudizio di parificazione del rendiconto 2018, la legge regionale di approvazione del bilancio previsionale di quell'esercizio, ometteva di stanziare la rata ventennale di ripiano del *deficit* 2015, con la conseguenza che questa Sezione si vedeva costretta, come sopra indicato, a contestarne la legittimità costituzionale, per violazione dei parametri interposti degli articoli 42 e 50 del decreto legislativo n. 118/2011. Pertanto, fino all'esercizio 2018 compreso, nessun recupero poteva essere imputato al disavanzo 2015 come invece indicato dalla Regione Abruzzo.

Il primo esercizio in cui il ripiano del *deficit* 2015 ha avuto realmente inizio quindi, non può che essere il 2019, mentre negli esercizi pregressi (compreso il 2018), il recupero effettivamente realizzatosi va attribuito al più risalente *deficit* derivante dagli esercizi 2014 e precedenti.

Gli aspetti sopra illustrati sono stati accertati nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2019 conclusosi con la citata decisione n. 4/2021/PARI del 21 gennaio 2021, e sono rimasti incontestati dall'amministrazione regionale che anzi, con nota n. 450275 del 17 dicembre 2020, sempre con riferimento al *deficit* 2015, «prende atto della rideterminazione dell'importo del disavanzo di partenza riquantificato in € 88 milioni di euro, in luogo dei 79,2 stimati».

Ne consegue che, proprio come per il precedente esercizio 2018, anche per il 2019, in assenza delle norme contestate, l'ammontare della rata del piano decennale di rientro dal *deficit* 2014, da applicare all'esercizio 2019 ed agli esercizi successivi, in base al previgente art. 9, comma 5 del decreto-legge n. 78 del 2015, avrebbe dovuto essere pari a euro 51.088.344 (510.883.440/10); mentre l'ammontare della rata del piano triennale di rientro dal *deficit* 2015, da applicare all'esercizio 2019, in base all'art. 42 del decreto legislativo n. 118 del 2011, atteso il mancato recupero nel corso del successivo triennio (il 2016, il 2017 ed appunto anche il 2018), avrebbe dovuto essere pari a euro 88.081.513.

Al momento dell'emanazione della legge regionale di bilancio 2019/2021, l'importo totale del *deficit* da applicare all'esercizio 2019, ed oggetto di recupero a consuntivo, avrebbe dovuto pertanto essere pari ad euro 139.169.858 [(510.883.440/10) + 88.081.514].

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 (1/20 del disavanzo 2014) e di euro 4.404.076 (1/20 del disavanzo 2015).

Né potrebbe trovare accoglimento la tesi volta ad ammettere la possibilità di una rimodulazione al ribasso dell'ammortamento annuale in considerazione dei maggiori recuperi del *deficit* registrati successivamente all'entrata in vigore delle norme contestate ed alla definizione dell'importo delle rate di ammortamento del recupero dei disavanzi rinvenienti dal 2014 e dal 2015.

Il secondo periodo del comma 782 del comma 1 della legge n. 205 del 2017 prevede, infatti, che «Il piano di rientro del disavanzo 2015 decorre dal 2018, con riferimento alla quota non ancora ripianata».

Ne consegue che la determinazione della rata annuale dell'ammortamento del *deficit* 2015 avrebbe dovuto essere posta in essere in occasione del bilancio previsionale 2018/2020, anche attraverso una variazione di bilancio.



Ebbene, il disegno di legge di approvazione del rendiconto 2015 ed il conseguente disavanzo di euro 88.081.514 sono stati approvati con deliberazione della giunta regionale n. 79 del 12 febbraio 2018, ovvero in un tempo ampiamente sufficiente per consentire la necessaria variazione del bilancio 2018 che tenesse conto della nuova rilevante posta passiva.

È appena il caso di rammentare che la mancata modifica della programmazione 2018/2020 a seguito dell'emersione del maggior disavanzo 2015 ha indotto questa Sezione a contestare la compatibilità costituzionale della legge regionale come risulta dall'ordinanza di remissione n. 42/2020/PARI.

Ma quello che in questa sede rileva è che il piano di rientro dal disavanzo è stato correttamente definito in data 31 dicembre 2018 come risulta dalla deliberazione consiliare di cui al verbale 114/2 del 31 dicembre 2018 allegata al bilancio previsionale 2019/2021 che ad essa si è conformato.

Con il provvedimento in questione l'amministrazione regionale ha in particolare confermato l'importo della rata di ammortamento del *deficit* 2014 in euro 25.544.172 (1/20 del disavanzo 2014) ed ha previsto, per la prima volta, a decorrere dall'esercizio 2019, la rata di ammortamento del *deficit* 2015 di euro 4.404.076 (1/20 del disavanzo 2015).

Ne consegue che i maggiori recuperi emersi a seguito dell'approvazione dello schema di rendiconto 2017, avvenuto con la deliberazione di giunta regionale n. 918/C del 3 dicembre 2018, non potevano certo determinare una modificazione dell'ormai definito piano di rientro.

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 n. 118 del 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.

Solo con l'emanazione dell'art. 111, comma 4-*bis* del decreto-legge n. 18 del 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 dettata per fronteggiare le esigenze connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e che trova fondamento nell'art. 11 della legge n. 243 del 2012 recante: «Concorso dello Stato nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali» secondo cui «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, e dall'articolo 12, comma 1, lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge».

La norma in commento non fa che confermare, *a contrario*, i principi generali sopra ricostruiti e naturalmente non risulta applicabile *ratione temporis* al caso di specie. Inoltre, la sua attuazione resta 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.

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 2019 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 *cf.* anche Corte costituzionale n. 213/2008).

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.

4. Inesistenza di una interpretazione *secundum Constitutionem* delle norme contestate

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).

È costante, infatti, l'orientamento della Corte costituzionale secondo cui «anche le norme finanziario-contabili afferenti agli enti territoriali — ancorché connotate da un peculiare rapporto con il parametro costituzionale dell'equilibrio dinamico (*ex plurimis*, sentenza n. 155/2015) — sono soggette alla regola “dell'interpretazione conforme a Costituzione, secondo la quale, in presenza di ambiguità o anfibologie del relativo contenuto, occorre dar loro il significato compatibile con i parametri costituzionali”» (Corte costituzionale, sentenza n. 115/2020).

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, sentenza n. 36/2016).

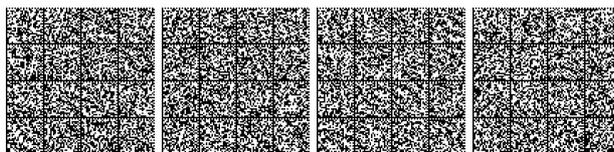
Infatti, la rimodulazione si sostanzia univocamente, nella facoltà, concretamente esercitata dalla Regione Abruzzo, di estensione della durata originaria dei piani di rientro (raddoppio per il *deficit* 2014 e moltiplicazione esponenziale per il *deficit* 2015), attraverso la riduzione della quota di 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.

5. Art. 1, commi 779, 780, 781 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ed art. 8, comma 1, lettera a) e lettera c) della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 - Violazione degli articoli 81, 97 primo e secondo comma 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, innanzitutto, la violazione degli articoli 81, 97 e 119 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.

5.1. 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, 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” (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 alla 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.

Con precipuo riferimento al secondo degli aspetti sottolineati, quello cronologico, l'arco temporale entro il quale perseguire la salvaguardia non può che essere 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).

Pertanto, il precetto dell'equilibrio o, come nella fattispecie, del riequilibrio di bilancio, non può che essere declinato in stretta correlazione con l'aspetto temporale.

Il tempo del riequilibrio assurge 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.

5.2. È stato inoltre 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 (articoli 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: *cf.* sentenze della Corte costituzionale n. 10/2016 e n. 70/2015).

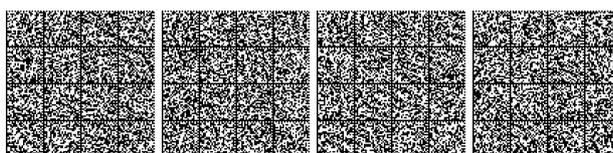
Tale uguaglianza, tra l'altro, proprio grazie allo strutturale carattere temporale del bilancio, deve realizzarsi anche in chiave trans-generazionale.

Poiché l'equilibrio «economico, finanziario e patrimoniale» deve essere realizzato «nel tempo» — attesa la già richiamata continuità degli esercizi finanziari e del bilancio (*cf.* 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).

D'altra parte, la questione della responsabilità verso le generazioni future si inquadra nella necessità di affermare una giustizia sociale che si dispiega in senso diacronico nella consapevolezza che il dettato costituzionale non può che contemplare una prospettiva anche intergenerazionale tendendo a perseguire il benessere collettivo presente senza detrimento per quello futuro.

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.

5.3. 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 del 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, «finisce inevitabilmente per pregiudicare il potere programmatico di risanamento della situazione finanziaria ereditata dalle gestioni pregresse con violazione dell'art. 81, Cost., e impedisce di esercitare pienamente il mandato elettorale, confinando la posizione dei subentranti in una condizione di responsabilità politica oggettiva, con pregiudizio dell'art. 1 Cost» (Corte costituzionale, sentenza n. 34 del 9 febbraio 2021).

Allo stesso modo 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. 184/2016 e n. 228/2017).

5.4. 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 del 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 del passaggio al nuovo sistema contabile ed alle 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).

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 antecedente. 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 a quello precedente eventualmente 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 o altri vincoli ed accantonamenti precedentemente non obbligatori che hanno ridotto la parte disponibile del risultato.

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 del 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 del 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.

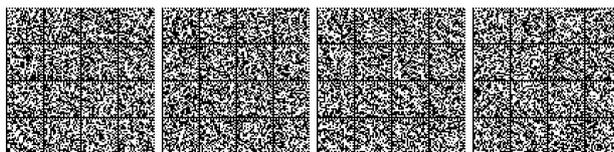
In definitiva, trascorsi meno di due anni dal precedente intervento ritenuto legittimo perché «eccezionale», il legislatore, è tornato nuovamente ad allentare le maglie già larghe dei piani di rientro. E ciò, non solo attraverso un considerevole aumento dell'orizzonte temporale per il rientro dal *deficit* 2014 che passa da dieci a venti 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 del 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 della Corte costituzionale).



In conclusione, l'ulteriore estensione temporale prevista dai commi 779 e ss. dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, in assenza di interessi costituzionalmente rilevanti legati a situazioni eccezionali e/o emergenziali che ne giustifichino 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.

5.5. 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 Cost - 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, sentenza 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.

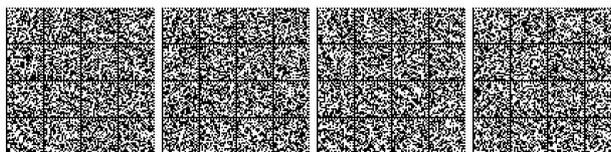
Ciò in quanto il *deficit*, ed anzi i *deficit*, oggetto del più ampio lasso temporale previsto per il loro ripiano, sono disavanzi «ordinari», determinati da mera inadeguatezza di risorse disponibili rispetto alla spesa contratta che l'ente è obbligato a colmare.

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 Cost. - della spesa di enti già gravati dal ripiano pluriennale di disavanzi di amministrazione pregressi (in tal senso, Corte cost. 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» (Corte costituzionale, sentenza n. 6/2017).

5.6. 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» (sentenza 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 normativo 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 sospingono 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, Cost. 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, sentenza 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».

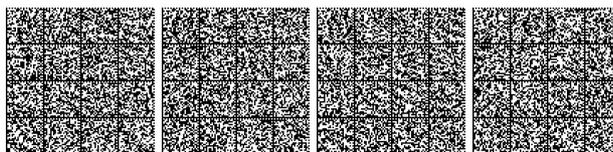
Con la seconda è stato confermato che l'illegittimità dell'art. 1, comma 714 della legge n. 208 del 2015, riconosciuta con la precedente sentenza n. 18 del 2019, non fosse dipesa dall'intrinseca durata del piano di riequilibrio quanto piuttosto dai meccanismi contabili previsti dalla disposizione viziata 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.

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 del 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, sentenza 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 d.lgs. n. 267 del 2000)».



5.7. 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, sentenza 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.

«Il quadro costituzionale e normativo vigente avrebbe consentito - e consente - di affrontare le situazioni patologiche in modo più appropriato di quel che è avvenuto negli esercizi più recenti».

«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, Cost.). 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).

Il legislatore ha d'altra parte mostrato di adeguarsi al principio in commento con l'emanazione dell'art. 53, comma 1 del decreto-legge del 14 agosto 2020, n. 104, con cui, in attuazione della sentenza n. 115 del 2020 della Corte costituzionale, è stata prevista l'istituzione di un fondo per favorire il risanamento finanziario dei comuni il cui *deficit* strutturale è imputabile a caratteristiche socioeconomiche della collettività e del territorio e non a patologie organizzative in luogo delle ordinarie e spesso inefficaci modalità di gestione del percorso di risanamento degli enti in riequilibrio.

Conclusivamente, assodato che gli squilibri ascrivibili a inefficienze organizzative debbano trovare rimedio secondo le ordinarie modalità di recupero previste dall'ordinamento contabile, anche nell'ipotesi in cui si dovesse ritenere che le norme contestate siano intervenute su situazioni di squilibrio strutturale imputabili alle caratteristiche socioeconomiche della collettività e del territorio, l'intervento diretto dello Stato avrebbe dovuto concretizzarsi con l'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 della Costituzione.

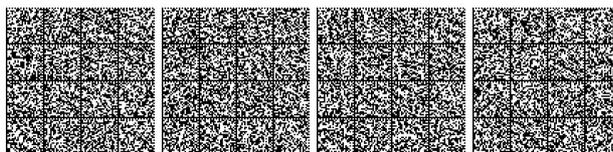
5.8. In conclusione, la disciplina introdotta dall'art. 1, commi 779, 780, 781 e 782 della legge n. 208/2017 e dall'art. 8, comma 1, lettera a) della legge della Regione Abruzzo n. 2/2019 non ha altra finalità e giustificazione se non quella di consentire di spalmare disavanzi ordinari e rinvenienti 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.

6. Art. 1, commi 779, 780, 781 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ed art. 8 comma 1, lettera a) e lettera c) della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 - 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 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

6.1. 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 del 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.

6.2. 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'obbiettivo 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 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (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.

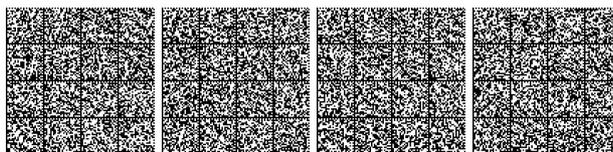
Successivamente, a seguito delle modifiche apportate dalla legge di conversione 6 agosto 2015, n. 125 e dall'art. 1, comma 691 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, a decorrere dal 1° gennaio 2016, l'orizzonte temporale del recupero è stato ampliato a dieci annualità.

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 asistemati 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.

6.3. 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 espresse 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 al passivo generato:

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

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

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

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

e/o dal debito autorizzato e non contratto;

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

è stata infatti inserita 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. 274/2017).

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).

7. Contraddittorietà ed inadeguatezza delle condizioni previste per accedere al prolungamento dei tempi di ripiano rispetto alla clausola generale degli equilibri di bilancio

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'articolo 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».



7.1. 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 la norma in commento ammette o giustifica 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.

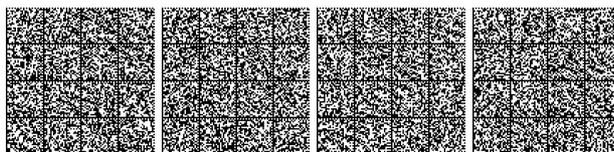
Al contempo, la dilatazione temporale del rientro dal *deficit* e la conseguente riduzione della quota di ammortamento da imputare alla spesa di competenza di tutti gli esercizi dei nuovi piani di rientro, comportano un'inesorabile espansione, più che proporzionale, anche della spesa corrente per via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

7.2. 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 di accedere alle iniezioni di liquidità di cui al decreto-legge n. 35 del 2013 ovvero alla consistenza dei trasferimenti nazionali e comunitari ed alla conseguente rilevanza della cassa sostanzialmente vincolata ovvero ancora della cassa sanitaria.

Una reale riqualificazione della spesa, diversamente, avrebbe richiesto azioni di stimolo incidenti sulla gestione di competenza di tutti gli 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.

7.3. 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 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 una cassa capiente per ragioni non riconducibili al reale stato di salute finanziaria dell'ente.

In conclusione, il meccanismo ideato dalle norme in contestazione per bilanciare il vantaggio rinveniente dal consistente ampliamento della capacità di spesa corrente risulta contraddittorio e privo di sostenibilità economico-finanziaria.



8. Art. 1, comma 779 ultimo periodo della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ed art. 8, comma 1, lettera c) della legge Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 - Violazione degli articoli 81, 97 primo e secondo comma 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 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

8.1. 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 del 2017 a norma del quale «Le disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015», oltre che alla norma regionale di recepimento rappresentata dall'art. 8, comma 1, lettera c) della legge Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2, secondo cui «È iscritta nello stato di previsione della spesa una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2019-2020-2021), così determinata: c) euro 4.404.075,67 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2015, ai sensi dell'ultimo periodo del comma 779, articolo 1, legge 27 dicembre 2017, n. 205».

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.

Le norme contrastano 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 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Valgono al riguardo le medesime considerazioni espresse ai punti n. 5), n. 6) e n. 7) di questa ordinanza in quanto integralmente riferibili anche alla presente censura.

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

In primo luogo, si osserva 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.

Vieppiù, 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.

8.3. 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 per cento 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 per cento 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 beneficiato del piano di rientro trentennale) rideterminato in base agli utilizzi del fondo per la cancellazione o lo stralcio dei crediti e dell'importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione.

Appaiono ispirati alla medesima *ratio* di riduzione del «peso» delle nuove regole armonizzate anche l'art. 2, comma 6 del decreto-legge n. 78 del 2015, e l'art. 39-ter del decreto-legge n. 162 del 2019.

Quest'ultimo, in particolare, ha consentito una diversa tempistica del ripiano del disavanzo 2019 determinato dal suo peggioramento conseguente all'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 2020 che aveva dichiarato illegittimo il meccanismo previsto dal citato art. 2, comma 6 del decreto-legge n. 78 del 2015 che a sua volta, nell'ottica della riduzione del peso delle nuove regole sugli equilibri di bilancio, prevedeva l'utilizzazione della quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni delle anticipazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Alla stessa logica pare ispirato anche l'art. 39-*quater*, sempre del decreto-legge n. 162 del 2019 il quale ha previsto una soluzione che, a regime, consente di ripianare in quindici anni l'eventuale disavanzo emergente dal cambio di metodologia di calcolo (da semplificato ad analitico) del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Sempre nell'ottica della riduzione degli accantonamenti obbligatori nei primi anni dell'armonizzazione, si pone, da ultimo, l'art. 60, comma 3 del decreto legislativo n. 118 del 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 del 2015;
- 2) al passaggio al sistema armonizzato con l'art. 3, commi 16 e 13 del decreto legislativo n. 118 del 2011;
- 3) alle difficoltà applicative della contabilità armonizzata a regime con le richiamate norme del decreto legislativo n. 118 del 2011 e del «Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria» ad esso allegato (Allegato n. 4/2), e con il citato decreto-legge n. 162 del 2019 (art. 39-ter e 39-*quater*).

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.

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

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 della Corte costituzionale che, in riferimento al disavanzo tecnico di cui all'art. 3, comma 13 del decreto legislativo n. 118 del 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 d.lgs. n. 118 del 2011), nonché alle anticipazioni di liquidità per debiti inevasi (da restituire anch'esse in un trentennio: artt. 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» (sentenza n. 6/2017).

La norma sospettata di incostituzionalità, 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'affidamento 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).

Pertanto, 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).

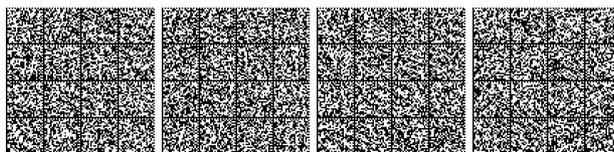
P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo:

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) e lettera c) della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2, in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 81, 97 primo e secondo comma 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) e lettera c) della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2, 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 della 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 del 2017 ovvero della norma secondo cui «Le disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015», e dell'art. 8, comma 1, lettera c) della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2, in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 81, 97 primo e secondo comma 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 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;



Sospende il giudizio di parificazione sullo schema di rendiconto dell'esercizio finanziario 2019 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 21 gennaio 2021.

Il presidente: SIRAGUSA

Il magistrato relatore: DI MARCO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO

composta dai magistrati:

Stefano Siragusa, 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 2019.

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 11 marzo 1953, n. 87, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale;

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 26 agosto 2016, n. 174, recante il codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124;

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 31 gennaio 2019, n. 2, recante: «Bilancio di previsione finanziario 2019/2021» ed in particolare l'art. 8, comma 1;

Vista la deliberazione della giunta regionale del 30 giugno 2020, n. 363/C con la quale è stato approvato il «Disegno di legge regionale recante il Rendiconto Generale per l'esercizio 2019» e relativi allegati;

Vista la decisione della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo della Corte dei conti del 21 gennaio 2021, n. 4/2021/PARI;



Vista l'ordinanza n. 16/2021/PARI depositata in segreteria il 28 aprile 2021 con cui questa Sezione, nell'ambito del giudizio di parificazione dello schema di rendiconto finanziario della Regione Abruzzo per l'esercizio 2019 ha:

1. sollevato 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) e lettera c) della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2, in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 81, 97 primo e secondo comma 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. sollevato 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) e lettera c) della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2, 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 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

3. sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'ultimo periodo del comma 779 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 ovvero della norma secondo cui «Le disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015» e dell'art. 8, comma 1, lettera c) della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2, in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 81, 97 primo e secondo comma 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 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

4. sospeso il giudizio di parificazione sullo schema di rendiconto dell'esercizio finanziario 2019 della Regione Abruzzo, inciso dalle predette disposizioni normative, ordinando la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame delle questioni sollevate.

Considerato che la predetta ordinanza, pur avendo richiamato l'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ha disposto che la stessa, a cura della segreteria della Sezione, fosse notificata al Presidente della Regione Abruzzo, al Presidente del consiglio regionale ed alla procura regionale presso la Sezione giurisdizionale dell'Abruzzo della Corte dei conti;

Ritenuto pertanto necessario che, a cura della segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la ridetta ordinanza n. 16/2021/PARI sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento;

ORDINA:

1. che, a cura della segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'ordinanza di questa Sezione n. 16/2021/PARI sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento;

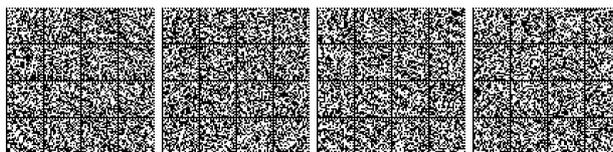
2. che, a cura della segreteria della Sezione, sia data comunicazione della notifica e delle comunicazioni di cui al punto precedente al Presidente della Regione Abruzzo, al Presidente del consiglio regionale dell'Abruzzo ed alla procura regionale presso la Sezione giurisdizionale dell'Abruzzo della Corte dei conti;

3. che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza e le ricevute di consegna della notifica e delle comunicazioni di cui ai punti precedenti, siano depositate presso la cancelleria della Corte costituzionale.

Così disposto in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 6 maggio 2021.

Il presidente: SIRAGUSA

Il magistrato relatore: DI MARCO



N. 109

*Ordinanza del 2 febbraio 2021 del Magistrato di sorveglianza di Siena
nel procedimento penale a carico di M. G.*

Ordinamento penitenziario - Detenzione domiciliare speciale - Mancata previsione che il magistrato di sorveglianza possa applicare in via provvisoria e urgente la misura, a norma dell'art. 47-ter, comma 1-quater, della legge n. 354 del 1975.

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

UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI SIENA

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Vista l'istanza di applicazione provvisoria della detenzione domiciliare speciale (art. 47-quinquies o.p. e 147 del codice penale), depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2021 per:

M... G..., nato a ..., attualmente detenuto presso la Casa Reclusione di San Gimignano — in esecuzione della pena di cui al provvedimento di cumulo del 1° dicembre 2020 della Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Catania (n. Siep 515/2020) — fine pena: 19 marzo 2033.

Rilevato che l'istanza in via principale richiede l'applicazione provvisoria della detenzione domiciliare speciale ex art. 47-quinquies ord. penit. ed in ipotesi che sia sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 47-quinquies nella parte in cui non prevede che «nei casi in cui vi sia un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione, l'istanza di detenzione domiciliare speciale è rivolta al Magistrato di sorveglianza che può disporre l'applicazione provvisoria della misura» al pari di quanto disposto dall'art. 47-ter, comma 1-quater, o.p.

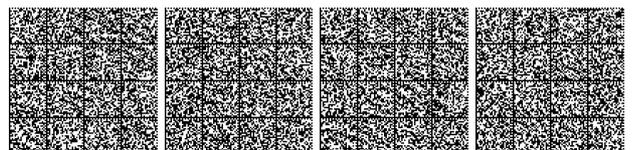
Rilevato che nell'istanza si allega che:

«Il sig. M... è padre di due figlie minori, A... G... (nata il ...) e A... M. (nata il ...), oltre che della maggiore V... J... (nata il ...), che vive altrove col marito C... S... e la figlia minore C... E... (si allega documentazione).

A causa della gravissima malattia dalla quale è affetta (essendo stata sottoposta ad intervento di asportazione di un tumore al cervello — glianglioglioma - per il quale è ancora — ovviamente — sotto terapia, come da documentazione che si allega e che si fa riserva di integrare) la moglie del prevenuto, sig.ra V... B..., si trova nella impossibilità ad occuparsi compiutamente delle minori (come si evince dal verbale di intervista difensiva che si allega).

Può, dunque, nel caso di specie trovare applicazione la fattispecie di cui all'art. 47-quinquies o.p. trattandosi di detenuto padre di prole di età inferiore ad anni dieci che dispone di un idoneo domicilio ove potrebbe ristabilirsi la convivenza con i figli minori (M..., via ...), la cui moglie è impossibilitata (a causa delle condizioni di salute documentate) ad occuparsi per come vorrebbe di loro, non essendovi altro a cui affidarli. Quanto a ciò, infatti, la madre della B... è affetta da Sla; il padre della B... si occupa della moglie e inoltre mantiene la sua famiglia, lavorando nel campo delle vendite di prodotti per la casa; la nonna paterna (suocera della B..., e madre del di lei marito M... G...) è in pessimi rapporti con la nuora e con il figlio M... G... e inoltre si occupa delle cure del marito, padre del M..., sottoposto alla misura alternativa di cui all'art. 47-ter, comma 1-ter, per come dichiarato dalla B... con l'allegata intervista difensiva. Infine per come già premesso, la figlia J... nonostante sia ancora solo formalmente inserita nello stato di famiglia, giusta documentazione che si allega, è sposata e vive in un proprio nucleo familiare essendo inoltre madre di una piccolissima bambina.

È evidente, considerate anche le restrizioni connesse all'emergenza sanitaria e le problematiche di natura economica del nucleo familiare, che tale situazione integri quel «grave pregiudizio derivante al condannato dal protrarsi dello stato detentivo» necessario ai fini di una pronuncia in via d'urgenza del Magistrato di sorveglianza, pronuncia che consentirebbe di provvedere tempestivamente a una valutazione del caso concreto senza attendere i tempi per la fissazione dell'udienza in camera di consiglio innanzi al Tribunale di Sorveglianza, che determinerebbero un irrimediabile vulnus all'interesse della minore, e non solo dell'interessato. Sul punto, è appena il caso di evidenziare che la fissazione dell'udienza (scelta rimessa al Presidente del Tribunale) non è in alcun modo predeterminabile, e tanto meno impugnabile sanzionabile (neanche disciplinarmente), né risulta legalmente determinato un termine perentorio per la delibazione del Collegio sulle decisioni assunte in via provvisoria. Diversa anche la valutazione da adottarsi, competendo al Magistrato monocratico una valutazione *sul fumus*, nel mentre la scelta presidenziale di fissazione udienza valuta l'eventuale urgenza di pervenire ad una decisione definitiva.



È nota però, a dispetto delle necessità sottese a questa ipotesi di detenzione umanitaria, la mancata previsione della applicabilità in via provvisoria della detenzione domiciliare speciale, sia con riferimento al comma 1 che al comma 1-bis dell'art. 47-*quinquies* o.p. Mancanza che appare irragionevole, a confronto di quanto stabilito per la detenzione domiciliare ordinaria (art. 47-*ter* comma 1-*quater* o.p.) e in violazione dei diritti costituzionalmente e convenzionalmente riconosciuti a genitori e figli per la salvaguardia dei legami familiari (in questo senso, *cf.* L. Cesaris, Commento all'art. 47-*quinquies* o.p., in F. Della Casa, G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, VI ed, Wolters Kluwer, 2019, p. 714; G. Mantovani (a cura di), *Donne ristrette*, Ledizioni, 2018, p. 305). Richiamando sin d'ora in particolare il primo contributo citato, appare tuttavia possibile pervenire ad interpretazione orientata della norma che disciplina la misura per la quale si insta, sol che si ponga mente al fatto che la possibilità per il magistrato di disporre l'applicazione provvisoria della detenzione domiciliare «comune» (ex art. 47-*ter*, comma 1-*quater* o.p.) aggancia anche le situazioni di cui al comma 1, lett. a) e b);

che «Di fatto la moglie del M... si trova assolutamente impossibilitata ad occuparsi durante il giorno delle bambine e non ha alcun parente o altro soggetto a cui affidarli, per come sopra chiarito. Questa situazione è destinata a protrarsi a lungo, a causa della pandemia, poiché le bambine sono tutto il giorno a casa e necessitano di qualcuno che le segua costantemente anche nello svolgimento dei compiti e li assista per lo svolgimento delle video lezioni.

Tale situazione, evidentemente, non è sostenibile né dal punto di vista economico né — conseguentemente — dal punto di vista psicologico.

Il rientro del padre al domicilio gli consentirebbe di occuparsi delle figlie e la famiglia dispone di idoneo domicilio ai fini dell'esecuzione della misura sito in M..., via ...;

che «il prevenuto è detenuto a far data dal 2 dicembre 2020, in forza del provvedimento di esecuzione di pena concorrenti emesso il giorno prima dall'Ufficio Esecuzioni della Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Catania, che ha determinato la pena da espiare nella misura di anni tredici mesi sette e giorni diciassette di reclusione. Successivamente, in data 24 dicembre 2020, l'Ufficio Esecuzioni accoglieva un'istanza difensiva volta alla correzione della pena, rideterminandola in complessivi anni dodici, mesi tre e giorni diciassette di reclusione.

Per quanto si dirà, occorre evidenziare che il sig. M... ha già interamente espiato la pena inflittagli per il delitto di cui all'art. 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, di cui alla sentenza inclusa al n. 6 del provvedimento emesso ex art. 663 del codice di procedura penale. La stessa, come si evince dalla sentenza allegata, è stata rideterminata dalla Corte d'Appello di Catania in complessivi anni undici, mesi sei e giorni venti di reclusione, comprendenti anni due per la continuazione interna con delitti di cui all'art. 73 ed ulteriori anni due per continuazione esterna su analoga fattispecie, precedentemente sanzionata con sentenza di cui al n. 5 del provvedimento di cumulo (in realtà detto aumento andrà computato nella minor entità di anni uno e mesi quattro, come si evince dal citato provvedimento di cumulo). La pena imputabile al delitto associativo è dunque (ad oggi, salva la correzione per il motivo appena indicato) pari ad anni sette, mesi sei e giorni venti.

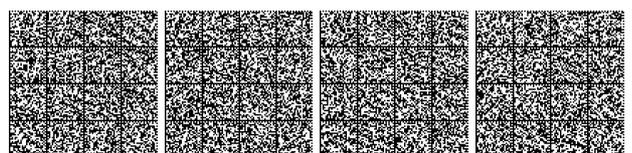
Dalla pena *de qua* andrà comunque detratto il presofferto maturato dal 10 ottobre 2017 al 30 novembre 2019, quando il prevenuto venne scarcerato (come da ordine di scarcerazione dell'Ufficio Esecuzioni del 31 ottobre 2019, che si allega in copia);

che pende ulteriore richiesta di applicazione della disciplina del reato continuato (articoli 81 del codice penale e 671 del codice di procedura penale) davanti al competente Giudice dell'esecuzione e che sussistono le condizioni temporali di ammissibilità della misura richiesta;

che «quanto al merito occorre innanzitutto rilevare che il condannato ha già precedentemente usufruito di numerosissimi permessi premio, nonché di misura alternativa alla detenzione positivamente svoltasi (come da provvedimenti di concessione provvisoria del 31 luglio 2015 e di delibazione collegiale del 13 aprile 2016 nonché di estinzione della pena del 10 gennaio 2018, a seguito del buon andamento della misura concessa ex art. 94 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, che si allegano in copia);

che sussiste pregiudizio dal protrarsi della detenzione in carcere, avendo la ripresa della carcerazione (per fatti assai risalenti nel tempo) di fatto determinato una regressione nel percorso terapeutico sin qui positivamente svoltosi, e che «è appena il caso di sottolineare (ciò che purtroppo costituisce un dato notorio, data la gravissima condizione sanitaria vigente nel Paese, tanto più acclarata dopo la dichiarazione dell'OMS dello scorso 11 marzo) che le attuali condizioni intramurarie attuali integrano pienamente il presupposto della pronuncia che si auspica, già prevista dall'ordinamento, per quanto a breve si dirà.

Sul punto, (senza contare il divieto di effettuare colloqui con familiari e terze persone, ciò che rende oltre modo insopportabile la detenzione), l'*overcrowding* penitenziario locale, oltre che quello nazionale (tanto più dopo l'invio c/o la Casa di Reclusione di San Gimignano di diciannove detenuti provenienti dal carcere di Modena), la promiscuità, l'assenza di qualsivoglia elemento fattuale che consenta il rispetto di norme prudenziali (a cominciare dalla distanza



tra le persone) volte a tentare di scongiurare la diffusione del contagio, impongono di adottare ogni soluzione praticabile che contemperi il bene primario della salute, ex art. 32 Cost., con quello della sicurezza sociale»; che non sussiste pericolo di fuga «perché l'istante (padre di tre figlie, di cui due minori) avanza richiesta proprio per occuparsi di loro; che non pare neanche seriamente prospettabile alcuna condotta recidivante o di sottrazione alle più ristrette eventuali prescrizioni trattamentali, sì da frustrare definitivamente il percorso sin qui svolto e la maturata consapevolezza del disvalore del proprio agito»;

che nell'art. 47-*quinquies* o.p., a differenza dell'art. 47-*ter*, comma 1-*quater*, e anche 47-*quater*, comma 8, o.p. non è prevista l'applicazione provvisoria della misura e «Per porre rimedio al mancato coordinamento tra le due diverse discipline della detenzione domiciliare (...), laddove si ritenesse di non poter ricorrere a una lettura dell'art. 47-*quinquies*, comma 1, o.p. conforme a Costituzione nei termini sopra indicati, si renderebbe necessario sottoporre la disposizione al sindacato della Corte costituzionale, nella parte in cui non consente (recte: non prevede per *il*) al Magistrato monocratico l'intervento cautelare — e quindi tempestivo - in materia di detenzione domiciliare speciale, così come previsto invece nell'art. 47-*ter* o.p.; soluzione già ipotizzata nelle Proposte per l'attuazione della delega penitenziaria contenuta nella legge 23 giugno 2017 n. 103 (cfr. www.penalecontemporaneo.it, 15 luglio 2017, p. 323), attraverso l'inserimento di un nuovo comma 7-*bis* all'interno dell'art. 47-*quinquies* o.p. con il quale, similmente al comma 1-*quater* inserito nell'art. 47-*quater*, comma 8, o.p., rinviare all'art. 47-*ter* o.p. «per quanto non diversamente stabilito dal presente articolo».

OSSERVA

L'interessato chiede l'ammissione in via provvisoria e urgente alla detenzione domiciliare a norma dell'art. 47-*quinquies* o.p., in quanto padre di figlia minore di anni dieci ed avendo espiato 1/3 della pena. Allega condizioni di grave pregiudizio dal protrarsi della detenzione in carcere in attesa della pronuncia del Tribunale di Sorveglianza, che necessariamente potrà intervenire solo dopo mesi dalla presentazione dell'istanza, sia rispetto alla situazione della figlia minore, privata di adeguata assistenza, sia rispetto alla propria condizione di padre detenuto, impossibilitato ad accudire la minore.

Il detenuto è ristretto dal 2 dicembre 2020 in esecuzione della pena complessiva di anni venti mesi quattro e giorni venti, poi riconteggiata in anni diciannove e giorni venti, con determinazione della pena da eseguire in anni dodici, mesi tre e giorni diciassette, detratto il presofferto dal 2014 al 2019 di anni cinque, mesi sei e giorni diciassette e quattrocentotrentasei giorni di liberazione anticipata. Ha pertanto espiato 1/3 di pena, come richiesto dall'art. 47-*quinquies*, 1 comma, o.p. È padre di bambina minore di anni dieci (A... M..., nata il ...), allega condizioni di impedimento della moglie all'accudimento della figlia.

L'istanza è astrattamente ammissibile in punto di requisiti prescritti dalla norma invocata.

A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 239/2014 non si pongono ostacoli rispetto alla condanna per il reato di cui all'art. 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, commesso nel 2010-2012, la cui pena peraltro risulterebbe espiata.

Tuttavia l'art. 47-*quinquies* o.p. non prevede in effetti l'applicazione in via provvisoria della detenzione domiciliare speciale da parte del Magistrato di sorveglianza, pertanto l'istanza di applicazione della misura in via provvisoria e d'urgenza in questa sede non è ammissibile, né pare possibile aprire ad una interpretazione analogica dell'art. 47-*ter*, comma 1-*quater*, ord. penit.

L'art. 47-*quinquies* al comma 3 fa chiaro riferimento alla competenza del Tribunale di Sorveglianza che dispone la detenzione domiciliare speciale, senza menzionare la possibilità di applicazione provvisoria da parte del Magistrato di sorveglianza. L'istituto della detenzione domiciliare speciale mostra un vuoto normativo sul punto, a differenza delle altre misure alternative previste dal medesimo Capo VI.

Per l'affidamento in prova al servizio sociale l'art. 47, comma IV, prevede l'applicazione provvisoria della misura da parte del Magistrato di sorveglianza «quando sono offerte concrete indicazioni in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'ammissione all'affidamento in prova al servizio sociale e al grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione e non sussiste pericolo di fuga».

Per la detenzione domiciliare «ordinaria» l'art. 47-*ter*, comma 1-*quater*, fissa che «nei casi in cui vi sia un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione, l'istanza di detenzione domiciliare di cui ai precedenti commi 01, 1-*bis* e 1-*ter* è rivolta al Magistrato di sorveglianza, che può disporre l'applicazione provvisoria della misura». La norma è ben chiara anche nel dettagliare le ipotesi in cui il Magistrato di sorveglianza può intervenire e rinvia con estrema chiarezza alle ipotesi di detenzione domiciliare di cui ai commi esattamente nominati, non facendo riferimento alla detenzione domiciliare genericamente intesa, ma a quella di cui ai commi 01, 1, 1-*bis* e 1-*ter* dell'articolo.



Anche l'art. 47-*quater*, nel disciplinare misure alternative nei confronti dei soggetti affetti da aids conclamata o da grave deficienza immunitaria, al comma 8 contiene la clausola di riserva, che rimanda all'art. 47-*ter* «per quanto non diversamente stabilito», così consentendo anche l'applicazione provvisoria della misura a norma del comma 1-*quater* dell'art. 47-*ter*, cui la nuova norma si aggancia.

L'art. 47-*quinquies* invece non contiene alcuna disposizione per l'applicazione provvisoria, né alcun rinvio ad altre norme per colmare eventuali lacune e richiamare un inquadramento generale. L'applicazione provvisoria di detta misura non è quindi affatto prevista dalla norma.

L'art. 50, al comma 6, ugualmente prevede(-va) una possibilità di applicazione provvisoria della semilibertà, limitandola ai casi del comma 1 e rimandando alla disciplina del IV comma dell'art. 47 o.p. È stato necessario l'intervento della Corte Costituzionale con sentenza n. 74/2020, per determinare l'estensione di tale possibilità oltre ai casi del comma 1 ed anche ai casi del comma 2 terzo periodo.

Si conferma quindi che la possibilità di applicazione provvisoria di una misura alternativa non è regola generale del sistema, tanto che è stata necessaria la dichiarazione di incostituzionalità di cui alla sentenza n. 74/2020 per consentire l'applicazione della semilibertà «surrogatoria» dell'affidamento in prova in via provvisoria e urgente anche per pene superiori a sei mesi, entro la soglia dei quattro anni.

D'altra parte l'art. 70 o.p. demanda al Tribunale di Sorveglianza l'applicazione delle misure alternative, menzionando con precisione le varie misure e anche la detenzione domiciliare «speciale», con inserimento dello specifico riferimento proprio con la legge n. 40 del 2001, istitutiva della nuova misura.

L'art. 69 o.p. elenca invece le funzioni e i provvedimenti del Magistrato di sorveglianza e non fissa alcuna competenza per la concessione di misure alternative, rimandando con clausola di chiusura solo alle «altre funzioni attribuitegli dalla legge».

La regola vigente è pertanto che le misure alternative sono di competenza del Tribunale di Sorveglianza. Tanto è vero che *de iure* condendo è stato più volte affrontato il dibattito sulla possibilità di spostare la competenza nell'applicazione delle misure alternative al Magistrato di sorveglianza in determinati casi e in funzione deflattiva e di velocizzazione dei procedimenti. Il risultato ad oggi è stato solo quello prodotto dal rito «semplificato» dell'art. 678, comma 1-*ter*, del codice di procedura penale, introdotto con il decreto legislativo n. 123/2018.

È occorsa cioè una modifica legislativa speciale per superare il principio secondo cui le misure alternative sono applicate in linea generale dal Tribunale di Sorveglianza ed il legislatore ha così introdotto un nuovo comma 1-*ter* all'art. 678 del codice di procedura penale, che consente, a determinate condizioni e con un procedimento che comunque passa successivamente dal collegio, l'applicazione (sempre provvisoria) di misura alternativa da parte del Magistrato di sorveglianza designato.

È dunque indubitabile che il principio generale è che la concessione delle misure alternative compete al Tribunale di Sorveglianza e non al Magistrato. Il Magistrato può applicare misure alternative solo quando sia previsto dalla legge. L'art. 69 o.p. nel fissare «funzioni e provvedimenti del Magistrato di sorveglianza», dopo una variegata elencazione, al comma 10 fissa come retorica clausola di chiusura che il Magistrato «svolge inoltre tutte le altre funzioni attribuitegli dalla legge».

La legge non attribuisce la possibilità di applicazione provvisoria della detenzione domiciliare speciale dell'art. 47-*quinquies* o.p.; il principio generale è che le misure alternative sono applicate dal Tribunale di Sorveglianza, dunque non sembra che si possa applicare per via analogica la detenzione domiciliare speciale in via provvisoria.

Così ragionando si deve concludere che l'istanza di applicazione provvisoria della detenzione domiciliare speciale è quindi inammissibile, in quanto non prevista dall'art. 47-*quinquies*, che fa riferimento unicamente al Tribunale di Sorveglianza, né è consentita da altre disposizioni, non presenti nella norma o nell'ordinamento.

Davanti a questa conclusione, che a questo Ufficio appare corretta, si condivide il dubbio di costituzionalità della disciplina, avanzato in ipotesi dalla Difesa del richiedente.

Ed in verità il vuoto normativo della fattispecie non appare giustificato e crea un «vulnus» rilevante a diritti di prioritaria importanza.

La questione di costituzionalità appare quindi rilevante, posto che la lacuna sussiste e non appare colmabile in via interpretativa e nel caso di specie la misura potrebbe invece essere proficuamente applicata in via provvisoria e d'urgenza a tutela del superiore interesse della figlia minore di dieci anni del detenuto.



La questione appare inoltre non manifestamente infondata.

La mancata previsione della possibilità di applicazione provvisoria sembra che si ponga in contrasto con gli articoli 3, 27, III comma, 30, 31, 117, comma 1, della Costituzione.

Non appare infatti logica e giustificata l'esclusione dell'applicazione provvisoria per la detenzione domiciliare speciale. Anzi, la norma, sulle cui ragioni di esistere diffusamente si estende l'istanza difensiva, fonda un istituto di estrema rilevanza, costituzionale e internazionale, concretizzazione delle sollecitazioni provenienti dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 1469 del 2000 su «madri e bambini in carcere» e attuativo dei principi della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, fondante «l'interesse superiore del fanciullo», che deve ricevere una considerazione preminente ed anche attuazione dei principi delle Convenzioni europee (tra queste la convenzione europea di Strasburgo del 25 gennaio 1996 sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003).

Ed in verità appare irragionevole (art. 3 Costituzione) che proprio per la detenzione domiciliare speciale non sia prevista l'applicazione provvisoria, che il legislatore ha consentito per plurime fattispecie di misura alternativa e che costituisce una efficace modalità di tutela di situazioni delicate in ambito di urgenza, con un intervento immediato del Giudice che così scongiura il prodursi di grave pregiudizio, tanto più rilevante per la norma in esame proprio a tutela del superiore interesse del minore.

La fondamentale sentenza n. 239/2014 della Corte costituzionale ha già ritenuto irragionevole la preclusione dell'art. 4-bis o.p. rispetto all'esclusione delle detenute madri (e conseguentemente anche ai detenuti padri, se la madre è deceduta o impossibilitata) condannate per i delitti indicati nell'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354/1975 dall'applicazione della detenzione domiciliare speciale. Nella citata sentenza è ribadito che nell'istituto *de qua* assume rilievo del tutto prioritario l'interesse del soggetto debole, distinto dal condannato e particolarmente meritevole di protezione, quale quello del minore di età ad instaurare un rapporto quanto più possibile «normale» con la madre (o eventualmente con il padre) in una fase nevralgica del suo sviluppo. Interesse che — oltre a chiamare in gioco l'art. 3 Corte costituzionale, in rapporto all'esigenza di un trattamento differenziato — evoca gli ulteriori parametri costituzionali richiamati dal rimettente (tutela della famiglia, diritto-dovere di educazione dei figli, protezione dell'infanzia: articoli 29, 30 e 31 Cost.).

Ricordando la precedente sentenza n. 31/2012 e la n. 7/2013 è evidenziata la «speciale rilevanza» dell'interesse del figlio minore a vivere e crescere nell'ambito della propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione, istruzione; «interesse complesso», articolato in diverse situazioni giuridiche, che hanno ritrovato riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento internazionale, sia in quello interno. Viene così in particolare considerazione, sul piano internazionale, la previsione dell'art. 3, I comma, della Convenzione sui diritti del fanciullo, resa a New York il 20 novembre 1989 e ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991 n. 176 e dell'art. 24, II comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo. Tutte queste disposizioni qualificano come «superiore» l'interesse del minore, che deve sempre essere considerato «preminente» in tutte le decisioni relative a minori.

D'altra parte l'irragionevolezza appare evidente anche a considerare le disposizioni dell'art. 47 TER, comma 1, lett. a) e b), per cui è consentita la detenzione domiciliare nella soglia dei quattro anni a donne incinte, madri o padri di figli di età inferiore ad anni dieci ed anche per reati inclusi nell'art. 4-bis (per la dichiarazione di illegittimità consequenziale di cui alla citata sentenza n. 239/2014) e per cui è anche prevista la possibilità di applicazione provvisoria, grazie al comma 1-*quater* dell'art. 47-*ter* o.p., che consente l'intervento cautelare in via d'urgenza.

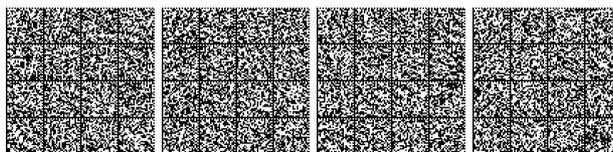
La sentenza n. 76/2017 ha espunto dal comma 1-*bis* dell'art. 47-*quinquies* l'esclusione per le condannate per reati dell'art. 4-bis, sempre ribadendo la funzione precipua della detenzione domiciliare speciale e i principi in materia, rafforzando l'importanza dell'istituto.

La mancata previsione dell'applicazione provvisoria della detenzione domiciliare speciale non appare conforme nemmeno all'art. 30 della Costituzione che tutela i figli e prevede che si individuino modalità di assistenza.

Non è in linea con l'art. 31, che tutela la famiglia e protegge l'infanzia, «favorendo gli istituti necessari a tale scopo» ed i diritti dei minori sono di superiore rilevanza e di centrale considerazione.

Ed in verità anche con sentenza n. 187/2019 la Corte costituzionale ha rimarcato «la speciale rilevanza dell'interesse del figlio minore a mantenere un rapporto continuativo con ciascuno dei genitori», ricordando le Carte internazionali e europee e dichiarando illegittimo l'art. 58-*quater* o.p. nella parte in cui prevedeva il divieto assoluto di concessione triennale della detenzione domiciliare speciale per chi abbia riportato la revoca di misura alternativa.

Non è infine coerente con la normativa internazionale (art. 117, comma 1, Costituzione) che fonda, come brevemente ricordato sopra, la necessità di tutelare il «superiore interesse del fanciullo».



La norma non appare conforme nemmeno al principio dell'art. 27, comma 3, Costituzione, implicando una pena «non umana» nella misura in cui non è consentito un immediato accesso alla detenzione domiciliare in presenza di figli minori di anni dieci e di impossibilità di loro adeguata assistenza e accudimento per il detenuto che deve attendere invece la pronuncia del Tribunale di Sorveglianza con notevole dilatazione dei tempi della definizione della richiesta e anche con totale indeterminatezza di questi (il Tribunale di Sorveglianza non è tenuto al rispetto di termini per la fissazione dell'udienza, che fisserà in base a criteri differenziati e al carico di lavoro).

Non prevedere anche per la detenzione domiciliare speciale di cui all'art. 47-*quinquies* dell'ordinamento penitenziario la possibilità di applicazione provvisoria in via cautelare d'urgenza non appare quindi conforme alla Costituzione e ai principi internazionali recepitivi e vincolanti a tutela del superiore interesse del minore.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953;

ritenuta la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza;

solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47-quinquies, legge n. 354/1975 (norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) nella parte in cui non prevede che il Magistrato di Sorveglianza possa applicare in via provvisoria e urgente la detenzione domiciliare speciale a norma dell'art. 47-ter, comma 1-quater, legge n. 354/1975, per contrasto con gli articoli 3 27, comma III, 30, 31, 117, comma 1, della Costituzione;

sospende il presente procedimento;

manda la Cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, legge n. 87/1953 (notifica al detenuto, ai suoi difensori di fiducia, al Presidente del Consiglio dei ministri; comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento) e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Siena il 1° febbraio 2021

Il Magistrato di sorveglianza: VENTURINI

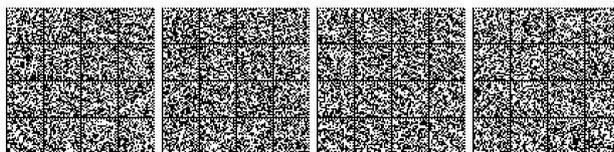
21C00158

N. 110

Ordinanza dell'8 aprile 2021 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da INPS - Istituto Nazionale Previdenza Sociale contro Mohammad Riaz, Eta Beta spa

Previdenza e assistenza - Straniero - Assegno per il nucleo familiare - Presupposti - Nozione di nucleo familiare - Cittadini di paesi terzi titolari di permesso di lungo soggiorno - Previsione che esclude, dalla considerazione quali componenti del nucleo familiare, il coniuge ed i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica italiana, salvo che dallo Stato di cui lo straniero è cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia - Interpretazione, da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 25 novembre 2020, nella causa C-303/19, dell'art. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, in relazione al riconoscimento della parità di trattamento del soggiornante di lungo periodo rispetto ai cittadini nazionali per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale.

- Decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69 (Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1988, n. 153, art. 2, comma 6-bis.



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi sigg.ri Magistrati:

- dott. Antonio Manna - Presidente;
- dott. Enrica D'Antonio - consigliere;
- dott. Rossana Mancino - consigliere;
- dott. Daniela Calafiore - rel. consigliere;
- dott. Luigi Cavallaro - consigliere;

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 9538-2017 proposto da INPS - Istituto nazionale previdenza sociale, elettivamente domiciliato in Roma - via Cesare Beccaria n. 29, presso lo studio dell'avvocato Antonietta Coretti, che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati Vincenzo Triolo, Vincenzo Stumpo; - ricorrenti -.

Contro Mohammad Riaz, elettivamente domiciliato in Roma, in piazza Cavour s.n.c. - presso la Corte di cassazione, rappresentato e difeso dagli avvocati Neri Livio e Guariso Alberto - controricorrente incidentale -

Nonché contro Eta Beta S.p.a.; - intimata -

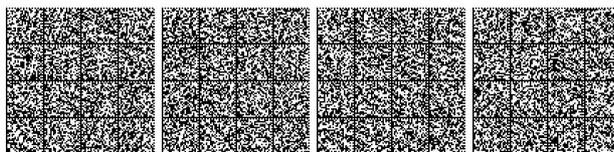
Avverso la sentenza n. 393/2016 della Corte d'appello di Brescia, depositata l'8 novembre 2016;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 3 marzo 2021 dal consigliere dott. Daniela Calafiore.

RILEVATO IN FATTO

1. Mohammad Riaz ha proposto ricorso, ai sensi del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, art. 28 e dell'art. 702-*bis* del codice di procedura civile al Tribunale giudice del lavoro di Brescia, nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e della propria datrice di lavoro (Eta Beta S.p.a.), lamentando il carattere discriminatorio della negazione da parte dell'INPS dell'assegno del nucleo familiare per il periodo compreso tra settembre 2011 ed aprile 2014 nel corso del quale tutti i suoi familiari avevano lasciato l'Italia per rientrare nel Paese d'origine (Pakistan) ed ha chiesto ordinarsi la cessazione di tale condotta con la condanna dell'INPS e di Eta Beta S.p.a. alla restituzione delle somme trattenute con predisposizione di un piano di rimozione degli effetti negativi ai sensi del decreto legislativo n. 150 del 2011, art. 28;

2. Il Tribunale di Brescia, in funzione di giudice del lavoro, ha sostanzialmente accolto il ricorso e la Corte d'appello di Brescia, su impugnazione proposta dall'INPS, ha confermato la decisione del Tribunale sulla base delle seguenti argomentazioni: *a)* il decreto-legge n. 69 del 1988, art. 2, comma 6-*bis* conv. in legge n. 153 del 1988, là dove esclude (salvo specifiche convenzioni internazionali o condizioni di reciprocità) dal novero dei membri del nucleo familiare cui è rivolto l'assegno i familiari dello straniero che non abbiano la residenza, da ritenersi effettiva e non solo formale, nel territorio della Repubblica, introduce una disciplina differente rispetto a quella generale fissata dalla legge n. 153 del 1988, art. 2, comma 2, valevole per i cittadini dello Stato italiano per i quali l'assegno per il nucleo familiare spetta a prescindere dalla residenza dei membri del nucleo familiare medesimo; *b)* l'art. 11 della direttiva n. 2003/109/CE, primo paragrafo, lettera *d)*, prevede che il soggiornante di lungo periodo debba fruire dei medesimi trattamenti previsti per i cittadini quanto alle prestazioni sociali, all'assistenza sociale ed alla protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale; inoltre, al secondo paragrafo, lo stesso art. 1 prevede che lo Stato membro può limitare la parità di trattamento ai casi in cui il soggiornante di lungo periodo o il familiare per cui questi chiede la prestazione abbia eletto dimora o risieda abitualmente nel suo territorio; infine il paragrafo quarto afferma che gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali; *c)* la direttiva in esame è stata recepita in Italia dal decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 che, modificando il decreto legislativo 26 aprile 1988, n. 286, art. 9, ha, tra l'altro, previsto che il titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo può usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico (...) salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale; *d)* la prestazione dell'assegno al nucleo familiare prevista dalla legge n. 153 del 1988 ha natura assistenziale ed essenziale, ai sensi del tredicesimo considerando della direttiva n. 2003/109/CE, e come tale non può rientrare nelle deroghe alla regola della parità di trattamento; *e)* la legge n. 153 del 1988, art. 2, comma 6-*bis*, si pone in contrasto con la direttiva n. 2003/109/CE e realizza una oggettiva discriminazione e va, dunque, disapplicato in presenza di disposizione contenuta nell'art. 11, paragrafo 1, della citata direttiva, di diretta applicabilità, sufficientemente precisa e priva di condizioni per la sua esecuzione;



5. Avverso tale sentenza l'INPS ha proposto ricorso per cassazione fondato su di un unico motivo con il quale ha lamentato la violazione e o falsa applicazione del combinato disposto del decreto-legge n. 69 del 1988, art. 2, comma 6-bis, convertito con modificazioni in legge n. 153 del 1988, del decreto legislativo n. 286 del 1998, articoli 43 e 44, anche in relazione all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale fonda tale denuncia sulla affermazione che, al contrario di quanto statuito dalla sentenza impugnata, l'assegno per il nucleo familiare di cui al decreto-legge n. 69 del 1988, art. 2, conv. in legge n. 153 del 1988, ha natura previdenziale e non assistenziale e, comunque, anche in questo secondo caso non potrebbe considerarsi misura essenziale tale da impedire la deroga all'obbligo di osservare la parità di trattamento tra cittadini e stranieri; in ogni caso, poi, la questione interpretativa pone dei dubbi che avrebbero imposto al giudice di procedere con rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia oppure con la proposizione di una questione di costituzionalità e non di disapplicare la norma nazionale;

6. Mohammad Riaz ha resistito con controricorso e ricorso incidentale fondato sull'unico motivo della violazione e falsa applicazione degli articoli 91 e 92 del codice di procedura civile in ragione della erronea compensazione delle spese del giudizio;

7. Eta Beta S.p.a. è rimasta intimata;

8. Questa Corte di cassazione, con ordinanza interlocutoria n. 9021 del 2019, ha disposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, considerando che:

a) rileva nella fattispecie la situazione dei componenti del nucleo familiare del lavoratore Mohammad Riaz proveniente da Stato terzo, occupato in Italia ed in possesso dello *status* di soggiornante di lungo periodo ai sensi della direttiva n. 2003/109/CE del Consiglio e che tali componenti del nucleo familiare sono stati nel periodo rilevante per la causa pacificamente residenti in fatto in Pakistan (Stato terzo d'origine);

b) la materia della condizione lavorativa del cittadino di Stato terzo appartiene alla sfera di applicazione della direttiva n. 2003/109/CE del Consiglio, nell'art. 2, lettera e), quanto alla definizione di «familiari» riferita ai cittadini di paesi terzi che soggiornano nello Stato membro interessato ai sensi della direttiva n. 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare; art. 11 - parità di trattamento - paragrafo 1, lettera d);

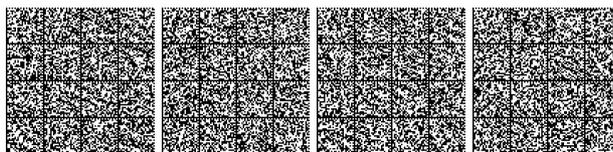
c) la direttiva del Consiglio n. 2003/109, nei considerando, ai punti 12, 13, 14 e soprattutto all'art. 11, paragrafo 1, lettera d) prevede: «il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: (...) d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale ai sensi della legislazione nazionale. (...) paragrafo 4, gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali (...);

d) dal punto di vista delle disposizioni nazionali viene in rilievo il decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69 «Norme in materia previdenziale, per il miglioramento della gestione degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti, conv. con mod. in legge n. 153 del 1988». titolo I - norme in materia previdenziale - art. 2 - 1. Per i lavoratori dipendenti, i titolari delle pensioni e delle prestazioni economiche previdenziali derivanti da lavoro dipendente, i lavoratori assistiti dall'assicurazione contro la tubercolosi, il personale statale in attività di servizio ed in quiescenza, i dipendenti e pensionati degli enti pubblici anche non territoriali, a decorrere dal periodo di paga in corso al 1° gennaio 1988, gli assegni familiari, le quote di aggiunta di famiglia, ogni altro trattamento di famiglia comunque denominato e la maggiorazione di cui al decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, art. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1983, n. 79, cessano di essere corrisposti e sono sostituiti, ove ricorrano le condizioni previste dalle disposizioni del presente articolo, dall'assegno per il nucleo familiare.

2. L'assegno compete in misura differenziata in rapporto al numero dei componenti ed al reddito del nucleo familiare, secondo la tabella allegata al presente decreto. I livelli di reddito della predetta tabella sono aumentati di lire dieci milioni per i nuclei familiari che comprendono soggetti che si trovino, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro, ovvero, se minorenni, che abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età. I medesimi livelli di reddito sono aumentati di lire due milioni se i soggetti di cui al comma 1 si trovano in condizioni di vedovo o vedova, divorziato o divorziata; separato o separata legalmente, celibe o nubile. Con effetto dal 1° luglio 1994, qualora del nucleo familiare di cui al comma 6 facciano parte due o più figli, l'importo mensile dell'assegno spettante è aumentato a lire 20.000 per ogni figlio, con esclusione del primo.

3. (...). 4. (...). 5. (...).

6. Il nucleo familiare è composto dai coniugi, con esclusione del coniuge legalmente ed effettivamente separato, e dai figli ed equiparati, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818, art. 38, di età inferiore a diciotto anni compiuti ovvero, senza limite di età, qualora si trovino, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro. Del nucleo familiare possono far parte, alle stesse condizioni previste per i figli ed equiparati, anche i fratelli, le sorelle ed i nipoti di età inferiore



a diciotto anni compiuti ovvero senza limiti di età, qualora si trovino, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro, nel caso in cui essi siano orfani di entrambi i genitori e non abbiano conseguito il diritto a pensione ai superstiti.

6-bis. Non fanno parte del nucleo familiare di cui al comma 6 il coniuge ed i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salvo che dallo Stato di cui lo straniero e cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia. L'accertamento degli Stati nei quali vige il principio di reciprocità è effettuato dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentito il Ministro degli affari esteri.

7. (...) *8-bis* (...) 9. (...) 10. (...) 11. (...) 12. (...) *12-bis.* (...) 13. (...) 14. (...);

e) è insorto un dubbio interpretativo relativo alla eventualità che il principio fissato dall'art. 11 - parità di trattamento - paragrafo 1, lettera *d)* della citata direttiva n. 109-2003 comporti che i familiari del cittadino di Stato terzo, lungo soggiornante e titolare del diritto alla erogazione dell'assegno per il nucleo familiare di cui alla legge n. 153 del 1988, art. 2, pur risiedendo di fatto fuori dal territorio dello Stato membro ove questi presta attività lavorativa, siano inclusi nel novero dei familiari sostanziali beneficiari del trattamento stesso e ciò in quanto si deve ritenere che il nucleo familiare individuato dalla legge n. 153 del 1988, art. 2 non è solo considerato quale base di calcolo dell'importo relativo al trattamento familiare in oggetto ma ne è anche il beneficiario per il tramite del titolare della retribuzione o della pensione cui lo stesso accede;

f) l'assegno per il nucleo familiare di cui al decreto-legge n. 69 del 1988, art. 2 conv. in legge n. 153 del 1988, è dal punto di vista della sua struttura formale una integrazione economica di cui beneficiano tutti i prestatori di lavoro sul territorio italiano, i titolari di pensioni e di prestazioni economiche previdenziali derivanti da lavoro subordinato, i lavoratori assistiti da assicurazione contro malattie, i dipendenti ed i pensionati degli enti pubblici, purché abbiano un nucleo familiare che produca redditi non superiori ad una soglia individuata;

g) l'importo dell'assegno per il nucleo familiare viene quantificato in proporzione al numero dei componenti, al numero dei figli e al reddito familiare;

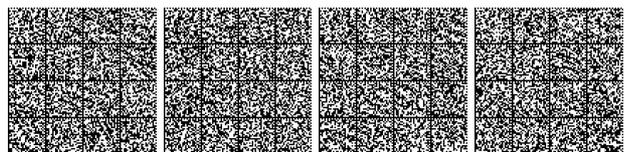
h) quanto alla natura della prestazione, la giurisprudenza di questa Corte di cassazione ha avuto modo di evidenziare la natura duplice dell'assegno per il nucleo familiare di cui alla legge n. 153 del 1988, art. 2:

da un lato, le Sezioni unite della Corte di cassazione 7 marzo 2008, n. 6179 hanno attribuito al trattamento in esame natura previdenziale essendo lo stesso fondato sul meccanismo finanziario di provvista della contribuzione dei datori di lavoro e di erogazione congiunta con la retribuzione (art. 2, comma 3 sopra riportato) e non essendo raccordato alla retribuzione del «capofamiglia» — come avveniva con il previgente decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797, art. 1 — ed al numero e qualità delle persone a carico, in misura differenziata per i vari comparti produttivi e settori merceologici; l'assegno per il nucleo familiare è infatti raccordato al reddito, di qualsiasi natura, e non del singolo lavoratore, ma a quello complessivo del suo nucleo familiare (comma 9) e nello stesso senso, la Corte costituzionale (Corte costituzionale 14 dicembre 1995, n. 516), ha evidenziato l'unificazione della funzione previdenziale del nuovo istituto che rafforza la stretta correlazione con il tipo di pensione goduta e valorizza gli elementi strutturali del trattamento familiare in esame in quanto finanziato dai contributi versati da parte di tutti i datori di lavoro (cui si aggiunge il concorso integrativo dello Stato legge n. 153 del 1988, *ex* art. 2, comma 13) ed il sistema di erogazione attuato mediante anticipazione del datore di lavoro che è autorizzato a porre a conguaglio quanto versato con il proprio debito contributivo;

peraltro, Cassazione n. 6351 del 30 marzo 2015 e Cassazione n. 3214 del 2018, ricollegandosi a precedenti pronunce e valorizzando l'incidenza del numero e della condizione psico-fisica dei componenti del nucleo familiare e del reddito prodotto dal medesimo nucleo, hanno affermato la natura assistenziale dell'assegno per il nucleo familiare;

i) si è dunque affermato che l'istituto in esame realizza una compenetrazione tra strumenti previdenziali ed assistenziali e precisamente tra quelli posti a tutela per il carico di famiglia, con quelli apprestati a tutela di malattie, essendosi rivolta particolare attenzione a quei nuclei familiari che presentano aree di accentuata sofferenza in ragione di infermità che hanno colpito qualcuno dei propri componenti e quindi tale istituto integra quelle rientranti nell'ambito della previsione di cui all'art. 11, paragrafo 1, lettera *d)* della direttiva n. 2003/109/CE, che contempla «le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale»;

9. La questione pregiudiziale ha dunque avuto ad oggetto il quesito se, poiché secondo il disposto della legge n. 153 del 1988, art. 2, comma *6-bis*, solo i familiari del cittadino straniero vanno esclusi dal nucleo familiare qualora rientrino nello Stato terzo e la loro residenza effettiva non possa più dirsi in Italia e non vi siano condizioni di reciprocità, la direttiva n. 2003/109/CE, art. 11, paragrafo 1, lettera *d)*, osti alla previsione nazionale citata, precisato che per cittadino straniero deve intendersi il cittadino non appartenente all'Unione europea, ai sensi del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, e successive modificazioni (testo unico immigrazione);



10. Con sentenza della CGUE Quinta sezione nella causa C-303/109 del 25 novembre 2020, è stato affermato che l'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva n. 2003/109 osta a una disposizione come l'art. 2, comma 6-*bis*, della legge n. 153/1988, secondo il quale non fanno parte del nucleo familiare di cui a tale legge il coniuge nonché i figli ed equiparati di cittadino di Paese terzo che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica italiana, salvo che dallo Stato di cui lo straniero è cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia, posto che la Repubblica italiana non si è avvalsa della deroga consentita dall'art. 11, paragrafo 2, della medesima direttiva non essendo espresso una tale intenzione in sede di recepimento della direttiva n. 2003/109 nel diritto nazionale. Per cui l'art. 11 della detta direttiva deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro in forza della quale, ai fini della determinazione dei diritti a una prestazione di sicurezza sociale, non vengono presi in considerazione i familiari del soggiornante di lungo periodo, ai sensi dell'art. 2, lettera *b*), di detta direttiva, che risiedano non già nel territorio di tale Stato membro, bensì in un paese terzo, mentre vengono presi in considerazione i familiari del cittadino di detto Stato membro residenti in un paese terzo, qualora tale Stato membro non abbia espresso, in sede di recepimento di detta direttiva nel diritto nazionale, la propria intenzione di avvalersi della deroga alla parità di trattamento consentita dall'art. 11, paragrafo 2, della medesima direttiva.

CONSIDERATO IN DIRITTO

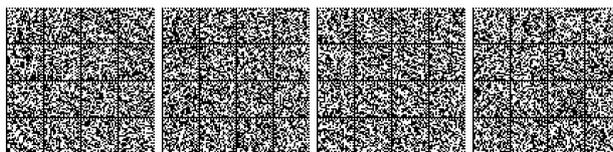
12. Occorre dare esecuzione alla sentenza della CGUE del 25 novembre 2020 sopra indicata in applicazione del principio generale di cooperazione, il quale impone a tutte le autorità statali di non adottare atti e/o comportamenti che possano determinare l'inadempimento di obblighi comunitari;

13. Secondo la giurisprudenza della C.G.U.E. (sentenza del 3 febbraio 1977 Luigi Benedetti contro Munari F.lli s.a.s.) che a sua volta si rifà a propri conformi precedenti, «[...] risulta da una giurisprudenza costante che la sentenza con la quale la Corte si pronuncia in via pregiudiziale vincola il giudice nazionale per la definizione della lite principale (v., in particolare, sentenza 3 febbraio 1977, causa 52/76, Benedetti, racc. pag. 163, punto 26, e ordinanza 5 marzo 1986, causa 69/85, Wünsche Handelsgesellschaft, racc. pag. 947, punto 13). 50 [...] il giudice nazionale ha la facoltà e, eventualmente, l'obbligo di deferire alla Corte, anche d'ufficio, una questione di interpretazione della sesta direttiva, se ritiene che una decisione della Corte sia necessaria su tale punto per pronunciare la sua sentenza e, quando ha effettuato tale rinvio, è vincolato dalla decisione della Corte allorché esso pronuncia la sentenza che definisce la controversia principale»;

14. In particolare, in materia di rimozione di effetti antidiscriminatori derivanti da atti normativi, (C.G.U.E 22 gennaio 2019 C-193/17) ha affermato che «[...] se è vero che gli Stati membri, conformemente all'art. 16 della direttiva n. 2000/78, sono tenuti ad abrogare tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative contrarie al principio della parità di trattamento, tale articolo non impone loro tuttavia di adottare determinati provvedimenti in caso di violazione del divieto di discriminazione ma lascia ai medesimi la libertà di scegliere, fra le varie soluzioni atte a conseguire lo scopo che esso contempla, quella che appare la più adatta a tale effetto, in funzione delle situazioni che possono presentarsi (v., in tal senso, sentenza del 14 marzo 2018, Stollwitzer, C-482/16, EU:C:2018:180, punti 28 e 30)»;

RILEVANZE DELLA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ

15. La Corte di giustizia con la sentenza indicata ha dichiarato l'incompatibilità tra l'art. 2, comma 6-*bis*, decreto-legge n. 69 del 1988 conv. in legge n. 153 del 1988 ed il principio di parità di trattamento di cui all'art. 11, lettera *d*), direttiva n. 109 del 2003: ciò si traduce nella considerazione che, ai fini dell'eliminazione dell'effetto discriminatorio da rimuovere, non è tanto significativa la condotta (meramente esecutiva della volontà di legge) osservata dall'INPS nel negare la prestazione economica dell'assegno per il nucleo familiare oggetto di ricorso, quanto la formulazione della disposizione italiana che disciplina la fattispecie concreta, per cui per dare piena esecuzione alla sentenza della CGUE in oggetto non è sufficiente limitarsi a respingere il ricorso per cassazione dell'INPS confermando la pronuncia di affermata disapplicazione adottata dalla Corte d'appello;



in altre parole, ad avviso di questa Corte di legittimità, la questione di merito rimessa al proprio ambito di giudizio non può essere risolta procedendo alla mera «interpretazione conforme», non sussistendo in proposito quel margine di discrezionalità che consente all'interprete di scegliere tra due interpretazioni possibili della norma interna, a fronte della chiarezza e inequivocità dell'art. 2, comma 6-*bis*, decreto-legge n. 69 del 1988, là dove prevede: «Non fanno parte del nucleo familiare di cui al comma 6 il coniuge ed i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salvo che dallo Stato di cui io straniero è cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia»;

16. Neppure può farsi ricorso alla tecnica di «disapplicazione» della norma in esame, giacché tale evenienza potrebbe verificarsi solo alla condizione che la direttiva sia dotata di efficacia diretta cioè che la norma contestata sia suscettibile di essere disapplicata per contrasto con normative comunitarie; nel caso di specie non è individuabile una disciplina *self-executing* di tale matrice direttamente applicabile alla fattispecie oggetto di giudizio, giacché il diritto dell'Unione non regola direttamente la materia dei trattamenti di famiglia;

17. Più in generale, non può dirsi che in via ordinaria attraverso l'utilizzo delle direttive, in materia previdenziale e non, il diritto dell'Unione realizzi l'effetto di sostituire la disciplina nazionale con una propria regolamentazione, cosa che invece avviene ove vengano emanati dei regolamenti;

18. Ciò nonostante la progressiva attenzione posta in sede europea nei riguardi della politica sociale (a partire dalle modifiche al Trattato istitutivo del 1957 e sino al Trattato di Lisbona del 2007, passando per l'Atto unico europeo del 1986, per il trattato di Maastricht del 1992 e per il Trattato di Amsterdam del 1997), con l'evidente spinta esercitata nel perseguimento degli obiettivi della libera circolazione dei lavoratori all'interno dello spazio comune europeo, con la fissazione del divieto di discriminazione per nazionalità, ed ancor di più con la previsione, ad opera soprattutto del fondamentale regolamento n. 1408 del 1971, rielaborato dal regolamento n. 883 del 2004 ed infine adottato dal regolamento n. 987 del 2009, di specifiche discipline di coordinamento delle regole nazionali in tema di contribuzioni previdenziali e di singole prestazioni che costituiscono l'inveramento del cd. principio di sussidiarietà (5, paragrafo 3, TUE, art. 152 TFUE) sul quale poggia l'intervento delle istituzioni dell'Unione possibile quando: il medesimo non riguardi un settore di competenza esclusiva dell'Unione (competenza non esclusiva); gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri (necessità); l'azione può, a motivo della portata o degli effetti della stessa, essere conseguita meglio a livello di Unione (valore aggiunto);

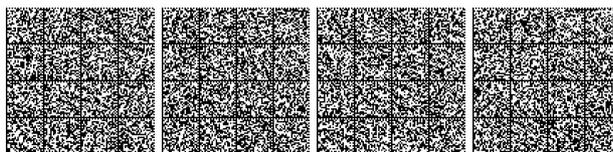
19. La direttiva n. 109 del 2003, all'art. 11, paragrafo 1, lettere *d*), dunque, pur imponendo allo Stato italiano di non trattare diversamente dagli altri destinatari, considerandoli quali componenti del nucleo familiare ai fini del calcolo dell'assegno familiare, i congiunti del lavoratore non cittadino europeo anche se residenti in paese terzo, come ha affermato la Corte di giustizia con la sentenza del 25 novembre 2020 adita in via pregiudiziale da questa Corte di cassazione in seno a questo stesso giudizio, non è disciplina completa che consenta di affermare in via diretta il primato della (inesistente) disciplina euro unitaria sulla disciplina nazionale;

20. In verità, l'affermazione che anche tale concreta ipotesi rientra nell'ambito protetto della direttiva (con la necessità di applicare il principio di parità di trattamento), non consegna al giudice nazionale un meccanismo normativo di immediata applicazione che possa realizzarsi solo ove la norma europea sia in grado di sostituirsi integralmente, nell'applicazione concreta, a quella nazionale;

21. Nel caso di specie, esclusa la possibilità di interpretare il testo di legge italiana in senso conforme alla lettura fornita dalla CGUE, non potendosi dare immediata applicazione ad una disciplina euro unitaria inesistente, quella che viene definita «disapplicazione» altro non realizzerebbe che una modifica della norma nazionale mediante la sostituzione del criterio della reciprocità ovvero della specifica convenzione internazionale con quello della parità di trattamento, ove i destinatari diretti della prestazione siano cittadini di paesi non europei titolari di un permesso di lungo soggiorno ai sensi della citata direttiva;

22. Tale operazione, del tutto distante dal fenomeno che si suole descrivere con l'efficacia diretta delle direttive *self executing*, si tradurrebbe inevitabilmente in un intervento di tipo manipolativo inibito a questa Corte di legittimità che, nell'esercizio di un doveroso *self restraint*, non può estendere i propri compiti oltre quelli che l'ordinamento le attribuisce e che non possono oltrepassare i limiti della interpretazione ed applicazione delle leggi;

23. In altre parole, quando — come nel caso di specie — la direttiva euro unitaria non produca effetti diretti e non sia possibile ad essa adeguare in via interpretativa le regole interne (ostandovi il chiaro tenore letterale di queste ultime), non resta che investire della questione la Corte costituzionale.



NON MANIFESTA INFONDATEZZA.

25. Secondo l'interpretazione resa dalla sentenza della CGUE del 25 novembre 2020 sopra citata a proposito della direttiva n. 103 del 2009 e segnatamente dell'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), lo Stato italiano viola la direttiva medesima quando con l'art. 2, comma 6-*bis*, decreto-legge n. 69 del 1988 conv. in legge n. 153 del 1988 non osserva la parità di trattamento tra i beneficiari cittadini nazionali ed europei e quelli appartenenti a paesi terzi che siano anche titolari di permesso di lungo soggiorno ai sensi della medesima direttiva; tale accertata incompatibilità rende evidente la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-*bis*, decreto-legge n. 69 del 1988 conv. in legge n. 153 del 1988 per violazione dell'art. 11 Cost. e dell'art. 117, primo comma Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*) ed all'art. 1, paragrafo 1, lettera *b*), là dove, ai fini della determinazione del diritto all'assegno per il nucleo familiare, non vengono presi in considerazione i familiari del titolare di un permesso di lungo soggiorno, ai sensi dell'art. 2, paragrafo 1, lettere *a*), *b*) ed *e*) della direttiva n. 2003/109/CE - *Status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

26. La giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale n. 227 del 2010 e, in precedenza, le sentenze n. 232/1975, n. 183/1973, n. 98/1965 e n. 14/1964) ha individuato il sicuro fondamento del rapporto tra ordinamento nazionale e diritto comunitario nell'art. 11 Cost., in forza del quale la Corte ha riconosciuto, tra l'altro, il principio di prevalenza del diritto comunitario e, conseguentemente, il potere-dovere del giudice nazionale di dare immediata applicazione alle norme comunitarie provviste di effetto diretto in luogo di norme interne che siano con esse in contrasto insanabile in via interpretativa; ovvero di sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione di quel parametro costituzionale quando il contrasto fosse con norme comunitarie prive di effetto diretto. Il novellato art. 117, primo comma, Cost. — che pure ha colmato la lacuna della mancata copertura costituzionale per le norme internazionali convenzionali, escluse dalla previsione dell'art. 10, primo comma, Cost. — ha dunque confermato espressamente, in parte, ciò che era stato già collegato all'art. 11 Cost., e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

27. Sempre la giurisprudenza costituzionale su richiamata ha affermato che non può attribuirsi effetto diretto, al fine di rendere possibile la disapplicazione della normativa nazionale incompatibile, all'art. 12 del Trattato CE, oggi art. 18 del TFUE, che vieta ogni discriminazione in base alla nazionalità nel campo di applicazione del Trattato. Anche sotto tale profilo è stato ritenuto corretto il ricorso al giudice delle leggi, poiché il contrasto della norma con il principio di non discriminazione non è sempre di per sé sufficiente a consentire la «non applicazione» della confliggente norma interna da parte del giudice comune. Invero, il divieto in esame, pur essendo in linea di principio di diretta applicazione ed efficacia, non è dotato di una portata assoluta tale da far ritenere sempre e comunque incompatibile la norma nazionale che formalmente vi contrasti, poiché è consentito al legislatore nazionale di prevedere una limitazione alla parità di trattamento tra il proprio cittadino e il cittadino di altro Stato membro; a condizione che sia proporzionata e adeguata.

28. L'ipotesi di illegittimità della norma nazionale per non corretta attuazione della decisione quadro è riconducibile, pertanto, ai casi in cui, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, non sussiste il potere del giudice comune di «non applicare» la prima, bensì il potere-dovere di sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, Cost., integrati dalla norma conferente dell'Unione, ove, come nella specie, sia impossibile escludere il detto contrasto con gli ordinari strumenti ermeneutici consentiti dall'ordinamento.

THEMA DECIDENDUM

29. Il profilo della questione attiene, dunque, alla violazione degli articoli 11 e 117 primo comma Costituzione in relazione all'art. 2, paragrafo 1, lettere *a*), *b*) ed *e*) ed all'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*) della direttiva n. 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, da parte dell'art. 2, comma 6-*bis*, decreto-legge n. 69 del 1988 conv. in legge n. 153 del 1988 che assoggetta ad un regime peculiare, regolato dal principio della reciprocità o della apposita convenzione; i beneficiari dell'assegno per il nucleo familiare non cittadini italiani (o europei) che non risiedano sul territorio nazionale, piuttosto che ispirarsi al principio di parità di trattamento senza discriminare a causa della nazionalità, come pure espressamente vietato dall'art. 11 della direttiva n. 2003/109 (applicabile ai cittadini di Paesi terzi, titolari del permesso di lungo soggiorno come l'odierno contro ricorrente) che espressamente prevede il diritto dei lavoratori e dei loro familiari di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettere *a*) *b*) ed *e*), di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne — fra l'altro — all'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004.



Consegue alle argomentazioni sin qui svolte, che deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, decreto-legge n. 69 del 1988 conv. in legge n. 153 del 1988 per contrasto con gli articoli 11 Cost. e 117, primo comma, Cost. in relazione alla direttiva n. 2003/109, art. 11, paragrafo 1, lettera *d*) ed art. 2, paragrafo 1, lettere *a*) *b*) ed *e*), che prevedono il diritto dei cittadini di paesi terzi titolari di permesso di lungo soggiorno di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne — fra l'altro — all'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004.

A norma dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata la sospensione del presente procedimento con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

P.Q.M.

La Corte di cassazione, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-bis, decreto-legge n. 69 de 1988 conv. in legge n. 153 del 1988 per violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, Costituzione in relazione all'art. 2, paragrafo 1, lettere a), b) ed e) ed all'art. 11, paragrafo 1, lettera d) della direttiva n. 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, nella parte in cui anche per i cittadini non appartenenti all'Unione europea titolari di permesso di lungo soggiorno, prevede che non fanno parte del nucleo familiare di cui al comma 6 il coniuge ed i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salvo che dallo Stato di cui lo straniero è cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia, diversamente dagli altri beneficiari non cittadini stranieri.

Sospende il presente procedimento.

Manda la cancelleria per gli adempimenti previsti dell'art. 23, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma il 3 marzo 2021.

Il Presidente: MANNA

21C00159

N. 111

Ordinanza dell'8 aprile 2021 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da INPS - Istituto nazionale previdenza sociale contro Belpagoda Gamace Sumanadasa

Previdenza e assistenza - Straniero - Assegno per il nucleo familiare - Presupposti - Nozione di nucleo familiare - Cittadini di paesi terzi titolari di permesso unico di soggiorno e lavoro - Previsione che esclude, dalla considerazione quali componenti del nucleo familiare, il coniuge e i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica italiana, salvo che dallo Stato di cui lo straniero è cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani o sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia - Interpretazione, da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 25 novembre 2020, nella causa C-302/19, dell'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, in relazione al diritto dei lavoratori di paesi terzi titolari di permesso unico di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne, tra l'altro, i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004.

– Decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69 (Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1988, n. 153, art. 2, comma 6-bis.



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

Composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

- dott. Antonio Manna - presidente;
- dott.ssa Enrica D'Antonio - consigliere;
- dott.ssa Rossana Mancino - consigliere;
- dott.ssa Daniela Calafiore - relatore consigliere;
- dott. Luigi Cavallaro - consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 14498-2018 proposto da:

INPS - Istituto nazionale previdenza sociale, elettivamente domiciliato in Roma - via Cesare Beccaria n. 29 - presso lo studio dell'avvocato Antonietta Coretti, che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati Vincenzo Stumpo, Vincenzo Triolo, ricorrenti;

Contro Belpagoda Gamace Sumanadasa, elettivamente domiciliato in Roma, in piazza Cavour s.n.c., presso la Corte di cassazione, rappresentato e difeso dagli avvocati Neri Livio e Guariso Alberto - controricorrenti;

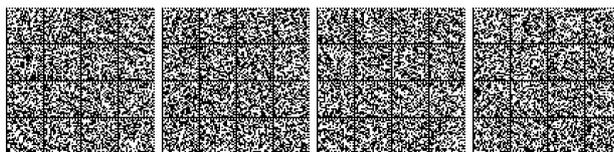
Avverso la sentenza n. 772/2017 della Corte d'appello di Torino, depositata il 6 novembre 2017;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 3 marzo 2021 dal consigliere dott.ssa Daniela Calafiore.

Rilevato in fatto

1. Sumanadasa Belpagoda Gamage ha proposto ricorso, ai sensi del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, art. 28 e dell'art. 702-bis del codice di procedura civile, al Tribunale giudice del lavoro di Alessandria, nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), lamentando il carattere discriminatorio della negazione da parte dell'INPS dell'assegno del nucleo familiare per il periodo compreso tra gennaio-giugno 2014 e luglio-giugno 2016 nel corso del quale tutti i suoi familiari avevano lasciato l'Italia per rientrare nel Paese d'origine (Sri Lanka) ed ha chiesto ordinarsi la cessazione di tale condotta con la condanna dell'INPS alla restituzione delle somme trattenute con predisposizione di un piano di rimozione degli effetti negativi ai sensi del decreto legislativo n. 150 del 2011, art. 28.

2. Il Tribunale di Alessandria, in funzione di giudice del lavoro, ha rigettato il ricorso e la Corte d'appello di Torino, su impugnazione proposta da S. Belpagoda Gamage, ha accolto la domanda riformando la decisione del Tribunale sulla base delle seguenti argomentazioni: *a)* il decreto-legge n. 69 del 1988, art. 2, comma 6-bis conv. in legge n. 153 del 1988, là dove esclude (salvo specifiche convenzioni internazionali o condizioni di reciprocità) dal novero dei membri del nucleo familiare cui è rivolto l'assegno i familiari dello straniero che non abbiano la residenza, da ritenersi effettiva e non solo formale, nel territorio della Repubblica, introduce una disciplina differente rispetto a quella generale fissata dalla legge n. 153 del 1988, art. 2, comma 2, valevole per i cittadini dello Stato italiano per i quali l'assegno per il nucleo familiare spetta a prescindere dalla residenza dei membri del nucleo familiare medesimo; *b)* l'art. 12 della direttiva n. 2011/98/UE, primo paragrafo, lettera *e)*, prevede che i lavoratori dei Paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere *b)* e *c)* (tra i quali certamente rientra Belpagoda S. Gamage) beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano, tra l'altro, quanto ai settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE); *c)* l'assegno per il nucleo familiare oggetto del giudizio rientra nei settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004 come confermato dalla sentenza 21 giugno 2017, C-449/16, Martines Silva della Corte di giustizia UE pronunciata a proposito dell'assegno previsto dalla legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 65, misura analoga a quella in esame; *d)* lo Stato italiano — pur essendo da tempo scaduto il termine del 25 dicembre 2013 previsto per il recepimento — non ha recepito l'art. 12, della direttiva indicata che è norma chiara, incondizionata, di immediata applicazione e relativa a rapporti verticali tra Stato e soggetti privati; *e)* la facoltà di deroga all'obbligo di parità di trattamento di cui all'art. 12, paragrafo 2, lettera *b)* della direttiva n. 2011/98/UE non è stata esercitata e non sarebbe comunque applicabile al caso di specie; *f)* la legge n. 153 del 1988, art. 2, comma 6-bis, si pone in contrasto con la direttiva n. 2011/98/UE e realizza una oggettiva discriminazione e va, dunque, disapplicato in presenza di disposizione contenuta nell'art. 12, paragrafo 1, della citata direttiva, di diretta applicabilità, sufficientemente precisa e priva di condizioni per la sua esecuzione.



5. Avverso tale sentenza l'INPS ha proposto ricorso per cassazione fondato su di un unico motivo con il quale lamenta la violazione e o falsa applicazione del combinato disposto del decreto-legge n. 69 del 1988, art. 2, comma 6-bis, convertito con modificazioni in legge n. 153 del 1988, degli articoli 43 e 44 del decreto legislativo n. 286 del 1998, dell'art. 12 della direttiva n. 2011/98/UE e del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40, attuativo della predetta direttiva - anche in relazione all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale.

5. Il ricorrente, premesso che la direttiva n. 2011/98/UE (relativa alla procedura unica di domanda per un permesso unico), attuata in Italia con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40, si riferisce ai cittadini di Stati terzi che si trovino presso il territorio dello Stato membro per periodi più brevi dei cinque anni necessari ad ottenere il permesso di soggiorno per lungo periodo, e fonda tale denuncia sulla affermazione che, al contrario di quanto statuito dalla sentenza impugnata, l'interpretazione della direttiva n. 2011/98 UE va condotta anche sulla base dei «considerando» 8, 19, 24 e 26 che evidenziano la diversa posizione dei titolari del permesso unico di lavoro e soggiorno rispetto ai titolari del permesso di soggiorno di cui alla direttiva n. 2003/109 CE, l'assenza di una normativa europea comune ai Paesi dell'Unione in materia di diritti sui quali sia garantita ai cittadini di Stati terzi la parità di trattamento, la finalità di non conferire diritti in relazione a situazioni che esulano dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione ad esempio in relazione a familiari soggiornanti in un Paese terzo e la discrezionalità concessa a ciascuno Stato membro nel limitare la concessione, l'importo ed il periodo delle prestazioni di sicurezza sociale da riconoscere ai cittadini di Stati terzi; l'assegno per il nucleo familiare di cui al decreto-legge n. 69 del 1988, art. 2, conv. in legge n. 153 del 1988, ha natura previdenziale e non assistenziale, del tutto diverso per natura e struttura dalla prestazione prevista dalla legge n. 448 del 1998, art. 65.

6. S. Belpagoda Gamage ha resistito con controricorso.

7. Entrambe le parti hanno depositato memorie.

8. Questa Corte di cassazione, con ordinanza interlocutoria n. 9022 del 2019, ha disposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, considerando che:

a) rileva la situazione dei componenti del nucleo familiare del lavoratore S. Belpagoda Gamage proveniente da Stato terzo, occupato in Italia ed in possesso del permesso unico di lavoro ai sensi della direttiva n. 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio; tali componenti del nucleo familiare sono stati, nei periodi rilevanti per la controversia, pacificamente residenti in fatto in Sri Lanka (Stato terzo d'origine) ed il lavoratore ha denunciato il carattere discriminatorio della loro esclusione nel computo dei componenti e del reddito del nucleo familiare da considerare per il calcolo dell'importo del trattamento previsto dalla legge n. 153 del 1988, art. 2, comma 2;

b) la fattispecie di fatto relativa alla condizione lavorativa del cittadino di Stato terzo S. Belpagoda Gamage rientra nella sfera di applicazione della direttiva n. 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio;

c) la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2011/98/UE, nei considerando, prevede: al punto 2) [...] che l'Unione europea dovrebbe garantire l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio degli Stati membri [...]; al punto 19) che [...] è opportuno definire un insieme di diritti al fine, in particolare, di specificare i settori in cui è garantita la parità di trattamento tra i cittadini di uno Stato membro e i cittadini di Paesi terzi che non beneficiano ancora dello *status* di soggiornanti di lungo periodo [...]; al punto 20) che [...] tutti i cittadini di Paesi terzi che soggiornano e lavorano regolarmente negli Stati membri dovrebbero beneficiare quanto meno di uno stesso insieme comune di diritti, basato sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante, a prescindere dal fine iniziale o dal motivo dell'ammissione [...]; al punto 24) che [...] i lavoratori di Paesi terzi dovrebbero beneficiare della parità di trattamento per quanto riguarda la sicurezza sociale. I settori della sicurezza sociale sono definiti dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale; al punto 26) che [...] il diritto dell'Unione non limita la facoltà degli Stati membri di organizzare i rispettivi regimi di sicurezza sociale. In mancanza di armonizzazione a livello di Unione, spetta a ciascuno Stato membro stabilire le condizioni per la concessione delle prestazioni di sicurezza sociale nonché l'importo di tali prestazioni e il periodo durante il quale sono concesse. Tuttavia, nell'esercitare tale facoltà, gli Stati membri dovrebbero conformarsi al diritto dell'Unione;

la medesima direttiva all'art. 12, paragrafo 1, lettera e) prevede: «1. I lavoratori dei Paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: a) (...); b) (...); d) (...); e) i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004;



d) dal punto di vista delle disposizioni nazionali viene in rilievo il decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69 «Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti, conv. con mod. in legge n. 153 del 1988». Titolo I - Norme in materia previdenziale - art. 2 - 1. Per i lavoratori dipendenti, i titolari delle pensioni e delle prestazioni economiche previdenziali derivanti da lavoro dipendente, i lavoratori assistiti dall'assicurazione contro la tubercolosi, il personale statale in attività di servizio ed in quiescenza, i dipendenti e pensionati degli enti pubblici anche non territoriali, a decorrere dal periodo di paga in corso al 1° gennaio 1988, gli assegni familiari, le quote di aggiunta di famiglia, ogni altro trattamento di famiglia comunque denominato e la maggiorazione di cui al decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, art. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1983, n. 79, cessano di essere corrisposti e sono sostituiti, ove ricorrano le condizioni previste dalle disposizioni del presente articolo, dall'assegno per il nucleo familiare.

2. L'assegno compete in misura differenziata in rapporto al numero dei componenti ed al reddito del nucleo familiare, secondo la tabella allegata al presente decreto. I livelli di reddito della predetta tabella sono aumentati di lire dieci milioni per nuclei familiari che comprendono soggetti che si trovino, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro, ovvero, se minorenni, che abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età. I medesimi livelli di reddito sono aumentati di lire due milioni se i soggetti di cui al comma 1 si trovano in condizioni di vedovo o vedova, divorziato o divorziata, separato o separata legalmente, celibe o nubile. Con effetto dal 1° luglio 1994, qualora del nucleo familiare di cui al comma 6 facciano parte due o più figli, l'importo mensile dell'assegno spettante è aumentato di lire 20.000 per ogni figlio, con esclusione del primo.

3. (...). 4. (...). 5. (...).

6. Il nucleo familiare è composto dai coniugi, con esclusione del coniuge legalmente ed effettivamente separato, e dai figli ed equiparati, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818, art. 38, di età inferiore a diciotto anni compiuti ovvero, senza limite di età, qualora si trovino, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro. Del nucleo familiare possono far parte, alle stesse condizioni previste per i figli ed equiparati, anche i fratelli, le sorelle ed i nipoti di età inferiore a diciotto anni compiuti ovvero senza limiti di età, qualora si trovino, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro, nel caso in cui essi siano orfani di entrambi i genitori e non abbiano conseguito il diritto a pensione ai superstiti.

6-bis. Non fanno parte del nucleo familiare di cui al comma 6 il coniuge ed i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salvo che dallo Stato di cui lo straniero è cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia. L'accertamento degli Stati nei quali vige il principio di reciprocità è effettuato dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentito il Ministro degli affari esteri.

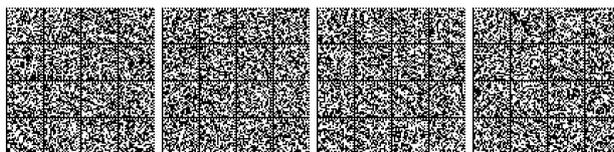
7. (...) 8-bis. (...) 9. (...) 10. (...) 11. (...) 12. (...) 12-bis. (...) 13. (...) 14. (...);

e) è insorto un dubbio interpretativo relativo alla eventualità che il principio fissato dall'art. 12 - paragrafo 1, lettera e) della citata direttiva n. 2011/98/UE comporti che i familiari del cittadino di Stato terzo, titolare del permesso unico di soggiorno e lavoro e del diritto alla erogazione dell'assegno per il nucleo familiare di cui alla legge n. 153 del 1988, art. 2, pur risiedendo di fatto fuori dal territorio dello Stato membro ove questi presta attività lavorativa, siano inclusi nel novero dei familiari sostanziali beneficiari del trattamento stesso e ciò in quanto si deve ritenere che il nucleo familiare individuato dalla legge n. 153 del 1988, art. 2 non è solo considerato quale base di calcolo dell'importo relativo al trattamento familiare in oggetto ma ne è anche il beneficiario, per il tramite del titolare della retribuzione o della pensione cui lo stesso accede;

f) l'assegno per il nucleo familiare di cui al decreto-legge n. 69 del 1988, art. 2, conv. in legge n. 153 del 1988, è dal punto di vista della sua struttura formale una integrazione economica di cui beneficiano tutti i prestatori di lavoro sul territorio italiano, i titolari di pensioni e di prestazioni economiche previdenziali derivanti da lavoro subordinato, i lavoratori assistiti da assicurazione contro malattie, i dipendenti ed i pensionati degli enti pubblici, purché abbiano un nucleo familiare che produca redditi non superiori ad una soglia individuata;

g) l'importo dell'assegno per il nucleo familiare viene quantificato in proporzione al numero dei componenti, al numero dei figli e al reddito familiare;

h) quanto alla natura della prestazione, la giurisprudenza di questa Corte di cassazione ha avuto modo di evidenziare la natura duplice dell'assegno per il nucleo familiare di cui alla legge n. 153 del 1988, art. 2:



da un lato, le sezioni unite della Corte di cassazione 7 marzo 2008, n. 6179 hanno attribuito al trattamento in esame natura previdenziale essendo lo stesso fondato sul meccanismo finanziario di provvista della contribuzione dei datori di lavoro e di erogazione congiunta con la retribuzione (art. 2, comma 3 sopra riportato) e non essendo raccordato alla retribuzione del «capofamiglia» — come avveniva con il previgente decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797, art. 1 — ed al numero e qualità delle persone a carico, in misura differenziata per i vari comparti produttivi e settori merceologici; l'assegno per il nucleo familiare è infatti raccordato al reddito, di qualsiasi natura, e non del singolo lavoratore, ma a quello complessivo del suo nucleo familiare (comma 9) e nello stesso senso, la Corte costituzionale (Corte costituzionale 14 dicembre 1995, n. 516), ha evidenziato l'unificazione della funzione previdenziale del nuovo Istituto che rafforza la stretta correlazione con il tipo di pensione, goduta e valorizza gli elementi strutturali del trattamento familiare in esame in quanto finanziato dai contributi versati da parte di tutti i datori di lavoro (cui si aggiunge il concorso integrativo dello Stato legge n. 153 del 1988; *ex art. 2, comma 13*), ed il sistema di erogazione, attuato mediante anticipazione del datore di lavoro che è autorizzato a porre a conguaglio quanto versato con il proprio debito contributivo;

peraltro, Cassazione n. 6351 del 30 marzo 2015 e Cassazione n. 3214 del 2018, ricollegandosi a precedenti pronunce e valorizzando l'incidenza del numero e della condizione psico-fisica dei componenti del nucleo familiare e del reddito prodotto dal medesimo nucleo, hanno affermato la natura assistenziale dell'assegno per il nucleo familiare;

l) si è dunque affermato che l'Istituto in esame realizza una compenetrazione tra strumenti previdenziali ed assistenziali e precisamente tra quelli posti a tutela per il carico di famiglia, con quelli apprestati a tutela di malattie, essendosi rivolta particolare attenzione a quei nuclei familiari che presentano aree di accentuata sofferenza in ragione di infermità che hanno colpito qualcuno dei propri componenti e quindi tale Istituto integra quelle rientranti nell'ambito della previsione di cui all'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*) della direttiva n. 98/2011/UE, che contempla, tra quelli per i quali va assicurata la parità di trattamento, «i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004».

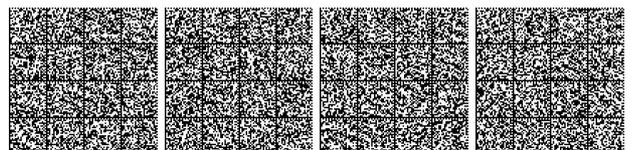
9. La questione pregiudiziale ha dunque avuto ad oggetto il quesito se, poiché secondo il disposto della legge n. 153 del 1988, art. 2, comma 6-*bis*, solo i familiari del cittadino straniero vanno esclusi dal nucleo familiare qualora rientrino nello Stato terzo e la loro residenza effettiva non possa più dirsi in Italia e non vi siano condizioni di reciprocità, la direttiva n. 2011/98/UE, art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), osti alla previsione nazionale citata, precisato che per cittadino straniero deve intendersi il cittadino non appartenente all'Unione europea, ai sensi del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, e successive modificazioni (t.u. immigrazione).

10. Con sentenza della CGUE Quinta sezione nella causa C-302/109 del 25 novembre 2020, è stato affermato che l'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva n. 2011/98/UE osta a una normativa di uno Stato membro come l'art. 2, comma 6-*bis*, della legge n. 153/1988 in forza della quale, ai fini della determinazione dei diritti a una prestazione di sicurezza sociale, non vengono presi in considerazione i familiari del titolare di un permesso unico, ai sensi dell'art. 2, lettera *c*), della medesima direttiva, che risiedano non già nel territorio di tale Stato membro, bensì in un Paese terzo, mentre vengono presi in considerazione i familiari del cittadino di detto Stato membro residenti in un Paese terzo;

Considerato in diritto

12. Occorre dare esecuzione alla sentenza della CGUE del 25 novembre 2020 sopra indicata in applicazione del principio generale di cooperazione, il quale impone a tutte le autorità statali di non adottare atti e/o comportamenti che possano determinare l'inadempimento di obblighi comunitari.

13. Secondo la giurisprudenza della C.G.U.E. (sentenza del 3 febbraio 1977 Luigi Benedetti contro Munari F.Ili s.a.s.) che a sua volta si rifà a propri conformi precedenti, «[...] risulta da una giurisprudenza costante che la sentenza con la quale la Corte si pronuncia in via pregiudiziale vincola il giudice nazionale per la definizione della lite principale (v., in particolare, sentenza 3 febbraio 1977, causa 52/76, Benedetti, Racc. pag. 163, punto 26, e ordinanza 5 marzo 1986, causa 69/85, Wünsche Handelsgesellschaft, Racc. pag. 947, punto 13). 50 [...] il giudice nazionale ha la facoltà e, eventualmente, l'obbligo di deferire alla Corte, anche d'ufficio, una questione di interpretazione della sesta direttiva, se ritiene che una decisione della Corte sia necessaria su tale punto per pronunciare la sua sentenza e, quando ha effettuato tale rinvio, è vincolato dalla decisione della Corte allorché esso pronuncia la sentenza che definisce la controversia principale».



14. In particolare, in materia di rimozione di effetti antidiscriminatori derivanti da atti normativi, (C.G.U.E 22 gennaio 2019 C-193/17) ha affermato che «[...] se è vero che gli Stati membri, conformemente all'art. 16 della direttiva n. 2000/78, sono tenuti ad abrogare tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative contrarie al principio della parità di trattamento, tale articolo non impone loro tuttavia di adottare determinati provvedimenti in caso di violazione del divieto di discriminazione ma lascia ai medesimi la libertà di scegliere, fra le varie soluzioni atte a conseguire lo scopo che esso contempla, quella che appare la più adatta a tale effetto, in funzione delle situazioni che possono presentarsi (v., in tal senso, sentenza del 14 marzo 2018, Stollwitzer, C-482/16, EU:C:2018:180, punti 28 e 30)».

Rilevanza della questione di costituzionalità.

15. La Corte di giustizia con la sentenza indicata ha dichiarato l'incompatibilità tra l'art. 2, comma 6-bis, decreto-legge n. 69 del 1988 conv. in legge n. 153 del 1988 ed il principio di parità di trattamento di cui all'art. 12, paragrafo 1, lettera e), direttiva n. 98 del 2011: ciò si traduce nella considerazione che, ai fini dell'eliminazione dell'effetto discriminatorio da rimuovere, non è tanto significativa la condotta (meramente esecutiva della volontà di legge) osservata dall'INPS nel negare la prestazione economica dell'assegno per il nucleo familiare oggetto di ricorso, quanto la formulazione della disposizione italiana che disciplina la fattispecie concreta, per cui per dare piena esecuzione alla sentenza della CGUE in oggetto non è sufficiente limitarsi a respingere il ricorso per cassazione dell'INPS confermando la pronuncia di affermata disapplicazione adottata dalla Corte d'appello.

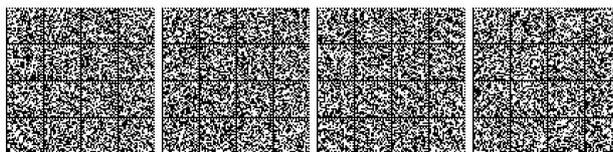
In altre parole, ad avviso di questa Corte di legittimità, la questione di merito rimessa al proprio ambito di giudizio non può essere risolta procedendo alla mera «interpretazione conforme», non sussistendo in proposito quel margine di discrezionalità che consente all'interprete di scegliere tra due interpretazioni possibili della norma interna, a fronte della chiarezza e inequivocità dell'art. 2, comma 6-bis, decreto-legge n. 69 del 1988, là dove prevede: «Non fanno parte del nucleo familiare di cui al comma 6 il coniuge ed i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salvo che dallo Stato di cui lo straniero è cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia».

16. Neppure può farsi ricorso alla tecnica di «disapplicazione» della norma in esame, giacché tale evenienza potrebbe verificarsi solo alla condizione che la direttiva sia dotata di efficacia diretta cioè che la norma contestata sia suscettibile di essere disapplicata per contrasto con normative comunitarie; nel caso di specie non è individuabile una disciplina *self-executing* di tale matrice direttamente applicabile alla fattispecie oggetto di giudizio, giacché il diritto dell'Unione non regola direttamente la materia dei trattamenti di famiglia.

17. Più in generale, non può dirsi che in via ordinaria attraverso l'utilizzo delle direttive, in materia previdenziale e non, il diritto dell'Unione realizzi l'effetto di sostituire la disciplina nazionale con una propria regolamentazione, cosa che invece avviene ove vengano emanati dei regolamenti.

18. Ciò nonostante la progressiva attenzione posta in sede europea nei riguardi della politica sociale (a partire dalle modifiche al trattato istitutivo del 1957 e sino al trattato di Lisbona del 2007, passando per l'atto unico europeo del 1986, per il trattato di Maastricht del 1992 e per il trattato di Amsterdam del 1997), con l'evidente spinta esercitata nel perseguimento degli obiettivi della libera circolazione dei lavoratori all'interno dello spazio comune europeo, con la fissazione del divieto di discriminazione per nazionalità, ed ancor di più con la previsione, ad opera soprattutto del fondamentale regolamento n. 1408 del 1971, rielaborato dal regolamento n. 883 del 2004 ed infine adottato dal regolamento n. 987 del 2009, di specifiche discipline di coordinamento delle regole nazionali in tema di contribuzioni previdenziali e di singole prestazioni che costituiscono l'inveramento del cd. principio di sussidiarietà (5, paragrafo 3, TUE, art. 152, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) sul quale poggia l'intervento delle istituzioni dell'Unione possibile quando: il medesimo non riguardi un settore di competenza esclusiva dell'Unione (competenza non esclusiva); gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri (necessità); l'azione può, a motivo della portata o degli effetti della stessa, essere conseguita meglio a livello di Unione (valore aggiunto).

19. La direttiva n. 98 del 2011, all'art. 12, paragrafo 1, lettera e), dunque, pur imponendo allo Stato italiano di non trattare diversamente dagli altri destinatari, considerandoli quali componenti del nucleo familiare ai fini del calcolo dell'assegno familiare, i congiunti del lavoratore non cittadino europeo anche se residenti in Paese terzo, come ha affermato la Corte di giustizia con la sentenza del 25 novembre 2020 adita in via pregiudiziale da questa Corte di cassazione in seno a questo stesso giudizio, non è disciplina completa che consenta di affermare in via diretta il primato della (inesistente) disciplina euro unitaria sulla disciplina nazionale.



20. In verità, l'affermazione che anche tale concreta ipotesi rientra nell'ambito protetto della direttiva (con la necessità di applicare il principio di parità di trattamento), non consegna al giudice nazionale un meccanismo normativo di immediata applicazione che possa realizzarsi solo ove la norma europea sia in grado di sostituirsi integralmente, nell'applicazione concreta, a quella nazionale.

21. Nel caso di specie, esclusa la possibilità di interpretare il testo di legge italiana in senso conforme alla lettura fornita dalla CGUE, non potendosi dare immediata applicazione ad una disciplina euro unitaria inesistente, quella, che viene definita «disapplicazione» altro non realizzerebbe che una modifica della norma nazionale mediante la sostituzione del criterio della reciprocità ovvero della specifica convenzione internazionale con quello della parità di trattamento, ove i destinatari diretti della prestazione siano cittadini di Paesi non europei titolari di un permesso di lungo soggiorno ai sensi della citata direttiva.

22. Tale operazione, del tutto distante dal fenomeno che si suole descrivere con l'efficacia diretta delle direttive *self-executing*, si tradurrebbe inevitabilmente in un intervento di tipo manipolativo inibito a questa Corte di legittimità che, nell'esercizio di un doveroso *self restraint*, non può estendere i propri compiti oltre quelli che l'ordinamento le attribuisce e che non possono oltrepassare i limiti della interpretazione ed applicazione delle leggi.

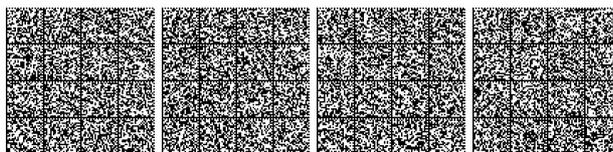
23. In altre parole, quando — come nel caso di specie — la direttiva euro unitaria non produca effetti diretti e non sia possibile ad essa adeguare in via interpretativa le regole interne (ostandovi il chiaro tenore letterale di queste ultime), non resta che investire della questione la Corte costituzionale.

Non manifesta infondatezza.

25. Secondo l'interpretazione resa dalla sentenza della CGUE del 25 novembre 2020 sopra citata a proposito della direttiva n. 98 del 2011 e segnatamente dell'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*) e dell'art. 3, paragrafo 1, lettere *b*) e *c*), lo Stato italiano viola la direttiva medesima quando con l'art. 2, comma 6-*bis*, decreto-legge n. 69 del 1988, conv. in legge n. 153 del 1988 non osserva la parità di trattamento tra i beneficiari cittadini nazionali ed europei e quelli appartenenti a Paesi terzi che siano anche titolari di permesso unico di lavoro e di soggiorno ai sensi della medesima direttiva; tale accertata incompatibilità rende evidente la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-*bis*, decreto-legge n. 69 del 1988, conv. in legge n. 153 del 1988 per violazione dell'art. 11 della Costituzione e dell'art. 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), là dove, ai fini della determinazione del diritto all'assegno per il nucleo familiare, non vengono presi in considerazione i familiari del lavoratore titolare di un permesso unico di lavoro e di soggiorno, ai sensi dell'art. 2, lettera *b*) della citata direttiva, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

26. La giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale n. 227 del 2010 e, in precedenza, le sentenze n. 232/1975, n. 183/1973, n. 98/1965 e n. 14/1964) ha individuato il sicuro fondamento del rapporto tra ordinamento nazionale e diritto comunitario nell'art. 11 della Costituzione, in forza del quale la Corte ha riconosciuto, tra l'altro, il principio di prevalenza del diritto comunitario e, conseguentemente, il potere-dovere del giudice nazionale di dare immediata applicazione alle norme comunitarie provviste di effetto diretto in luogo di norme interne che siano con esse in contrasto insanabile in via interpretativa; ovvero di sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione di quel parametro costituzionale quando il contrasto fosse con norme comunitarie prive di effetto diretto. Il novellato art. 117, primo comma, della Costituzione — che pure ha colmato la lacuna della mancata copertura costituzionale per le norme internazionali convenzionali, escluse dalla previsione dell'art. 10, primo comma, della Costituzione — ha dunque confermato espressamente, in parte, dò che era stato già collegato all'art. 11 della Costituzione, e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

27. Sempre la giurisprudenza costituzionale su richiamata ha affermato che non può attribuirsi effetto diretto, al fine di rendere possibile la disapplicazione della normativa nazionale incompatibile, all'art. 12 del Trattato CE, oggi art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che vieta ogni discriminazione in base alla nazionalità nel campo di applicazione del trattato. Anche sotto tale profilo è stato ritenuto corretto il ricorso al giudice delle leggi, poiché il contrasto della norma con il principio di non discriminazione non è sempre di per sé sufficiente a consentire la «non applicazione» della confliggente norma interna da parte del giudice comune. Invero, il divieto in esame, pur essendo in linea di principio di diretta applicazione ed efficacia, non è dotato di una portata assoluta tale da far ritenere sempre e comunque incompatibile la norma nazionale che formalmente vi contrasti, poiché è consentito al legislatore nazionale di prevedere una limitazione alla parità di trattamento tra il proprio cittadino e il cittadino di altro Stato membro, a condizione che sia proporzionata e adeguata.



28. L'ipotesi di illegittimità della norma nazionale per non corretta attuazione della decisione quadro è riconducibile, pertanto, ai casi in cui, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, non sussiste il potere del giudice comune di «non applicare» la prima, bensì il potere-dovere di sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, integrati dalla norma conferente dell'Unione, ove, come nella specie, sia impossibile escludere il detto contrasto con gli ordinari strumenti ermeneutici consentiti dall'ordinamento.

Thema decidendum.

29. Il profilo della questione attiene, dunque, alla violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 3, paragrafo 1, lettere *b)* e *c)* ed all'art. 12, paragrafo 1, lettera *e)* della direttiva n. 2011/98/UE del Parlamento europeo e Consiglio del 13 dicembre 2011, relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano titolari di permesso unico di soggiorno e di lavoro, da parte dell'art. 2, comma sei *bis*, decreto-legge n. 69 del 1988, conv. in legge n. 153 del 1988 che assoggetta ad un regime peculiare, regolato dal principio della reciprocità o della apposita convenzione, i beneficiari dell'assegno per il nucleo familiare non cittadini italiani (o europei) che non risiedano sul territorio nazionale, piuttosto che ispirarsi al principio di parità di trattamento senza discriminare a causa della nazionalità, come pure espressamente vietato dall'art. 12 della direttiva n. 2011/98 (applicabile ai cittadini di Paesi terzi, titolari del permesso unico di soggiorno e di lavoro come l'odierno contro ricorrente) che espressamente prevede il diritto dei lavoratori di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere *b)* e *c)*, di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne — fra l'altro — all'art. 12, paragrafo 1, lettera *e)*, i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004.

Consegue alle argomentazioni sin qui svolte, che deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, decreto-legge n. 69 del 1988, conv. in legge n. 153 del 1988 per contrasto con gli articoli 11 della Costituzione e 117, primo comma, della Costituzione in relazione alla direttiva n. 2011/98, art. 12, paragrafo 1, lettera *e)* ed art. 3, paragrafo 1, lettere *b)* e *c)*, che prevedono il diritto dei cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico di soggiorno di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne — fra l'altro — all'art. 12, paragrafo 1, lettera *e)*, i settori della sicurezza sociale definiti nel Regolamento (CE) n. 883/2004.

A norma dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata la sospensione del presente procedimento con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

P.Q.M.

*La Corte di cassazione, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma sei bis, decreto-legge n. 69 del 1988, conv. in legge n. 153 del 1988 per violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 3, paragrafo 1, lettere *b)* e *c)* ed all'art. 12, paragrafo 1, lettera *e)* della direttiva n. 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano titolari di permesso unico di soggiorno e di lavoro, nella parte in cui anche per i cittadini non appartenenti all'Unione europea titolari di permesso unico di soggiorno e di lavoro, prevede che non fanno parte del nucleo familiare di cui al comma 6 il coniuge ed i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salvo che dallo Stato di cui lo straniero è cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia, diversamente dagli altri beneficiari non cittadini stranieri;*

Sospende il presente procedimento;

Manda la cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Così deciso in Roma il 3 marzo 2021.

Il Presidente: MANNA



N. 125

*Ordinanza del 3 giugno 2021 del Tribunale di Savona
sul reclamo proposto da Riccio Cinzia contro Aziz Es Salmi*

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo - Proroga, limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze, inizialmente sino al 30 giugno 2021 - Ulteriore proroga: fino al 30 settembre 2021 per i provvedimenti di rilascio adottati dal 28 febbraio 2020 al 30 settembre 2020; fino al 31 dicembre 2021 per i provvedimenti di rilascio adottati dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021 - Denunciata previsione di una sospensione automatica e generalizzata con preclusione per il giudice di ogni margine di prudente margine di apprezzamento del caso concreto, sotto il profilo della valutazione comparativa delle condizioni economiche di conduttore e locatore e della meritevolezza dei contrapposti interessi.

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 103, comma 6; decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 ("Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea"), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, art. 13, comma 13; decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69, art. 40-*quater*.

TRIBUNALE DI SAVONA

Il Tribunale di Savona, nella persona del Giudice dott. Eugenio Tagliasacchi a scioglimento della riserva ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla ecc.ma Corte costituzionale nella causa civile iscritta al n. 268/2021 R.G.

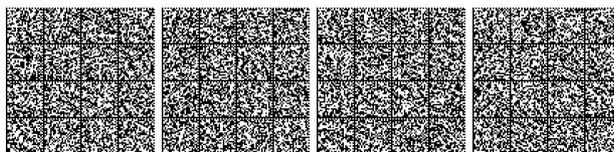
FATTO

L'odierna ricorrente Riccio Cinzia - proprietaria dell'appartamento sito in Albenga, via Roma n. 19, iscritto al NCEU a f. 19, part. 201, sub. 7, cat. A/4, condotto in locazione ad uso abitativo da Aziz Es Salmi, nato in Marocco e residente in Albenga, al canone annuo di euro 4.560,00, intimava, con atto notificato il 20 novembre 2020, sfratto per morosità e contestuale citazione per la convalida nei confronti del predetto conduttore, per l'udienza del 20 gennaio 2021 dinanzi a questo Tribunale, instando per la pronuncia di ingiunzione di pagamento, immediatamente esecutiva, per la somma di euro 1.600,00 a titolo di canoni scaduti ed euro 889,00 a titolo di oneri non rimborsati (bolletta acqua, euro 112,00; rata TARI, euro 188,00; spese condominiali, euro 589,78).

Con decreto del 20 gennaio 2021 l'intimato sfratto era convalidato con la fissazione della data del 19 febbraio 2021 per l'esecuzione nonché venivano liquidate in favore dell'Erario le spese processuali, essendo, altresì, in pari data apposta la formula esecutiva.

Frattanto, il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Savona, in accoglimento dell'istanza della locatrice, pervenuta il 9 ottobre 2020, aveva ammesso la richiedente al patrocinio a spese dello Stato, con deliberazione assunta nella seduta del 23 ottobre 2020.

Nell'inerzia del conduttore, la locatrice notificava in data 15 marzo 2021 il titolo munito di formula esecutiva e l'atto di precetto per rilascio nonché, decorsi i termini di legge, richiedeva all'U.N.E.P. territorialmente competente di procedere all'esecuzione del provvedimento di rilascio, ricevendo verbalmente notizia dell'attuale impossibilità *ex lege* di procedere, donde la proposizione del presente reclamo al Giudice dell'esecuzione avverso il diniego dell'Ufficiale giudiziario, con prospettazione della questione di legittimità costituzionale del regime di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, disposta in origine dall'art. 103, comma 6, del decreto-legge n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020 e successive proroghe.



A scioglimento della riserva, debesi preliminarmente dare atto della corretta individuazione, ad opera dell'attuale parte ricorrente, del referente normativo applicabile nella specie, afferente al rifiuto dell'Ufficiale giudiziario in ordine al compimento dell'atto richiestogli, consistente nel reclamo al giudice dell'esecuzione, con l'avvertenza che, soltanto in caso di rigetto di detto reclamo, sarebbe proponibile l'opposizione agli atti esecutivi. Per risalenti enunciazioni del principio *cf.* Cassazione civ. n. 7674 del 2008, secondo cui: «Il rimedio dell'opposizione agli atti esecutivi, di cui all'art. 617 c.p.c., è esperibile soltanto contro atti riferibili al giudice dell'esecuzione, il quale è l'unico titolare del potere di impulso e controllo del processo esecutivo. Quando, invece, l'atto (anche eventualmente omissivo) che si assume contrario a diritto sia riferibile non al giudice, ma ad un suo ausiliario, ivi compreso l'ufficiale giudiziario, esso è sottoponibile al controllo del giudice dell'esecuzione ai sensi dell'art. 60 del codice di procedura civile o nelle forme desumibili dalla disciplina del procedimento esecutivo azionato e solo dopo che il giudice stesso si sia pronunciato sull'istanza dell'interessato sarà possibile impugnare il suo provvedimento con le modalità di cui all'art. 617 c.p.c.» (In applicazione dell'enunciato principio, la S.C. ha ritenuto inammissibile l'opposizione *ex* art. 617 codice di procedura civile avverso il rifiuto dell'Ufficiale giudiziario di procedere ad un secondo accesso al domicilio del debitore, al fine di individuare ulteriori beni mobili da pignorare).

In ordine all'art. 103, comma 6, del decreto-legge n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020 — secondo cui, nella formulazione originaria, «L'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è sospesa fino al 31 dicembre 2020» — è intervenuto, dapprima, il provvedimento di proroga del termine fino al 30 giugno 2021, di cui all'art. 13, comma 13, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito nella legge 26 febbraio 2021 n. 21 e, successivamente, l'ulteriore proroga disposta dall'art. 40-*quater* del decreto-legge n. 41 del 2021, convertito nella legge n. 69 del 2021.

La disposizione da ultimo citata, indicata con la rubrica «Disposizioni in materia di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili», stabilisce quanto segue: «La sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, prevista dall'art. 103, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze e ai provvedimenti di rilascio conseguenti all'adozione, ai sensi dell'art. 586, secondo comma, del codice di procedura civile, del decreto di trasferimento di immobili pignorati ed abitati dal debitore e dai suoi familiari, è prorogata:

- a) fino al 30 settembre 2021 per i provvedimenti di rilascio adottati dal 28 febbraio 2020 al 30 settembre 2020;
- b) fino al 31 dicembre 2021 per i provvedimenti di rilascio adottati dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021».

Questo Giudice condivide i dubbi di legittimità costituzionale delle disposizioni che precedono, sollevati dalla difesa di parte reclamante e, in particolare, di tale ulteriore proroga della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, ritenendo sussistente il requisito della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle stesse, che, con la presente ordinanza, ritiene di dover sottoporre al vaglio della ecc.ma Corte costituzionale per i motivi di seguito esposti.

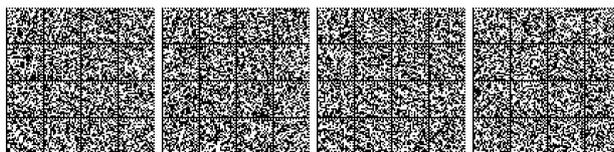
DIRITTO

Preliminarmente, con riferimento alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale rispetto al processo in corso, occorre osservare che le norme di cui trattasi risultano di necessaria applicazione, atteso che con l'atto introduttivo del presente procedimento è stato proposto reclamo avverso il diniego dell'Ufficiale giudiziario di procedere alla liberazione dell'immobile bacato e che tale rifiuto è condizionato proprio dall'applicazione delle disposizioni in questione, con l'ulteriore precisazione che, essendo stato il provvedimento di convalida adottato in data 20 gennaio 2021, il caso di specie ricade nell'ambito dell'ulteriore e più estesa proroga prevista dal legislatore con l'art. 40-*quater* del decreto-legge n. 41 del 2021, convertito nella legge n. 69 del 2021, destinata a protrarsi fino al 31 dicembre 2021. Ne consegue che soltanto l'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale della norma implicherebbe l'accoglimento del proposto reclamo, laddove una diversa valutazione della Corte ne comporterebbe la reiezione, stante, in tale secondo caso, la legittimità del rifiuto di procedere all'esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile.

Con riferimento alla non manifesta infondatezza della questione, si deve rilevare che la sospensione della liberazione degli immobili pone un dubbio di legittimità costituzionale in relazione alle disposizioni di seguito indicate.

1) Art. 3, commi 1 e 2 della Costituzione.

Sotto un primo profilo, le norme censurate appaiono in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, commi 1 e 2, atteso che introducono una misura sproporzionata e irragionevole per una pluralità di ragioni.



In primo luogo, si tratta di una disciplina riferita indistintamente a tutti i provvedimenti di sfratto per morosità, ivi inclusi quelli rispetto ai quali l'inadempimento si è manifestato in epoca antecedente alla pandemia da COVID-19 e, dunque, non può ovviamente essere ad essa causalmente ricollegabile. In tal modo, dunque, il legislatore ha collocato sul medesimo piano e ha trattato nello stesso modo situazioni tra loro del tutto diverse, senza distinguere le ipotesi in cui la situazione di incolpevole morosità del conduttore è effettivamente dipesa dall'emergenza pandemica da quelle in cui l'inadempimento risulta, invece, del tutto privo di relazioni causali con essa, sicché, in tale prospettiva, si delinea un dubbio di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 3, comma 1 della Costituzione.

In secondo luogo, le norme censurate impongono una generalizzata sospensione della liberazione degli immobili, precludendo qualsiasi valutazione del giudice in ordine alla comparazione delle condizioni economiche delle parti e della meritevolezza degli interessi contrapposti, accordando una tutela assoluta, in via preordinata e aprioristica, esclusivamente alla posizione del conduttore, senza alcuna considerazione per quella del locatore. Questo Giudice ritiene che l'impostazione seguita dal legislatore con le norme censurate sia irragionevole perché impedisce un prudente apprezzamento della situazione concreta e preclude conseguentemente un equilibrato contemperamento degli interessi delle parti.

Inoltre, la preferenza automaticamente riconosciuta alla posizione del conduttore risulta ingiustificata ove si consideri che la pandemia ha avuto effetti pregiudizievole generalizzati, laddove il legislatore sembra muovere dall'infondato presupposto che l'emergenza pandemica abbia colpito esclusivamente la categoria dei conduttori, categoria peraltro del tutto eterogenea, lasciando, invece, indenne quella — parimenti eterogenea — dei locatori.

L'irragionevolezza della scelta del legislatore di non riservare al giudice alcun margine di apprezzamento del caso concreto, sotto il profilo della valutazione comparativa delle condizioni delle parti, risulta particolarmente evidente nelle situazioni estreme, come quella oggetto del presente procedimento, ove la parte locatrice risulta economicamente debole, trattandosi di persona, ammessa al patrocinio a spese dello Stato, che trae il proprio reddito esclusivamente dalla locazione dell'immobile in questione e che, dunque, è posta in seria difficoltà economica dall'impossibilità di percepire i relativi canoni per oltre un anno, fino al 31 dicembre 2021. Invero, le disposizioni censurate, impedendo la liberazione dell'immobile quando anche la parte locatrice, o addirittura solo quest'ultima, si trovi in stato di indigenza o comunque di difficoltà economica, accordano un'irragionevole e sproporzionata automatica preferenza unilaterale alla posizione del conduttore, finanche agevolando condotte abusive di quest'ultimo. In tale prospettiva, il dubbio di legittimità costituzionale riguarda, pertanto, non solo il comma 1, ma anche il comma 2 dell'art. 3 della Costituzione, poiché, oltre ad esservi l'irragionevole preferenza automatica sopra segnalata, vi è anche la totale omissione della considerazione di una possibile situazione di particolare debolezza della parte locatrice, omissione che, appunto, assume rilievo in relazione al comma 2 dell'art. 3 della Costituzione.

Tali considerazioni pongono anche in luce le significative differenze rispetto alle precedenti disposizioni di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio, già esaminate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 310/2003, richiamata nella successiva n. 155/2004, ove la Corte si era pronunciata in relazione alla questione legittimità costituzionale sollevata in via incidentale con riferimento all'art. 1 del decreto-legge 27 dicembre 2001, n. 450 (Proroga di termini in materia di sospensione di procedure esecutive per particolari categorie di locatari e di copertura assicurativa per le imprese nazionali di trasporto aereo), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2002, n. 14, che aveva prorogato (per la terza volta) la sospensione delle procedure di esecuzione forzata di immobili ad uso abitativo nei confronti di inquilini appartenenti a determinate categorie ritenute suscettibili di particolare protezione. Dette categorie erano individuate attraverso i requisiti indicati dall'art. 80, comma 20, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), consistenti nell'annoverare nel proprio nucleo familiare ultrasessantacinquenni o handicappati gravi e nel non disporre di altra abitazione o di redditi sufficienti ad accedere all'affitto di una nuova casa.

Appare rilevante, infatti, la circostanza che in quell'ipotesi la sospensione della liberazione degli immobili era non già generalizzata, come quella prevista dalle norme che vengono in rilievo in questa sede, bensì limitata a precise e delimitate categorie di soggetti in considerazione delle specifiche situazioni di particolare debolezza in cui gli stessi si trovavano.

Peraltro, è molto significativo che, proprio con la citata sentenza n. 310/2003, la stessa Corte costituzionale aveva evidenziato la necessità di una valutazione comparativa delle condizioni economiche di conduttore e locatore, affermando che «Non si intende con ciò negare che il legislatore debba farsi carico delle esigenze di coloro che si trovano in particolari situazioni di disagio, in quanto appartenenti a categoria protetta, ricorrendo ad iniziative del settore pubblico o accordando agevolazioni o ricorrendo ad ammortizzatori sociali; ma non può indefinitamente limitarsi, per di più senza alcuna valutazione comparativa, a trasferire l'onere relativo in via esclusiva a carico del privato locatore, che potrebbe trovarsi in identiche o anche peggiori situazioni di disagio».



In definitiva, dunque, può affermarsi che, con le disposizioni censurate, il legislatore abbia inteso far gravare su una parte di cittadini, indebitamente e indistintamente ritenuti capaci di sopportarne le conseguenze, una misura di carattere sostanzialmente assistenziale, che avrebbe dovuto essere posta a carico della fiscalità generale.

2) *Articoli 41, 42 e 117 della Costituzione e art. 1 Protocollo addizionale 1 CEDU.*

Sotto un secondo profilo, le norme censurate paiono in contrasto con le disposizioni costituzionali e convenzionali che tutelano il diritto di proprietà e l'autonomia negoziale, atteso che la sospensione della liberazione dell'immobile in seguito all'adozione di un provvedimento di sfratto per morosità divenuto definitivo svuota il contenuto sostanziale del diritto del proprietario, senza prevedere alcun indennizzo in suo favore.

La sospensione in questione, infatti, preclude al locatore, da un lato, di utilizzare per sé l'immobile ovvero di altrimenti goderne in via mediata attraverso la locazione ad altri e, dall'altro lato, gli impedisce di percepire il canone di locazione, atteso che, appunto, trattandosi di sfratto per morosità, si verte in situazioni in cui per definizione il conduttore non versa il canone di locazione. Né può obiettarsi che il locatore abbia comunque la ragionevole possibilità di recuperare in futuro i canoni non pagati nella loro interezza, poiché, in via di fatto, secondo l'*id quod plerumque accidit*, risulta particolarmente difficile, se non impossibile, per il locatore ottenere la soddisfazione del suo credito, soprattutto qualora, come nel presente procedimento, il conduttore sia insolubile. Al riguardo il legislatore, prevedendo la sospensione della liberazione dell'immobile locato, non si è dato cura di introdurre disposizioni volte a tutelare il diritto di credito del locatore per i canoni non pagati né ha previsto forme di garanzia per l'ipotesi di conduttori insolubili.

Va ulteriormente evidenziato, sotto questo profilo, che la misura della sospensione risulta ulteriormente irragionevole ove si tenga conto che, a fronte del mancato percepimento dei canoni di locazione, resta immutato l'obbligo del proprietario locatore di sostenere le spese e gli altri oneri, anche fiscali, derivanti dalla titolarità del diritto di proprietà dell'immobile, salvo il solo credito di imposta riconosciuto dall'art. 6-septies del decreto-legge n. 41/2021 convertito nella legge n. 69/2021.

3) *Articoli 11, 24, 111, 117 della Costituzione, art. 6 CEDU, art. 47 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.*

Sotto un ulteriore profilo, le disposizioni censurate paiono in contrasto con le norme costituzionali e convenzionali che delineano il sistema di tutela giurisdizionale dei diritti, poiché sospendono l'esecuzione del provvedimento di convalida di sfratto per un rilevante periodo di tempo (circa dodici mesi), privando di una tutela giurisdizionale effettiva, anche in relazione alla ragionevole durata del processo, il soggetto che abbia già ottenuto il titolo esecutivo per il rilascio dell'immobile.

Sul punto, va sottolineato, in particolare, che l'art. 24 della Costituzione è volto a garantire una tutela giurisdizionale effettiva anche nella fase esecutiva, come affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 321/1998 e n. 198/2010 nonché dalle Sezioni unite della Corte di cassazione (*cf.* Cassazione SU numeri da 19883 a 19888 del 2019).

Con riferimento all'art. 6 CEDU, occorre preliminarmente dare atto che esso deve essere interpretato alla luce della giurisprudenza «consolidata» della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo quanto ha avuto modo di precisare la Corte costituzionale da ultimo nella sentenza n. 49/2015.

Per quanto rileva in questa sede, non può dubitarsi che si sia formata una giurisprudenza consolidata circa la riferibilità del diritto all'accesso alla giustizia di cui all'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali anche al processo esecutivo, atteso che è la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo a richiamare il suo primo precedente sul punto, *Hornsby contro Grecia* del 19 marzo 1997, nelle sue successive pronunce (come avvenuto per esempio nella sentenza *De Trana contro Italia* del 16 ottobre 2007). La circostanza che sia la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo a richiamare propri precedenti pare di per sé suggerire che si sia in presenza di un'interpretazione sufficientemente consolidata nel senso indicato dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 49/2015. Si deve dunque ritenere che, come affermato in *Hornsby contro Grecia*, l'esecuzione di una sentenza o di una decisione, di qualsiasi autorità giudiziaria si tratti, deve essere considerata come facente parte integrante del «processo» ai sensi dell'art. 6 della Convenzione. Sebbene tale diritto non sia assoluto e sia per sua stessa natura soggetto alla necessità di una disciplina da parte dello Stato, le limitazioni introdotte con le disposizioni censurate e le successive proroghe comprimono le possibilità di accesso alla giustizia in modo tale da compromettere il diritto nella sua stessa sostanza.

La Corte europea ha avuto altresì modo di precisare che le limitazioni del diritto di accedere alla giustizia si possono conciliare con l'art. 6 della Convenzione solo se perseguono un fine legittimo e se esiste un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e il fine perseguito (*cf.* *Popescu contro Romania*, del 2 marzo 2004). Nel caso di specie, poiché viene totalmente preclusa l'esecuzione di una decisione giudiziaria definitiva, è da ritenersi che la limitazione dell'accesso alla giustizia sia tale da compromettere in radice la stessa sostanza del diritto garantito dall'art. 6 della Convenzione e questo Giudice dubita che tale limitazione — protratta per la durata di un anno — soddisfi il rapporto di ragionevole proporzionalità menzionato dalla giurisprudenza della Corte europea, pur alla luce del contesto di emergenza e tenuto conto della rado legittima dell'intervento del legislatore, volto a contenere gli effetti economici e sociali della pandemia.



Al riguardo, appare, inoltre, rilevante quanto affermato dalla stessa Corte costituzionale nelle già citate pronunce n. 310/2003 e n. 155/2004, relative a precedenti provvedimenti di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili.

In quell'occasione, la Corte costituzionale, pur dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, ebbe modo di precisare che «la sospensione della esecuzione per rilascio costituisce un intervento eccezionale che può incidere solo per un periodo transitorio ed essenzialmente limitato sul diritto alla riconsegna di immobile sulla base di un provvedimento giurisdizionale legittimamente ottenuto.

In tale periodo transitorio (con oneri, si noti, come nella specie, a carico di soggetti privati) può rientrare la proroga, stabilita con la disposizione contestata.

In altri termini, la procedura esecutiva, attivata da parte del singolo soggetto provvisto di titolo esecutivo giurisdizionale, non può essere paralizzata indefinitamente con una serie di pure e semplici proroghe, oltre un ragionevole limite di tollerabilità».

Ne consegue che, sebbene la sospensione della liberazione degli immobili possa essere astrattamente valutata come costituzionalmente legittima, tale legittimità risulta subordinata, per la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, al necessario rispetto di parametri di ragionevolezza e di proporzionalità, parametri che nel caso di specie non paiono sussistere in relazione alla plurima reiterazione delle proroghe a danno del proprietario locatore. Ad avviso di questo Giudice, infatti, tale reiterazione di proroghe automatiche della sospensione in questione richiede uno scrutinio progressivamente più severo, per l'ovvia considerazione che il sacrificio imposto al proprietario locatore si aggrava progressivamente con la proroga della sospensione e diventa particolarmente significativo ove questi si trovi in stato di difficoltà economica, come avviene nel caso oggetto del presente procedimento.

Alla luce di tutte le considerazioni sopra esposte è da ritenersi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni in esame, quantomeno nella parte in cui prevedono una sospensione automatica e generalizzata dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili locati e precludono al giudice ogni margine di prudente apprezzamento del caso concreto, sotto il profilo della valutazione comparativa delle condizioni economiche di conduttore e locatore e della meritevolezza dei contrapposti interessi.

P.Q.M.

Il Tribunale di Savona, in composizione monocratica, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,

Ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza per le ragioni di cui in motivazione;

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito nella legge 24 aprile 2020, n. 27; dell'art. 13, comma 13, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito nella legge 26 febbraio 2021, n. 21; dell'art. 40-quater del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito nella legge 21 maggio 2021, n. 69 in relazione agli articoli 3, 11, 24, 41, 42, 111, 117 della Costituzione, art. 6 CEDU, art. 1 Protocollo addizionale 1 CEDU, art. 47 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella parte in cui prevedono una sospensione automatica e generalizzata dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili locati e precludono al giudice ogni margine di prudente apprezzamento del caso concreto, sotto il profilo della valutazione comparativa delle condizioni economiche di conduttore e locatore e della meritevolezza dei contrapposti interessi;

Sospende il processo in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al presidente della Camera dei deputati e al presidente del Senato della Repubblica.

Savona, 3 giugno 2021

Il Giudice: TAGLIASACCHI

21C00185

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-033) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

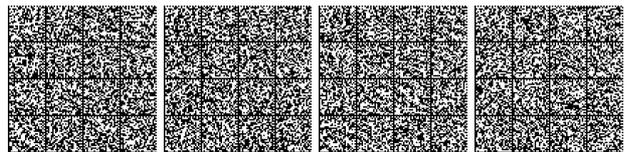
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

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

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 5,00

