

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 37

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA



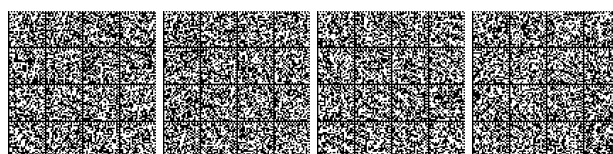
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 15 settembre 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

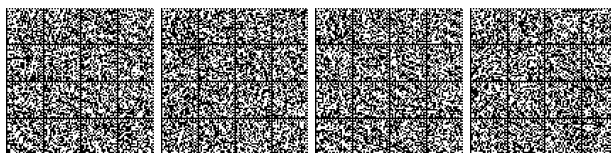




S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **38.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 luglio 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Prime misure del 2021 connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Previsione che la Provincia è autorizzata a partecipare, in qualità di socio sovventore, alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata "ITAS Istituto Trentino-Alto Adige per Assicurazioni società mutua di assicurazioni".
 - Legge della Provincia autonoma di Trento 17 maggio 2021, n. 7 (Prime misure del 2021 connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2021 - 2023), art. 34..... Pag. 1
- N. **39.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 luglio 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Lavoro e occupazione - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Modifica alla legge regionale n. 18 del 2005 - Incentivi occupazionali - Previsione che il regolamento regionale attuativo può prevedere che l'ammontare degli incentivi sia modulato avuto riguardo al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale sul territorio regionale da parte delle lavoratrici e dei lavoratori di cui viene sostenuta l'assunzione o la stabilizzazione.
 - Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 maggio 2021, n. 6 ("Disposizioni in materia di finanze, risorse agroalimentari e forestali, biodiversità, funghi, gestione venatoria, pesca sportiva, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, professioni, formazione, istruzione, ricerca, famiglia, patrimonio, demanio, sistemi informativi, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, protezione civile, salute, politiche sociali e Terzo settore (Legge regionale multisettoriale 2021)"), art. 77 (*recte*: 73)..... Pag. 4
- N. **126.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo del 31 maggio 2021
Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Procedura di discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo - Termine per la presentazione o l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 - Decorrenza del termine per l'avvio del procedimento di controllo dell'ente creditore - Esclusione dal controllo delle quote inesigibili di valore inferiore o pari a 300 euro.
 - Legge 23 dicembre 2014, n. 190 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"), art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684 della medesima legge, come interpretati dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).
Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Stralcio dei debiti di importo residuo fino a mille euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010 - Applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 529, della legge n. 228 del 2012 che prevedono l'esclusione dell'applicazione degli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 e, fatti salvi i casi di dolo, che non si procede a giudizio di responsabilità amministrativo e contabile.
 - Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 4 (come interpretato dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022"), in combinato disposto con l'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)"). Pag. 8



N. 127. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo del 31 maggio 2021

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Procedura di discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo - Termine per la presentazione o l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 - Decorrenza del termine per l'avvio del procedimento di controllo dell'ente creditore - Esclusione dal controllo delle quote inesigibili di valore inferiore o pari a 300 euro.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"), art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684 della medesima legge, come interpretati dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Stralcio dei debiti di importo residuo fino a mille euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010 - Applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 529, della legge n. 228 del 2012 che prevedono l'esclusione dell'applicazione degli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 e, fatti salvi i casi di dolo, che non si procede a giudizio di responsabilità amministrativo e contabile.

- Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 4 (come interpretato dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022"), in combinato disposto con l'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)").....

Pag. 25

N. 128. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo del 31 maggio 2021

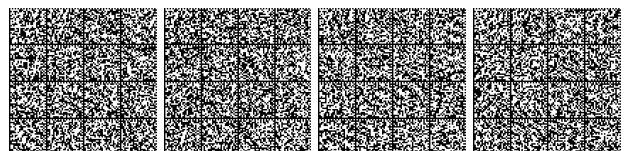
Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Procedura di discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo - Termine per la presentazione o l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 - Decorrenza del termine per l'avvio del procedimento di controllo dell'ente creditore - Esclusione dal controllo delle quote inesigibili di valore inferiore o pari a 300 euro.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"), art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684 della medesima legge, come interpretati dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Stralcio dei debiti di importo residuo fino a mille euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010 - Applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 529, della legge n. 228 del 2012 che prevedono l'esclusione dell'applicazione degli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 e, fatti salvi i casi di dolo, che non si procede a giudizio di responsabilità amministrativo e contabile.

- Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 4 (come interpretato dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022"), in combinato disposto con l'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)").....

Pag. 42



- N. 129. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Taranto del 14 aprile 2021
- Reati e pene - Sostituzione di pene detentive brevi - Determinazione dell'ammontare della pena pecuniaria - Criteri - Individuazione del valore minimo giornaliero di un giorno di reclusione nella misura della somma indicata dall'art. 135 del codice penale, pari a 250 euro, anziché nella minor somma di 75 euro prevista dall'art. 459, comma 1-bis, del codice di procedura penale.**
- In subordine: Reati e pene - Sostituzione di pene detentive brevi - Determinazione dell'ammontare della pena pecuniaria - Criteri - Mancata previsione che il giudice possa fare applicazione del criterio di adeguamento della pena pecuniaria minima previsto dall'art. 133-bis del codice penale.**
- Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 53, comma 2. Pag. 59
- N. 130. Ordinanza del Consiglio di Stato del 4 giugno 2021
- Elezioni - Elezioni del Sindaco e del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti - Liste elettorali - Rappresentanza di candidati di entrambi i sessi - Omessa previsione della necessaria rappresentanza di entrambi i generi nelle liste elettorali nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.**
- Elezioni - Elezioni del Sindaco e del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti - Liste elettorali - Rappresentanza di candidati di entrambi i sessi - Esclusione dal regime sanzionatorio, *sub specie* "esclusione della lista", delle liste elettorali presentate in violazione della necessaria rappresentatività di entrambi i sessi in riferimento ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.**
- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), art. 71, comma 3-bis; decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), art. 30, lettere *d-bis* ed *e*). Pag. 65
- N. 131. Ordinanza della Corte di cassazione del 18 giugno 2021
- Processo penale - Impugnazioni - Giudizio di cassazione - Cause di non punibilità, di improcedibilità, di estinzione del reato o della pena - Concorso di causa di estinzione del reato e di nullità assoluta e insanabile - Giudizio di appello definito con sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione, illegittimamente emessa in fase predibattimentale senza citazioni delle parti e comunque senza alcuna forma di contraddittorio - Interpretazione delle Sezioni unite della Corte di cassazione, considerata diritto vivente, che consente alla Corte di cassazione, investita da rituale ricorso dell'imputato, di dichiarare l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse - Mancata previsione della declaratoria di annullamento della sentenza impugnata, con trasmissione degli atti alla Corte di appello per il giudizio di appello nel contraddittorio delle parti.**
- Codice di procedura penale, artt. 129, 568, comma 4, 591, comma 1, lettera *a*), 601, 605 e 620, in combinato disposto. Pag. 74
- N. 132. Ordinanza del Consiglio di Stato del 30 giugno 2021
- Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Modifica dell'art. 7 della legge regionale n. 42 del 1988 (Istituzione dell'ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori) - Trattamento economico - Previsione che al titolare del relativo ufficio spetta il 30 per cento dell'indennità della diaria a titolo di rimborso spese, del rimborso spese di trasporto e del trattamento di missione previsti dalla legge regionale n. 5 del 1997 (Trattamento indennitario dei consiglieri regionali).**
- Legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), art. 7. Pag. 83

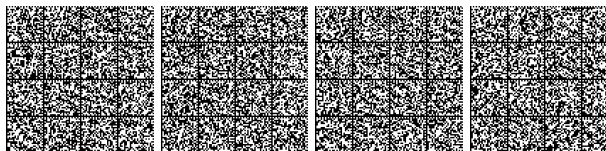


N. 159. Ordinanza del Tribunale di Cassino del 25 febbraio 2021

Imposte e tasse - Norme della Regione Lazio - Autorizzazione all'esercizio degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e delle discariche - Requisiti del provvedimento - Prevista determinazione delle tariffe e della relativa quota percentuale dovuta dagli eventuali Comuni utenti al soggetto gestore dell'impianto o della discarica a favore del Comune sede dell'impianto o della discarica stessi, compresa tra il dieci e il venti per cento della tariffa.

- Legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), art. 29, comma 2.

Pag. 90



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 38

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 luglio 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Prime misure del 2021 connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Previsione che la Provincia è autorizzata a partecipare, in qualità di socio sovventore, alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata "ITAS Istituto Trentino-Alto Adige per Assicurazioni società mutua di assicurazioni".

– Legge della Provincia autonoma di Trento 17 maggio 2021, n. 7 (Prime misure del 2021 connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2021 - 2023), art. 34.

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

contro la Provincia Autonoma di Trento, in persona del Presidente della Provincia *pro-tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 34 della legge provinciale 17 maggio 2021 n. 7, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 13 luglio 2021.

Sul B.U.R. Trentino-Alto Adige 17 maggio 2021 n. 17 è stata pubblicata la legge provinciale n. 7 del 17 maggio 2021, recante «Prime misure del 2021 connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2021-2023».

Il Presidente del Consiglio ritiene che tale legge sia censurabile nelle disposizioni contenute nell'art. 34; pertanto propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti

MOTIVI

Violazione dell'art. 3, comma 1 e dell'art. 4 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, in relazione agli articoli 8 e 9 dello statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, con riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, comma 3, Cost., al principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma 2, Cost., nonché alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione.

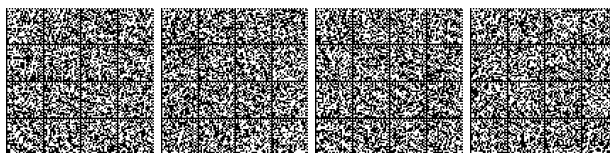
L'art. 34 della L.P. n. 7/2021 così dispone:

«1. Per concorrere allo sviluppo economico del Trentino e per sostenere, anche in relazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19, le iniziative di rafforzamento e a supporto del territorio provinciale, la Provincia è autorizzata a partecipare, direttamente o tramite Cassa del Trentino S.p.a., in qualità di socio sovventore, alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata "ITAS Istituto Trentino-Alto Adige per Assicurazioni società mutua di assicurazioni".

2. In relazione al perseguimento delle finalità previste dal comma 1, la partecipazione societaria è subordinata al fatto che sia riservato alla Provincia, anche indirettamente, il diritto di designare un proprio rappresentante nel consiglio di amministrazione della società prevista dal comma 1.

3. Per i fini di quest'articolo con l'allegato A è autorizzata la spesa di 2,85 milioni di euro per l'anno 2021 sulla missione 01 (Servizi istituzionali, generali e di gestione), programma 03 (Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato).».

L'art. 34 sopra riportato prevede dunque che, per concorrere allo sviluppo economico del Trentino e per sostenere, anche in relazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19, le iniziative di rafforzamento e a supporto del territorio provinciale, la Provincia è autorizzata a partecipare, direttamente o tramite Cassa del Trentino S.p.a., in qualità di socio sovventore, alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata «ITAS istituto Trentino-Alto Adige per Assicurazioni società mutua di assicurazioni».



Il Presidente del Consiglio ritiene che la disposizione si ponga in contrasto con gli articoli 3, comma 1, e 4 del «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica» (TUSP) approvato con il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (norma interposta).

In particolare l'art. 3, comma 1, del TUSP, nel dettare disposizioni in ordine ai tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica, reca una elencazione tassativa, stabilendo che «le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa».

Orbene, le mutue assicuratrici non sono classificabili fra questi tipi societari (1) pur essendo infatti inquadrate (al pari delle cooperative) nell'ambito della disciplina di cui al Libro V, Titolo VI, del codice civile concernente «imprese cooperative e mutue assicuratrici», le mutue assicuratrici sono disciplinate da un Capo (il secondo) diverso da quello dedicato alle cooperative.

Una indiretta conferma è data dall'art. 2547 del codice civile (2) il quale prevede che le società di mutua assicurazione sono regolate dalle norme stabilite per le società cooperative, solo in quanto compatibili con la loro natura. Esse dunque costituiscono un *genus* distinto dalle società cooperative in senso stretto.

Sotto altro profilo, va poi rilevato che l'art. 2, comma 1, lett. l) del TUSP, ricomprende nel novero delle «società», soltanto: «gli organismi di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile», escludendo pertanto le mutue assicuratrici, disciplinate dal Capo II del Titolo VI del Libro V del codice civile.

La scelta di non includere espressamente nell'art. 3, comma 1, del TUSP, le mutue assicuratrici fra i tipi di società a cui possono partecipare le pubbliche amministrazioni va pertanto interpretata come il frutto di una precisa volontà del legislatore e, quindi, come espresso divieto.

Tale esclusione risulta d'altronde coerente con la finalità tipica del modello societario delle mutue assicuratrici, che è quella di garantire ai soci, nel rispetto dei principi mutualistici, l'accesso a prodotti assicurativi a condizioni più favorevoli di quelle presenti sul mercato (la qualifica di socio è, infatti indissolubilmente legata a quella di contraente del rapporto assicurativo).

La norma in esame viola altresì l'art. 4 (recante «Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche») del TUSP che, nel riprendere quanto già prescritto dall'art. 3, comma 27, della legge n. 244/2007, al comma 1 stabilisce che «le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.».

Il successivo comma 2 così dispone:

«2. Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:

a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;

b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;

c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'art. 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'art. 17, commi 1 e 2;

d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;

e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016».

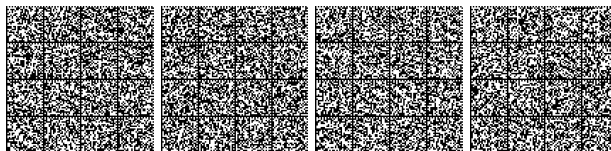
In sostanza, il citato art. 4 introduce un doppio vincolo:

cd. «vincolo di scopo pubblico» (comma 1) e;

un «vincolo di attività» (comma 2);

(1) L'art. 2546 del codice civile così definisce le mutue assicuratrici: «Nella società di mutua assicurazione le obbligazioni sono garantite dal patrimonio sociale. I soci sono tenuti al pagamento dei contributi fissi o variabili, entro il limite massimo determinato dall'atto costitutivo. Nelle mutue assicuratrici non si può acquistare la qualità di socio, se non assicurandosi presso la società, e si perde la qualità di socio con l'estinguersi dell'assicurazione, salvo quanto disposto dall'art. 2548».

(2) L'art. 2457 c.c. recita: «Le società di mutua assicurazione sono soggette alle autorizzazioni, alla vigilanza e agli altri controlli stabiliti dalle leggi speciali sull'esercizio dell'assicurazione, e sono regolate dalle norme stabilite per le società cooperative, in quanto compatibili con la loro natura».



consentendo la costituzione di società ovvero l'acquisizione di partecipazioni societarie solo se ciò permette, o favorisce, la cura di almeno uno dei fini istituzionali attribuiti all'amministrazione sociale dal medesimo art. 4.

Tale circostanza viene evidenziata nel parere n. 968/2016 del Consiglio di Stato (reso sullo «Schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, in attuazione dell'art. 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124, (3) recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»³⁾):

«L'importante novità dello schema di decreto è rappresentata dal secondo comma che aggiunge a tale limite un ulteriore vincolo di attività - non presente nella disciplina vigente (*cf.* retro, parte I, par. 6) - ammettendo soltanto le società che svolgono «esclusivamente» le attività indicate alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*».

L'art. 34 della L.P. di Trento prevede, invece, l'acquisizione, diretta o indiretta, di una partecipazione in una società di mutua assicurazione la cui attività appare del tutto estranea alle finalità istituzionali della Provincia.

Sull'argomento si è più volte pronunciata anche la magistratura contabile, in particolare con riguardo alle questioni afferenti le modalità di applicazione degli articoli 20 e 24 del TUSP, riguardanti il processo di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la deliberazione 348/2017/PAR, ha sottolineato che «Il legislatore [...] presuppone, che, in sede di revisione straordinaria, ex art. 24, gli enti pubblici provvedano a dismettere le società, non riconducibili alle missioni istituzionali attribuite dalle leggi, agli enti pubblici» e ancora «che tale forma di revisione straordinaria (...) non può non condurre all'adozione di provvedimenti di alienazione/scioglimento».

Come si è visto, il comma 2 del richiamato art. 4 il TUSP specifica, in positivo, le categorie di società legittimamente costituibili o detenibili da enti pubblici, le quali possono espletare esclusivamente le seguenti attività:

a) produzione di un servizio di interesse generale, inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti strumentali;

b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra PA (art. 193 del decreto legislativo n. 50/2016);

c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato (art. 180 del decreto legislativo n. 50/2016);

d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni;

e) servizi di committenza, incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.

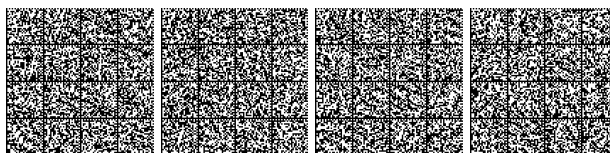
In tale contesto appare utile richiamare la nozione di servizio di interesse generale resa dal TUSP all'art. 2, comma 1, lettera *h)*, secondo cui sono tali «le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale».

Alla luce della definizione di servizio generale introdotta dal decreto, che replica proposizioni già contenute nella normativa comunitaria, la Corte dei conti (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione 398/PAR/2016) ha chiarito che il servizio può essere svolto dall'ente locale se l'intervento dell'ente stesso sia necessario per garantire l'erogazione del servizio, alle condizioni stabilite nella disposizione appena richiamata, ossia se, senza l'intervento pubblico sarebbero differenti le condizioni di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione qualità e sicurezza al servizio oggetto di attenzione.

Tenuto conto di tale quadro normativo, deve pertanto ribadirsi che l'acquisizione della partecipazione in una mutua assicuratrice risulti del tutto estranea al conseguimento delle suddette finalità di interesse generale.

Sempre la Corte dei conti, con la citata deliberazione 398/PAR/2016 precisa che «nel caso in cui la partecipazione dell'ente sia minoritaria (ed in assenza di altri soci pubblici, che consentano il controllo della società), il servizio espletato non è da ritenere "servizio di interesse generale" posto che, a prescindere da ogni altra considerazione relativa alle

(3) L'art. 18, comma 1, lett. *b)* della legge delega n. 124/2015, fissa il seguente principio: «*b)* ai fini della razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti, quale la gestione di servizi di interesse economico generale; applicazione dei principi della presente lettera anche alle partecipazioni pubbliche già in essere».



finalità istituzionali dell'ente, l'intervento pubblico (stante la partecipazione minoritaria) non può garantire l'accesso al servizio così come declinato nell'art. 4: l'accesso al servizio non sarebbe svolto dal mercato o sarebbe svolto a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica, economica, continuità, non discriminazione. Infatti una partecipazione poco significativa non sarebbe in grado di determinare le condizioni di accesso al servizio che potrebbero legittimare il mantenimento della quota».

Del medesimo tenore quanto affermato dalla Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Piemonte che, con la deliberazione 9/2016ISRCPIE/VSG, ha sottolineato come le partecipazioni cd. «polvere», non consentendo un controllo sulla partecipata da parte del socio pubblico, non appaiono coerenti con una valutazione di strategicità della partecipazione, riducendosi al rango di mero investimento in capitale di rischio, oggi non più ammesso dall'attuale quadro normativo.

Nel caso in esame, stante la misura quasi certamente minoritaria della partecipazione, non potrebbero realizzarsi, pertanto, le condizioni affinché la pubblica amministrazione possa determinare le condizioni di accesso al servizio pubblico e, per esso, perseguire le proprie finalità istituzionali come richiesto dall'art. 4, comma 1, del TUSP.

L'art. 34 della L.P. pertanto, si pone in contrasto con gli articoli 3, comma 1, e 4 del TUSP di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, in relazione agli articoli 8 e 9 dello statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (che disciplinano la potestà legislativa delle Province autonome), con diretto riferimento sia alla materia del coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, comma 3, Cost., sia al principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma 2, Cost. che viene chiaramente leso dalla norma impugnata.

La stessa disposizione inoltre, viene ad incidere sulla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione.

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare l'art. 34 della legge provinciale del Trentino 17 maggio 2021 n. 7, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. Estratto della delibera del Consiglio dei ministri 13 luglio 2021.

Roma, 16 luglio 2021

L'Avvocato dello Stato: DE BELLIS

21C00179

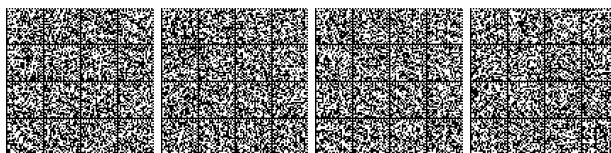
N. 39

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 luglio 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Lavoro e occupazione - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Modifica alla legge regionale n. 18 del 2005 - Incentivi occupazionali - Previsione che il regolamento regionale attuativo può prevedere che l'ammontare degli incentivi sia modulato avuto riguardo al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale sul territorio regionale da parte delle lavoratrici e dei lavoratori di cui viene sostenuta l'assunzione o la stabilizzazione.

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 maggio 2021, n. 6 ("Disposizioni in materia di finanze, risorse agroalimentari e forestali, biodiversità, funghi, gestione venatoria, pesca sportiva, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, professioni, formazione, istruzione, ricerca, famiglia, patrimonio, demanio, sistemi informativi, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, protezione civile, salute, politiche sociali e Terzo settore (Legge regionale multisettoriale 2021)", art. 77 (*recte*: 73).

Ricorso *ex art.* 127, comma 1 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri - (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 telefax n. 06.96.51.40.00; indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 15 luglio 2021 ricorrente.



Contro la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica intimata per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 73, della legge Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, del 14 maggio 2021, n. 6, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 maggio 2021, n. 20, S.O. n. 15, recante «Disposizioni in materia di finanze, risorse agroalimentari e forestali, biodiversità, funghi, gestione venatoria, pesca sportiva, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, professioni, formazione, istruzione, ricerca, famiglia, patrimonio, demanio, sistemi informativi, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, protezione civile, salute, politiche sociali e terzo settore (legge regionale multisettoriale 2021)».

Per violazione degli articoli 3, 4, 117, primo e secondo comma, lettera *m*), 120, primo comma, e 137, terzo comma, della Costituzione.

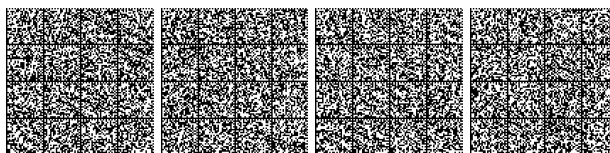
Con la legge n. 6 del 14 maggio 2021 la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha emanato «Disposizioni in materia di finanze, risorse agroalimentari e forestali, biodiversità, funghi, gestione venatoria, pesca sportiva, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, professioni, formazione, istruzione, ricerca, famiglia, patrimonio, demanio, sistemi informativi, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, protezione civile, salute, politiche sociali e terzo settore (legge regionale multisettoriale 2021)».

In particolare, l'art. 73 della predetta legge ha inserito nell'art. 77 della legge regionale n. 18/2005, dopo il comma 3-*quater*, il comma 3-*quater* 1, ai sensi del quale «Fermi restando i requisiti di accesso agli incentivi di cui al Titolo III Capo I, il regolamento regionale attuativo delle disposizioni medesime può prevedere che l'ammontare degli incentivi sia modulato avuto riguardo al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale sul territorio regionale da parte delle lavoratrici e dei lavoratori di cui viene sostenuta l'assunzione o la stabilizzazione».

Il predetto art. 77 della l.r. n. 18/2005 era stato già modificato dall'art. 88 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 9/2019 che aveva inserito il comma 3-*quinqüies* il quale disponeva che «al fine di favorire il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale, gli incentivi di cui al comma 3-*bis* possono essere concessi esclusivamente a fronte di assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni occupazionali riguardanti soggetti che, alla data della presentazione della domanda di incentivo, risultino residenti continuativamente sul territorio regionale da almeno cinque anni». Tale comma è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza di codesta Corte n. 281/2020.

Con tale sentenza codesta Corte ha richiamato il proprio orientamento in materia di accesso ai servizi sociali, secondo cui il requisito della residenza è stato ritenuto ammissibile soltanto a determinate condizioni, quando sussista un ragionevole collegamento con la funzione del servizio (sentenza n. 44 del 2020, n. 168 e n. 141 del 2014, n. 222 en. 133 del 2013). Codesta Corte ha richiamato altresì i principi secondo cui «se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza (sentenze n. 44 del 2020 e n. 107 del 2018)»; il requisito della residenza di durata ultra-quinquennale «non costituisce di per sé un indice di elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale», e il radicamento territoriale non può «assumere un'importanza tale da escludere qualsiasi rilievo dello stato di bisogno ed essendo più appropriato utilizzarlo ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali (sentenza n. 44/2020)»; inoltre «l'introduzione di requisiti basati sulla residenza, specie se prolungata, finisce per costituire una limitazione, seppure meramente fattuale, alla circolazione tra le regioni, violando così il divieto di cui all'art. 120, primo comma, della Costituzione, in particolare nel suo collegamento con l'art. 3, secondo comma, Costituzione (sentenza n. 107 del 2018).»

Con particolare riferimento alla norma censurata, codesta Corte ha affermato che «sebbene sia condivisibile che gli incentivi occupazionali possono ben essere rivolti solo alle assunzioni di particolari categorie di lavoratori, risulta irragionevole il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza del lavoratore, non solo ove protratta nel tempo. Sotto un primo profilo, infatti, non può sostenersi che il criterio della residenza sia necessario a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, tenuto conto che, nel caso di specie, i beneficiari diretti dell'erogazione sono le imprese, che devono ovviamente avere una sede nel territorio regionale. Sotto un secondo profilo, la limitazione introdotta dalla disposizione impugnata risulta in contrasto con la *ratio* dalla stessa indicata, ossia il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale. Verrebbero infatti esclusi, ad esempio, coloro che, sebbene non residenti, abbiano svolto un periodo di attività lavorativa più consistente rispetto ai soggetti semplicemente residenti, dando così un maggiore contributo a quel progresso della comunità regionale asserito anche dalla difesa della Regione quale motivo ispiratore dell'incentivo. Il che finirebbe per penalizzare la stessa mobilità inter-regionale dei lavoratori».



Con l'art. 73 dell'impugnata legge n. 6/2021, al fine di recepire nel proprio ordinamento gli effetti della predetta sentenza di codesta Corte costituzionale n. 281 del 23 dicembre 2020, il legislatore regionale ha inserito nell'art. 77 della legge regionale n. 18/2005, il comma 3-*quater* 1, in base al quale «Fermi restando i requisiti di accesso agli incentivi di cui al Titolo III Capo I, il regolamento regionale attuativo delle disposizioni medesime può prevedere che l'ammontare degli incentivi sia modulato avuto riguardo al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale sul territorio regionale da parte delle lavoratrici e dei lavoratori di cui viene sostenuta l'assunzione o la stabilizzazione».

La suddetta norma appare costituzionalmente illegittima, in quanto eccede dalle competenze attribuite alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dallo statuto speciale di autonomia (legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1) e viola gli articoli 3, 4, 117, primo e secondo comma, lettera *m*) 120, primo comma, e 137, terzo comma, della Costituzione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone, pertanto, il presente ricorso, affidato al seguente motivi di

DIRITTO

Illegittimità dell'art. 77 della legge Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del 14 maggio 2021, n. 6, per violazione degli articoli 3, 4, 117, primo e secondo comma, lettera *m*), 120, primo comma, e 137, terzo comma, Costituzione, in riferimento agli articoli 4, 5 e 6 della legge cost. n. 1 del 31 gennaio 1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), in relazione agli articoli 11, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo n. 150/2015; 45 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già art. 39 *TCE*); 7 del regolamento (UE) n. 492/2011; 2, comma 3, del decreto legislativo n. 286/1998.

Con l'art. 73 dell'impugnata legge n. 6/2021, il legislatore regionale, al fine di recepire nel proprio ordinamento gli effetti della predetta sentenza di codesta Corte costituzionale n. 281 del 23 dicembre 2020, ha inserito nell'art. 77 della legge regionale n. 18/2005, il comma 3-*quater* 1, in base al quale «Fermi restando i requisiti di accesso agli incentivi di cui al Titolo III Capo I, il regolamento regionale attuativo delle disposizioni medesime può prevedere che l'ammontare degli incentivi sia modulato avuto riguardo al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale sul territorio regionale da parte delle lavoratrici e dei lavoratori di cui viene sostenuta l'assunzione o la stabilizzazione».

Il predetto comma, inserito dal citato art. 73, rinvia dunque ad un regolamento regionale la possibilità di modulare in aumento l'ammontare dell'incentivo occupazionale spettante ai datori in base al possesso continuativo del domicilio fiscale sul territorio regionale da parte dei lavoratori assunti o stabilizzati. Il domicilio fiscale preso in considerazione dalla legge regionale coincide sostanzialmente con la residenza anagrafica, in quanto ai sensi dell'art. 58 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 «le persone fisiche residenti nel territorio dello Stato hanno il domicilio fiscale nel comune nella cui anagrafe sono iscritte».

Tale disposizione si pone in contrasto con i principi affermati da codesta Corte nella sopra richiamata sentenza n. 281/2020, integrando un'elusione del *dictum* in essa contenuto con conseguente violazione dell'art. 137, terzo comma, della Costituzione. La nuova disposizione, infatti, riserva l'assunzione o la stabilizzazione a coloro i quali hanno un periodo continuativo di possesso del domicilio fiscale nella regione, dando rilievo, al pari della disposizione dichiarata illegittima, alla durata della domiciliazione, ponendosi, dunque, in contrasto con le molteplici iniziative statali volte a facilitare l'ingresso nel mondo lavorativo di tutti i lavoratori.

La norma, peraltro, in violazione dell'art. 3 della Costituzione, pone un'irragionevole discriminazione quanto alla misura dell'incentivo, e viola altresì il principio affermato dall'art. 4 della Costituzione, secondo cui il diritto al lavoro è riconosciuto a tutti indistintamente, di fatto privilegiando la categoria dei domiciliati di lungo periodo.

Per garantire livelli essenziali di prestazioni attraverso meccanismi coordinati di gestione amministrativa, l'art. 11, comma 1, lettera *c*) del decreto legislativo n. 150/2015 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive) prevede la disponibilità di servizi e di misure di politica attiva del lavoro a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza.

Pertanto, gli incentivi occupazionali riconosciuti ai datori per assumere particolari categorie di lavoratori sono, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo n. 150/2015, servizi che vanno riconosciuti a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza.

Invero, modulare gli incentivi all'occupazione, che spettano al datore, in misura crescente nel loro importo in base all'anzianità continuativa di «domicilio fiscale» del lavoratore sul territorio regionale, svantaggia il lavoratore che di fatto ha esercitato, nel corso della vita, il diritto alla libera circolazione all'interno del territorio nazionale o in un Paese membro UE, con conseguente interruzione del «domicilio fiscale» continuativo sul territorio regionale, rispetto al lavoratore rimasto stabilmente su quest'ultimo. Tra l'altro, come sopra illustrato, codesta Corte ha ritenuto in generale irragionevole il collegamento tra un incentivo al datore e il requisito della residenza del lavoratore, non solo ove protratta nel tempo.



In tale contesto, non sembra che il rinvio operato dalla norma in esami a fonti secondarie regionali per la disciplina della misura dell'incentivazione, sia idoneo a superare le censure di incostituzionalità prospettate. Al contrario, da un lato, l'indefinitezza della norma primaria, quanto al margine entro il quale contenere la discriminazione soggettiva fra lavoratori, lascia aperto l'adito alla più radicale e «sproporzionata» delle sperequazioni; dall'altro, la fonte regolamentare regionale non è autorizzata a derogare alla legislazione statale sopra citata, espressione di competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.

L'impugnata norma contrasta, altresì, con l'art. 117, primo comma della Costituzione, che impone il rispetto dei vincoli imposti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Invero, l'art. 45 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già art. 39 *TCE*) assicura la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione europea ed afferma l'esigenza che a tal fine sia assicurata «l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro». Inoltre, l'art. 7 del regolamento (UE) n. 492/2011 include tra gli ambiti ricompresi nel principio di parità di trattamento e non-discriminazione, la ricollocazione professionale e il ricollocamento, inclusa la materia degli incentivi occupazionali a favore dei datori di lavoro che intendano assumere lavoratori disoccupati.

La censurata norma viola, infine, anche la disciplina statale a tutela dei lavoratori migranti di paesi terzi non membri dell'UE: l'art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) prevede, infatti, che «la Repubblica italiana, in attuazione della convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 151 garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani».

La disposizione regionale in esame è, pertanto, illegittima perché, eccedendo dalle competenze attribuite alla Regione Friuli-Venezia Giulia dallo Statuto speciale di autonomia (L.C. 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni), i cui articoli 5 e 6 non prevedono la materia del lavoro tra quelle riservate alla potestà legislativa della regione, ed il cui art. 6 consente alla regione di emanare in materia di «lavoro, previdenza e assistenza sociale» soltanto «norme di integrazione e di attuazione» delle disposizioni delle leggi della Repubblica, al fine di adeguarle alle sue particolari esigenze, viola l'art. 3 della Costituzione (con riferimento al principio di eguaglianza), l'art. 4 della Costituzione (che dispone che la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che lo rendono effettivo), l'art. 117, primo comma (rispetto ai vincoli imposti dall'ordinamento dell'UE) e secondo comma lettera *m*) (livelli essenziali delle prestazioni in cui rientrano le misure di politica attiva del lavoro) della Costituzione, 120, primo comma, della Costituzione che vieta alle regioni di «adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale», in particolare nel suo collegamento con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3, secondo comma, della Costituzione, e l'art. 137, terzo comma, della Costituzione per elusione del giudicato formatosi con la sentenza di codesta Corte n. 281/2020.

P.Q.M.

Per questi motivi il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti conclusioni:

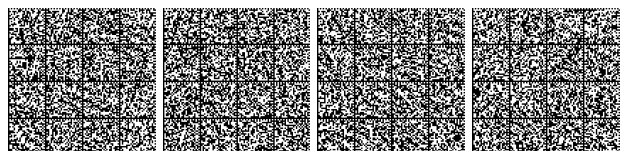
*«Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 77 della legge Regione autonomia Friuli-Venezia Giulia del 14 maggio 2021, n. 6, per violazione degli articoli 3, 4, 117, primo e secondo comma, lettera *m*), 120, primo comma, e 137, terzo comma, della Costituzione».*

Si producono:

- 1. copia della legge regionale impugnata;*
- 2. copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 15 luglio 2021, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.*

Roma, 16 luglio 2021

L'Avvocato dello Stato: GUIDA



N. 126

Ordinanza del 31 maggio 2021 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo sul ricorso proposto da Soget S.p.a. c/Comune di Teramo

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Procedura di discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo - Termine per la presentazione o l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 - Decorrenza del termine per l'avvio del procedimento di controllo dell'ente creditore - Esclusione dal controllo delle quote inesigibili di valore inferiore o pari a 300 euro.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684 della medesima legge, come interpretati dall’art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Stralcio dei debiti di importo residuo fino a mille euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010 - Applicazione delle disposizioni di cui all’art. 1, comma 529, della legge n. 228 del 2012 che prevedono l’esclusione dell’applicazione degli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 e, fatti salvi i casi di dolo, che non si procede a giudizio di responsabilità amministrativo e contabile.

- Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 4 (come interpretato dall’art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”), in combinato disposto con l’art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)”).

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

Composta dai signori magistrati:

Mario Nispi Landi - Presidente

Gerardo de Marco - Giudice relatore

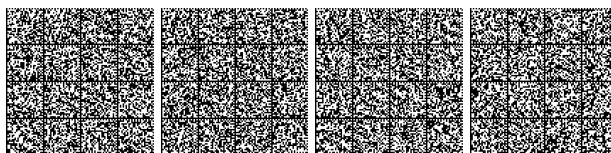
Paola Lo Giudice - Giudice

Ha pronunciato la seguente Ordinanza nel giudizio iscritto al n. 19591 del registro di segreteria, sul ricorso proposto da Soget S.p.a. (codice fiscale n. 01807790686), difesa dagli avvocati Sergio Della Rocca (DLLSR-G61B12G878X) e Danilo Monaco (MNCDNL71L04C632W) del Foro di Pescara, contro Comune di Teramo (codice fiscale n. 00174750679), difeso dall’avv. Cosima Cafforio (CFFCSM59P44E205F) del Foro di Teramo, avverso il provvedimento di diniego di discarico prot. 8931 del 13 febbraio 2017, concernente quote inesigibili nei confronti del debitore A. F. (...), uditi all’udienza pubblica del 15 dicembre 2020 gli avvocati Della Rocca e Cafforio, nonché il Pubblico ministero in persona del Vice Procuratore generale Roberto Leoni.

FATTO

Premessa. Con la presente ordinanza tornano ad essere sollevate alcune questioni di legittimità costituzionale che questa Sezione aveva già sottoposto alla Corte costituzionale con ordinanze nn. 13, 14 e 15 del 16 marzo 2018 (rubricate ai nn. 83, 84 e 120/2018 del r.o.) e che erano state dichiarate inammissibili con sentenza n. 51 depositata il 15 marzo 2019.

La declaratoria di inammissibilità era stata pronunciata nel presupposto che le società cessionarie del ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali non potessero annoverarsi tra gli «agenti della riscossione».



All'indomani della sentenza, tuttavia, è intervenuta l'interpretazione autentica di cui all'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, volta a superare l'opzione ermeneutica indicata dalla Corte costituzionale medesima, con l'effetto di far riprendere valenza alle considerazioni a suo tempo svolte da questa Sezione giurisdizionale.

Ciò premesso, per il principio di «autosufficienza» degli atti e per agevolare l'esame della questione, si ritiene utile compendiare di seguito, nuovamente, l'intera vicenda processuale e le conseguenti questioni di legittimità costituzionale, integrandole con i riferimenti agli ulteriori sviluppi normativi e giurisprudenziali *medio tempore* intervenuti.

1. Con il ricorso in epigrafe la Soget, nella sua qualità di società c.d. «scorporata» e, quindi, di «agente della riscossione» del Comune di Teramo, contesta il provvedimento di diniego di discarico prot. 8931 del 13 febbraio 2017, concernente una cospicua serie di quote non riscosse nei confronti del debitore A. F. (...); si tratta, nella specie, di circa 150 partite di somme iscritte a ruolo, a vario titolo, nei confronti del contribuente in parola, in annualità che vanno dal 2000 al 2014.

Giova subito osservare che il presente giudizio si inquadra in un ben più ampio contenzioso tra l'ente locale ed il proprio agente della riscossione. Il Comune di Teramo, in particolare, a cavallo tra il 2015 e il 2016 ha avviato un'attività di controllo sullo stato delle riscossioni affidate a Soget nei confronti di 142 contribuenti; in esito all'esame degli elementi raccolti, il comune ha emesso una serie di provvedimenti di diniego di discarico, distinti per ciascun debitore, tra cui quello che forma oggetto del presente giudizio; i provvedimenti in parola sono stati singolarmente impugnati dall'agente della riscossione dinanzi a questa Corte dei conti, con 144 separati ricorsi aventi tutti analogo contenuto in diritto.

Le udienze di discussione relative ai suddetti ricorsi si sono svolte, per raggruppamenti separati, il 9 maggio, il 3 ottobre e il 7 novembre 2017; in esito alle predette udienze il giudizio è stato sospeso in conseguenza della proposizione di questione di legittimità costituzionale, come ricordato in premessa.

Dopo la riassunzione a seguito dell'incidente di costituzionalità, il presente giudizio è stato poi discusso, una prima volta, all'udienza del 14 gennaio 2020, in esito alla quale è stato concesso termine alle parti per dedurre in merito al sopravvenuto mutamento del quadro normativo; infine dopo un ulteriore rinvio connesso all'emergenza epidemiologica da COVID-19, si è svolta l'udienza del 15 dicembre 2020, in esito alla quale è stata pronunciata la presente ordinanza.

2. Più in dettaglio, con specifico riguardo alla fattispecie in giudizio, è documentato che:

con nota prot. 71146 del 16 dicembre 2015 il Comune di Teramo chiedeva alla Soget di fornire «dettagli con annessi documenti giustificativi, atti a dimostrare il puntuale e tempestivo» adempimento dell'attività di riscossione svolta nei confronti di 142 posizioni, in relazione alle quali erano insorti dubbi circa la attuale sussistenza del credito comunale (essendosi anche eccepita dai debitori, con istanze di sgravio o ricorsi, la nullità ovvero la tardività degli atti adottati dall'agente della riscossione); il contribuente F. si trova indicato al n. 65 dell'elenco accluso alla predetta nota;

la Soget con nota prot. 1258/2016 eccepiva l'irritualità della richiesta in parola, ritenendo che il Comune stesse impropriamente esercitando un'attività di controllo sulle quote inesigibili in pendenza dei termini per la presentazione o l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità e, per di più, senza svolgere contestazioni analitiche sulle presunte omissioni o irregolarità commesse dall'agente;

con nota prot. 11702 del 1° marzo 2016 il comune insisteva nella propria richiesta di conoscere lo stato della riscossione dei propri crediti iscritti a ruolo, indipendentemente dalla comunicazione di inesigibilità e dal relativo procedimento, trattandosi complessivamente di «crediti insoluti, per diversi milioni di euro, molti dei quali risalenti a più lustri»;

acquisita ed esaminata la documentazione giustificativa dell'attività espletata, con nota prot. 61171 in data 11 ottobre 2016 il Comune di Teramo contestava all'agente della riscossione, *ex art. 20, comma 1, del citato decreto legislativo n. 112 del 1999*, la perdita del diritto al discarico (ciò in quanto era manifestamente decorso il termine prescrizione e le notizie degli atti esecutivi compiuti, peraltro tra loro contraddittorie, non erano supportate da alcuna documentazione);

con nota prot. 2016/26970 del 21 dicembre 2016, Soget respingeva la contestazione, richiamandosi ai commi 684 e 687 dell'art. 1 della citata legge n. 190 del 2014 (come novellati dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225), nella parte in cui precludono all'ente creditore l'avvio di controlli e il conseguente svolgimento di contestazioni in pendenza dei termini di presentazione o integrazione delle comunicazioni di inesigibilità da parte dell'agente della riscossione;

il Comune di Teramo, con nota prot. 8931 del 13 febbraio 2017, confermava il diniego di discarico, *ex art. 19, comma 2, lettera e) del citato decreto legislativo n. 112 del 1999*, motivando (in replica alle osservazioni formulate dalla Soget) nel senso che, in mancanza di comunicazioni di inesigibilità anteriori all'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014, l'agente della riscossione non poteva beneficiare del differimento dei termini di integrazione delle comunicazioni e di conseguente controllo delle stesse; per effetto del diniego di discarico, il comune ha pertanto invitato l'agente della riscossione a versare entro novanta giorni, in via agevolata, l'importo pari a un ottavo delle somme iscritte a ruolo, oltre spese ed interessi; oppure, decorso inutilmente il predetto termine, a versare un terzo delle somme iscritte a ruolo, oltre spese e interessi.



3. Di qui il ricorso per cui è causa.

La Soget ha contestato, segnatamente, per quanto qui precipuamente rileva, la violazione degli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (come modificati dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190) nonché la violazione dell'art. 1, commi 684, 687 e 688 della stessa legge n. 190 del 2014.

In estrema sintesi, nell'introdurre il giudizio la Soget ha sostenuto che il Comune di Teramo non avesse il potere di effettuare controlli sulle partite iscritte a ruolo, né quello di pronunciarsi sul discarico delle quote in discorso, prima del maturarsi del termine di legge (compreso, per le annualità in esame, tra il 2019 e il 2033; *recte*, tra il 2023 e il 2037, dopo l'ulteriore novella entrata in vigore il 6 dicembre 2017, nelle more del presente giudizio; il termine ultimo è stato poi ulteriormente prorogato al 2042).

In ogni caso, le quote di importo inferiore o pari a 300 euro non sarebbero soggette a controllo.

La Soget ha precisato anche, a confutazione di quanto *ex adverso* affermato, di avere presentato ben prima dell'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014 le comunicazioni di inesigibilità relative ai ruoli consegnati negli anni 2000, 2002, 2003, 2004, 2005 e 2007.

Ancora, ha eccepito l'illegittimità della procedura, mancando l'avviso di avvio del procedimento di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Quanto al merito, Soget ritiene di poter comprovare, attraverso le proprie produzioni documentali, la propria diligenza nell'attività di riscossione deducendo, in particolare, la ritualità e tempestività degli adempimenti di legge, per ogni singola cartella esattoriale.

La Soget ha quindi concluso per l'annullamento degli atti impugnati e l'accertamento della non debenza, da parte della società, degli importi che la stessa sarebbe tenuta a versare come conseguenza del diniego di discarico.

4. Il Comune di Teramo si è costituito in giudizio con memoria del 28 agosto 2017.

Deve darsi atto che il Comune, nella redazione delle proprie difese, si è attenuto alle indicazioni fornite da questa Corte con ordinanze n. 26, 27 e 28 del 26 giugno 2017 (relative ad altri giudizi aventi contenuto analogo a quello qui in esame). In particolare, dopo aver preso atto dell'esistenza di oltre 140 ricorsi aventi contenuto sovrapponibile, la Sezione aveva ravvisato l'opportunità che tutti i giudizi della specie fossero discussi e, possibilmente, trattenuti in decisione contestualmente, così favorendo la più completa cognizione di causa ed assicurando che tutti i profili in fatto e in diritto fossero trattati esaurientemente, secondo una visione per quanto possibile unitaria, anziché parcellizzata, della fattispecie e dei rapporti tra Soget e Comune di Teramo, evitando altresì che nuovi argomenti difensivi fossero proposti e presi in considerazione solo successivamente alla decisione dei primi ricorsi e che, quindi, non fossero adeguatamente valorizzati; ciò anche con specifico riguardo alle questioni di costituzionalità solo accennate, e non adeguatamente sviluppate, in sede di discussione dei primi giudizi della specie. Il collegio giudicante, quindi, per ragioni di ordinata trattazione dell'insieme dei giudizi in discorso, visto anche il principio di sinteticità e chiarezza degli atti di cui all'art. 5 del codice della giustizia contabile, aveva ritenuto necessario che le parti articolassero le proprie difese in un unico documento di inquadramento in diritto della vicenda, valido per tutti i ricorsi, specificando poi in apposite schede analitiche i principali dati e le peculiarità nel merito di ciascuna quota oggetto di contestazione.

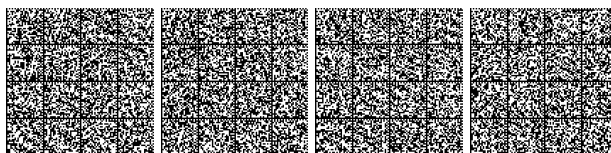
Ciò posto, il comune ha quindi depositato un'unica memoria di costituzione (per i ricorsi da n. 19527/Q.I. a n. 19551/Q.I.; da n. 19553/Q.I. a n. 19580/Q.I.; da n. 19582/Q.I. a n. 19594/Q.I.; da n. 19596/Q.I. a n. 19600/Q.I.); in essa sono affrontate le questioni di carattere generale, comuni a tutti i giudizi; ad essa sono allegate singole schede di dettaglio, concentrate sulle specificità della singola quota non ammessa a discarico.

In estrema sintesi, per quanto qui rileva, l'ente locale ha dedotto che:

i provvedimenti impugnati rappresentano l'epilogo di un'azione di controllo e verifica dell'attività della Soget, avviata dal Comune di Teramo da oltre un quinquennio e resa indispensabile dalla quantità di residui attivi e dalla loro «stagnazione» nel tempo;

l'esistenza di crediti insoluti, per diversi milioni di euro, molti dei quali risalenti a più lustri, determinava per il comune non solo una consistente limitazione della liquidità finanziaria, ma pure incertezza circa la possibilità di qualificare detti crediti come residui attivi, negli atti di programmazione e rendicontazione finanziaria;

in disparte le rilevanti esigenze contabili connesse all'iscrizione dei crediti di incerta esigibilità nel fondo svalutazione crediti e agli effetti di cui ai decreti legislativi nn. 267/2000 e 118/2011, neppure possono ignorarsi le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 654-*bis*, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (introdotto dall'art. 7, comma 9, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125), secondo cui tra le componenti del costo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti «vanno considerati anche gli eventuali mancati ricavi relativi a crediti risultati inesigibili con riferimento alla tariffa di igiene ambientale, alla tariffa integrata ambientale, nonché al tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (Tares)»;



il differimento del termine ultimo per la presentazione della domanda di discarico, previsto dal citato comma 684 della legge n. 190 del 2014, non impedisce all'ente creditore di esercitare il controllo sull'attività del concessionario e, quindi, di accertare, in contraddittorio, l'intervenuta estinzione del credito per causa diversa dal pagamento, oppure l'impossibilità di ottenerlo, e l'eventuale sussistenza della perdita del diritto al discarico, con l'adozione dei provvedimenti consequenziali di cui all'art. 20, decreto legislativo n. 112/1999; in tal senso depone l'interpretazione letterale delle disposizioni in commento, nonché quella logico - sistematica;

con riguardo alle annualità che avevano già formato oggetto di comunicazione di inesigibilità, le nuove disposizioni introdotte o riformulate dalla legge n. 190 del 2014 sono applicabili soltanto nel caso in cui il concessionario provveda ad integrare le comunicazioni d'inesigibilità già presentate;

a voler condividere l'assunto della Soget circa l'estensione della ravvisata preclusione del controllo di cui all'art. 1, comma 687, a tutte le quote affidate ai concessionari, si giunge alla conclusione che detto differimento varrebbe solo laddove una comunicazione di inesigibilità fosse stata emessa entro il 31 dicembre 2014, con impossibilità di integrare le comunicazioni mai presentate e con perdita del diritto al discarico ex art. 19, comma 2, lettera c), del citato decreto legislativo n. 112 del 1999, almeno per i ruoli affidati fino al 2011;

peraltro, la previsione della facoltà di «integrazione» della comunicazione d'inesigibilità, entro i termini previsti dalla novella legislativa, sottende necessariamente l'efficacia e la vigenza del credito, poiché per un credito estinto o per il quale non è più possibile ottenere, lecitamente, il pagamento, non vi può essere alcun fatto o atto nuovo che possa costituire oggetto d'integrazione della comunicazione d'inesigibilità già presentata;

il controllo (di cui allo schema procedimentale degli articoli 19 e 20 del citato decreto legislativo n. 112 del 1999) può quindi essere attivato d'ufficio, a prescindere dalla presentazione di una richiesta al discarico da parte del concessionario o di una comunicazione d'inesigibilità, pur nella pendenza dei termini previsti dal citato comma 684, laddove sia ragionevole ritenere che non è più possibile alcuna integrazione della comunicazione d'inesigibilità a suo tempo presentata, o che sono decorsi inutilmente i termini di legge per la sua presentazione; in tal caso, infatti, l'agente della riscossione non ha alcun interesse a presentare tempestivamente una comunicazione d'inesigibilità, da cui possano emergere sue responsabilità;

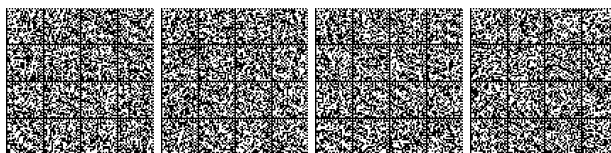
quanto alla non assoggettabilità al «controllo di cui al citato art. 19» delle quote pari o inferiori a 300 euro, deve privilegiarsi un'interpretazione costituzionalmente orientata dalla disposizione, da intendersi non come divieto per l'ente creditore di attivare la procedura di controllo, quanto invece come giustificazione, esenzione da responsabilità amministrativa - contabile, laddove non la attivi (come confermato dal fatto che la disposizione non fa riferimento all'art. 20, che si occupa del procedimento del controllo, bensì all'art. 19, comma 3, del decreto legislativo n. 112 del 1999, che si occupa del discarico automatico, previsto proprio per le ipotesi di mancata attivazione del controllo);

ulteriore conferma di ciò si rinviene pure nella disposizione contenuta nel novellato art. 20, comma 2, dello stesso decreto n. 112 del 1999 che prevede per l'ente creditore la facoltà, e non l'obbligo, di ridurre i controlli al 5% delle comunicazioni d'inesigibilità pervenute annualmente, nell'ottica di non gravare l'ente stesso di adempimenti complessi che la sua struttura organizzativa potrebbe non essere in grado di sostenere o, comunque, che potrebbero rilevarsi del tutto inutili a fronte di un contegno assolutamente corretto e puntuale del concessionario della riscossione;

l'indubbia gravosità dell'attività di controllo è stata infatti al centro dell'attenzione del legislatore, atteso che già con l'art. 1, commi 531 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013) e successive modificazioni, è stata prevista l'istituzione di un Comitato di indirizzo e verifica dell'attività di riscossione mediante ruolo, cui è stato demandato di elaborare annualmente i criteri per il suo esercizio e nel contempo di vigilare sulla loro osservanza;

va ricordato che la stessa legge di stabilità n. 228 del 2012, all'art. 1, commi 527, 528 e 529, aveva disposto espressamente l'azzeramento dei ruoli *ante* 1999, relativamente a crediti fino a euro 2.000, con discarico automatico del concessionario, salvo i casi di dolo; dunque laddove la legge ha inteso escludere il controllo su alcune partite, lo ha fatto con chiare disposizioni; inoltre, i successivi commi 537 e 538 del medesimo articolo hanno previsto una specifica procedura volta ad acclarare in contraddittorio con l'ente creditore la sussistenza del credito alla data di esecutività del ruolo, sicché sarebbe illogico ritenere che l'ente creditore perda, successivamente, la possibilità di verificare l'andamento dell'attività di riscossione e la permanenza della possibilità di far valere il proprio credito, costringendo il debitore ad introdurre inutili contenziosi per far valere l'irritualità dell'azione esecutiva;

le disposizioni invocate alla Soget, per come interpretate dalla società stessa, presentano profili di contrasto con gli articoli 53, 81 e 97 della Costituzione, risolvendosi di fatto in una esenzione tributaria, per il debitore, a prescindere dalla capacità contributiva, nell'impossibilità per l'amministrazione creditrice di avere il pieno controllo delle proprie entrate e di assicurare gli equilibri di bilancio e il proprio buon andamento; violerebbero, inoltre, l'art. 119 della Costituzione, essendo impedito all'ente creditore, per lungo tempo, di avere conoscenza delle reali risorse finanziarie



di cui può disporre per l'espletamento delle funzioni pubbliche e, nel contempo, di conseguire dette risorse; l'impossibilità dell'esercizio del controllo sulle quote di valore pari o inferiore a euro 300,00 e, più in generale, la limitazione ad un massimo del 5% delle comunicazioni d'inesigibilità presentate annualmente dal concessionario, risolvendosi in sostanza nella mancata definitiva riscossione di propri crediti, si traducono in una grave limitazione dell'autonomia finanziaria dell'ente, comportando la perdita di tributi ed entrate propri, a prescindere dall'accertamento del verificarsi dei casi di estinzione del credito, diversi dal pagamento, o della definitiva insolvenza del debitore;

la violazione delle norme sul procedimento amministrativo non rilevarebbe dinanzi a questa giurisdizione contabile, trattandosi di giudizio sulla fondatezza del diritto (cioè sul rapporto) e non sulla mera legittimità degli atti, peraltro a contenuto vincolato;

la perdita del diritto di credito del comune, imputabile all'agente della riscossione per decorso della prescrizione quinquennale o per decorso dei termini (di undici e nove mesi) previsti dall'art. 19, comma 2, lettera a), del citato decreto legislativo n. 112 del 1999, sarebbe resa palese dalla insussistenza o dalla irrivalenza degli asseriti atti interruttivi, come rappresentato nella scheda analitica allegata alla comparsa di costituzione.

In definitiva, il comune conclude per la condanna della controparte al pagamento «dell'importo di euro 19.382,00 pari a un terzo degli importi iscritti a ruolo, maggiorati di interessi e spese, o di altra somma maggiore o minore ritenuta di giustizia».

5. Pubblico ministero ha rassegnato le proprie conclusioni con memoria depositata il 29 agosto 2017, ai sensi dell'art. 175 del codice della giustizia contabile.

In estrema sintesi, il Pubblico ministero ha aderito all'impostazione della società Soget, richiamandosi alla recente pronuncia della Sezione terza giurisdizionale centrale d'appello n. 662 del 20 dicembre 2016 (confermativa di Sezione Emilia-Romagna, sent. 108 del 9 giugno 2014).

Risolutivo, ad avviso della Procura, il fatto «che Comune di Teramo, ai sensi della citata disciplina, non poteva esercitare un'attività di controllo con gli specifici effetti previsti esclusivamente nell'ambito del procedimento iniziato a seguito della presentazione della comunicazione di inesigibilità»; i procedimenti in esame, invece, «sono iniziali prima della comunicazione di inesigibilità o se questa è esistente è intervenuta prima del 1° gennaio 2015, data di entrata in vigore del comma 687 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190». Ne discende che, alla luce del vigente quadro normativo, gli atti di diniego in esame sono palesemente illegittimi.

Il Pubblico ministero ha altresì osservato che «la conoscenza sulla situazione dei crediti in riscossione doveva essere assicurata e rivendicata dal Comune di Teramo, in quanto l'informazione sull'effettiva esigibilità dei residui attivi vetusti ha effetti diretti sulla costruzione di una veridica contabilità dell'ente locale (v. C.d.C., Sezione regionale di controllo per il Lazio, delib. n. 30 del 2015), poiché le poste di incerta esigibilità devono essere stralciate dal conto del bilancio per l'iscrizione nel conto del patrimonio, sino alla richiesta di formale scarico da parte dell'agente contabile (v., tra le tante, Cd.c., Sezione regionale di controllo per la Campania, delib. n. 282 del 2016)».

Di qui «l'esigenza dell'ente locale di acquisire i necessari elementi di valutazione sulla situazione dei crediti affidati in riscossione, e l'eventuale violazione di tale diritto (...) può comportare l'irrogazione di sanzioni (capo IV della legge n. 112/99), mentre non può sostenere la perdita del diritto al scarico» dopo l'abrogazione (dal 1° gennaio 2015) della lettera b) del citato art. 19 del decreto legislativo n. 112 del 1999.

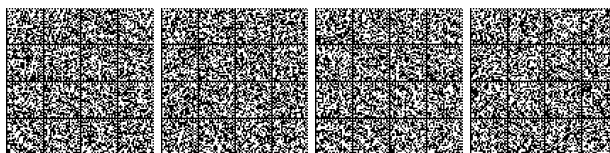
In definitiva, la pretesa del comune di ottenere la documentazione giustificativa dell'attività di riscossione, in assenza della comunicazione di inesigibilità, non troverebbe giustificazione normativa; in presenza di comunicazioni già prodotte, invece, il controllo non avrebbe potuto essere avviato, ostandovi la previsione del citato comma 687.

La Procura regionale si è peraltro riservata di attivare («per le situazioni di cui ha avuto conoscenza con i ricorsi in discussione e in dipendenza di ulteriori eventuali denunce del comune») procedimenti di responsabilità amministrativa, indipendentemente dalla procedura amministrativa di scarico.

6. In esito all'udienza pubblica del 3 ottobre 2017, questa Sezione sospendeva il giudizio rimettendo gli atti alla Corte costituzionale, reputando che fossero rilevanti e non manifestamente infondate le seguenti questioni di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3, 24, 53, 97, 81, 103, 111 e 119 della Costituzione:

a) dell'art. 1, comma 687, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nella parte in cui prevede che «il controllo di cui all'art. 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come da ultimo sostituito dal comma 683 del presente articolo, può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal citato comma 684»;

b) dell'art. 1, comma 688, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, secondo cui «le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro (...) non sono assoggettate al controllo di cui al citato art. 19».



7. La Corte costituzionale, come ricordato in premessa, con sentenza n. 51 depositata il 15 marzo 2019 ha dichiarato inammissibili le questioni, nel presupposto che le disposizioni sospettate di incostituzionalità non fossero applicabili alla Soget, che è «una cessionaria del ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali; essa pertanto non può annoverarsi tra gli “agenti della riscossione”, cui unicamente il legislatore ha inteso riferire la disciplina censurata».

La Corte costituzionale ha motivato questa conclusione sia con argomenti sistematici (che emergono ripercorrendo l'evoluzione normativa), sia con argomenti ermeneutici di carattere testuale, sia mediante l'analisi dell'evoluzione delle proroghe «generiche» (applicabili anche alle società «scorporate», cioè ai privati cessionari di attività già svolte dagli *ex*-cessionari) e di quelle «specifiche» (applicabili alle sole società partecipate da Riscossione S.p.a. e poi dal Gruppo Equitalia, cioè alle società ricondotte nell'ambito del pubblico erario).

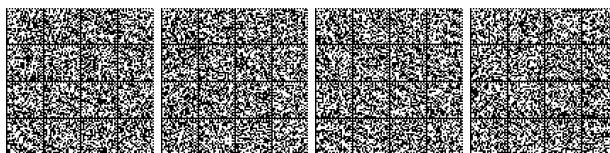
In particolare, è stata posta in evidenza la diversità di *ratio* che ha animato i distinti processi di discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo: mentre l'ultima proroga «generica» delle comunicazioni di inesigibilità di cui all'art. 59 del decreto legislativo n. 112 del 1999 è una misura ordinaria che tiene conto della continuità della gestione dell'attività da parte di soggetti direttamente consegnatari dei ruoli, invece la proroga («specificata») di cui al comma 12 dell'art. 3 del decreto-legge n. 203 del 2005 è una misura straordinaria, assunta nel contesto di una riforma che ha posto al centro la nascita di un nuovo soggetto e che ha tenuto conto del passaggio di tutti i ruoli alle società partecipate da Riscossione S.p.a., poi Gruppo Equitalia (salvo quelli delle società «scorporate», ai sensi del comma 24, lettera b, dell'art. 3 del decreto-legge n. 203 del 2005, che appunto restano in capo a esse).

Ad avviso dei giudici delle leggi, risultava chiaro il rapporto di genere a specie tra i due commi del citato art. 3 del decreto-legge n. 203 del 2005: il comma 12, infatti, è riferito esclusivamente alle società partecipate da Riscossione S.p.a. (poi Gruppo Equitalia), come peraltro è stato in seguito confermato, in maniera definitiva, con norma di interpretazione autentica, dell'art. 36, comma 4-*quinquies*, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2008, n. 31.

Ciò posto, nella stessa sentenza n. 51 del 2019 si è osservato che i termini previsti dal citato comma 12 sono stati nel tempo oggetto di continue proroghe, ma senza alcuna soluzione di continuità, e dalla versione originaria, nella quale le comunicazioni di inesigibilità dovevano essere presentate entro il 31 ottobre 2008, si è giunti all'ultima versione, nella quale le medesime comunicazioni dovevano essere presentate entro il 31 dicembre 2014, in forza della modifica introdotta dall'art. 1, comma 530, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)».

A ridosso della scadenza del 31 dicembre 2014 il legislatore è quindi intervenuto con la normativa di cui all'art. 1, commi da 682 a 689, della legge n. 190 del 2014, introducendo, per il controllo nel tempo delle quote dichiarate inesigibili, un nuovo meccanismo, definito «scalare inverso», che, se da un lato è innovativo rispetto al sistema delle precedenti proroghe, dall'altro, è intrinsecamente finalizzato alla soluzione della specifica situazione determinata proprio dalla concatenazione delle proroghe e dall'accumularsi di una ingente quantità di arretrati e di un'imponente stratificazione delle partite creditorie da trattare (come conferma la deliberazione della Corte dei conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, 20 ottobre 2016, n. 11/2016/G).

In altre parole, la scadenza contemporanea di tutte le comunicazioni di debito/credito tra agenti della riscossione e enti creditori aveva giustificato un intervento innovativo e straordinario del legislatore, prevedendosi in un'unica riforma, inscindibile nei suoi aspetti: *a*) la parziale revisione della disciplina delle comunicazioni di inesigibilità e del relativo controllo (articoli 19 e 20 del decreto legislativo n. 112 del 1999), con applicazione retroattiva della nuova disciplina alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 2000 (comma 688); *b*) lo scaglionamento in ordine cronologico, inverso a quello dell'affidamento in carico, dei termini di presentazione e controllo delle comunicazioni di inesigibilità (comma 684); *c*) l'allineamento a queste nuove regole di tutti i rapporti in essere, a tal fine prevedendone l'applicazione anche alle comunicazioni già presentate per le quali è stata prevista l'interazione (comma 687); *d*) la diluizione, per un periodo pressoché corrispondente al cronoprogramma, dell'anticipazione - con onere a carico del bilancio dello Stato - del rimborso a favore degli agenti della riscossione, delle spese maturate negli anni 2000 - 2013 per le procedure cautelari ed esecutive esperite per tentare il recupero dei medesimi crediti (comma 685); *e*) la sottrazione al controllo delle comunicazioni di importo pari o inferiore a 300 euro (comma 688); *f*) la previsione *ex lege* (fino alla medesima scadenza del cronoprogramma di cui al comma 684) della legittimazione dell'agente della riscossione a effettuare la riscossione delle somme iscritte a ruolo «anche per le quote relative ai soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia» (comma 686).



Era quindi errato, secondo la Corte costituzionale, ritenere che la normativa in questione potesse applicarsi anche alla società Soget, poiché una disciplina di straordinaria eccezionalità come quella introdotta con l'art. 1, commi da 682 a 689, della legge n. 190 del 2014 poteva trovare applicazione, nell'ambito della stessa complessiva ratio legis desumibile dalla riforma sopra ricordata, solo relativamente a quelle fattispecie ricomprese nelle proroghe «specifiche» disposte dal comma 12 dell'art. 3 del decreto-legge n. 203 del 2005, per le quali i termini risultavano ancora pendenti alla data di entrata in vigore della riforma e, quindi, non poteva applicarsi alle società private «scorporate».

Conclusivamente, la Corte costituzionale ha affermato che i giudizi di impugnazione instaurati da Soget S.p.a. avverso i provvedimenti di rifiuto del discarico per inesigibilità erano regolati a norma dell'art. 3, comma 24, lettera b), del decreto-legge n. 203 del 2005, come convertito nella legge n. 248 del 2005 (riguardando «ruoli consegnati fino alla data del trasferimento» del ramo d'azienda effettuato dal concessionario nazionale), non dall'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, bensì dalla disciplina ordinariamente prevista negli articoli 19 e 20 del decreto legislativo n. 112 del 1999, salva, in quanto ancora applicabile *ratione temporis*, la deroga disposta dall'art. 59, commi 4-*quater* e 4-*quinqies*, del medesimo decreto.

Ne discendeva che, essendo la riforma recata dalla citata legge 190 del 2014 «unica e inscindibile nei suoi aspetti», in linea di principio l'intera disciplina «introdotta con l'art. 1, commi da 682 a 689, della legge n. 190 del 2014 (...) non poteva applicarsi alle società private scorporate».

8. A distanza di pochi mesi dalla sentenza della Corte costituzionale, peraltro, è intervenuto l'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in forza del quale «i contenuti delle norme vigenti riferite agli agenti della riscossione si intendono applicabili, sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'art. 3, comma 24, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248».

9. Dopo la riassunzione della causa ad opera di Soget, in conseguenza della decisione della Corte costituzionale, nelle udienze del 14 gennaio e del 15 dicembre 2020 le parti hanno ulteriormente sviluppato le proprie difese in relazione allo *ius superveniens*. In particolare, oltre alla citata legge n. 160 del 2019, recante interpretazione autentica delle «norme vigenti riferite agli agenti della riscossione» con effetto «sin dalla data di entrata in vigore delle stesse», le parti hanno affrontato anche il tema dello «stralcio dei debiti fino a mille euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010», di cui all'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136).

9.1. Quanto alla Soget, dopo l'atto di riassunzione, con memoria autorizzata del 24 novembre 2020 essa ha precisato le proprie difese e conclusioni nel senso che (per quanto qui precipuamente rileva):

l'interpretazione autentica risolve i dubbi circa l'applicabilità a Soget della riforma di cui alla citata legge n. 190 del 2014, con la quale è stato raggiunto un soddisfacente punto di equilibrio;

il meccanismo dello «scalare inverso» non presenta profili di incostituzionalità, in ragione del fatto che vi è un sicuro vantaggio economico per l'ente creditore che può continuare a beneficiare, secondo il cronoprogramma di cui al citato comma 687, dei proventi derivanti dalla prosecuzione delle attività di riscossione;

il sistema neppure incide negativamente sui cittadini debitori, perché assicura la prosecuzione delle attività di riscossione in condizioni di parità;

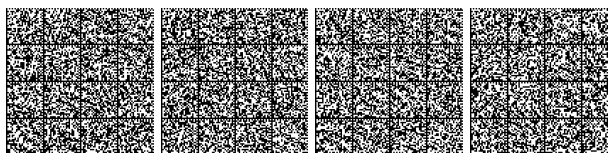
l'assenza di controlli sulle quote fino a 300 euro è ragionevole, perché consente di concentrare ed intensificare gli sforzi sulle cartelle di importo maggiore;

nel merito, le ragioni poste a fondamento del diniego di discarico sono comunque infondate, essendo state documentate le attività svolte dalla società di riscossione.

9.2. Quanto al comune, dopo la memoria di costituzione in riassunzione, con note autorizzate del 23 novembre 2020 esso ha precisato le proprie difese e conclusioni nel senso che (per quanto qui precipuamente rileva):

la disposizione di interpretazione autentica non fa altro che rendere riproponibile e rilevante la questione di legittimità già sollevata, indipendentemente dall'estensione dell'ambito di applicazione dell'interpretazione autentica: ove la si voglia riferire soggettivamente alla società «agente», infatti; la questione riguarderebbe indistintamente tutti i ruoli; ove la si voglia riferire oggettivamente alle sole attività «scorporate», riguarderebbe i soli ruoli consegnati fino allo scorporo (avvenuto, in fattispecie, il 25 settembre 2006);

le disposizioni sullo stralcio di cui al citato art. 4 del decreto-legge n. 119 del 2018, intervenute nelle more del giudizio, non sarebbero applicabili alla fattispecie concreta, laddove gli effetti del diniego di discarico si erano già prodotti (ed erano *sub iudice*) antecedentemente all'entrata in vigore del decreto-legge medesimo;



peraltro, accedendo all'interpretazione restrittiva volta ad individuare oggettivamente l'ambito di applicazione dell'interpretazione autentica, lo stralcio non potrebbe riguardare i crediti affidati dopo la data dello scorporo (per i quali Soget non potrebbe essere considerata «agente della riscossione»);

diversamente ragionando, alle originarie questioni di legittimità costituzionale si aggiungerebbero quelle relative allo «stralcio» in questione, in forza del quale Soget ha effettivamente annullato crediti del Comune di Teramo per complessivi euro 2.053.290,72, compresi anche in cartelle oggetto del presente giudizio;

in particolare, oltre alle già sollevate questioni concernenti le quote fino a 300 euro, sussisterebbe la lesione delle prerogative di autonomia - non solo finanziaria - dell'ente locale e la violazione degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, verificandosi *ex lege* l'annullamento, disposto dallo Stato con legislazione d'urgenza, di ingenti crediti dell'ente locale, prevedendosi perfino la restituzione di quanto eventualmente già pagato e ponendo così a rischio gli equilibri stessi di bilancio dell'ente interessato (salvo consentire di adeguarne i bilanci entro il 2019, per registrarne gli «effetti negativi»);

sarebbero, altresì, violati l'art. 3 (per la mancanza di forme compensativi a ristoro dei crediti annullati), l'art. 24 (privandosi il comune del diritto alla difesa) e l'art. 53 (risolvendosi l'annullamento in una indebita esenzione d'imposta, addirittura retroattiva).

9.3. Quanto al Pubblico ministero, ha rassegnato le proprie conclusioni scritte per le udienze del 14 gennaio e del 21 aprile 2020 (quest'ultima udienza poi posticipata al 15 dicembre 2020, per l'emergenza sanitaria da COVID-19), osservando che (per quanto qui precipuamente rileva):

l'effetto della disposizione introdotta a decorrere dal 1° gennaio 2020 è quello di far venire meno le ragioni in base alle quali la Corte costituzionale fondò la sentenza d'inammissibilità n. 51 del 2019;

riprendono così vigore tutte le censure che la Sezione aveva portato all'attenzione della Consulta con le ordinanze del marzo 2018;

alle censure anzidette possono aggiungersi anche quelle relative alla violazione dell'art. 118, comma 1, e dell'art. 119 anche con riferimento al sesto comma;

si è determinata, infatti, una vera e propria interferenza nell'autonomia degli enti locali (in violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza tra i vari livelli di governo); in particolare, lo Stato si sarebbe ingerito nella gestione dei rapporti convenzionali tra ente locale e società della riscossione, penalizzando con una regola tanto irragionevole quanto indifferenziata i comuni operosi rispetto a quelli che non hanno manifestato la stessa cura nel coltivare i propri crediti da riscuotere;

inoltre, si compromette la capacità di spesa corrente degli enti medesimi, mal celando un virtuale «condono» dei crediti più risalenti e di quelli di importo minore (che, sovente, costituiscono la maggior parte del portafoglio comunale).

La Procura ha quindi concluso per la non manifesta infondatezza delle segnalate questioni di legittimità costituzionale e, in subordine, per raccoglimento del ricorso di Soget.

10. All'udienza pubblica del 15 dicembre 2020, uditi gli avvocati Della Rocca (per Soget) e Cafforio (per il Comune di Teramo), nonché il Pubblico ministero in persona del Vice procuratore generale Roberto Leoni, la Sezione si è riservata i conseguenti provvedimenti.

DIRITTO

I. Il presente giudizio si incentra sulla possibilità, o meno, per il Comune di Teramo di sottoporre a controllo e, conseguentemente, di adottare provvedimenti di diniego di discarico relativamente a «quote» affidate all'agente della riscossione (società c.d. «scorporata»), in pendenza dei termini per la presentazione o l'integrazione delle relative comunicazioni di inesigibilità; ulteriore questione risiede nella possibilità di svolgere i controlli in parola, e di adottare i conseguenti provvedimenti, relativamente alle quote di valore inferiore o pari a 300 euro.

Entrambe le questioni:

sono rilevanti nel presente giudizio, che riguarda, tra l'altro, sia quote di importo fino a 300 euro, sia quote ricomprese in ruoli risalenti, tra gli altri, all'anno 2000, per i quali i termini di presentazione o integrazione delle comunicazioni di inesigibilità verranno a scadenza, a normativa vigente, nel 2042;

rivestono, all'evidenza, carattere di pregiudizialità logica e giuridica rispetto all'esame di merito sull'effettiva inesigibilità delle singole quote e sulle relative cause.



II. La rilevanza delle questioni non è intaccata dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in forza del quale «i contenuti delle norme vigenti riferite agli agenti della riscossione si intendono applicabili, sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'art. 3, comma 24, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248».

Con la riportata norma di interpretazione autentica il legislatore ha infatti chiarito che la ricorrente Soget, nei rapporti con il Comune di Teramo, può essere considerata «agente della riscossione»; ciò, quanto meno, per le attività oggetto di scorporo, che costituiscono comunque una parte delle quote sottoposte al giudizio di questa Corte.

III. Né la rilevanza delle questioni è pregiudicata dalle disposizioni concernenti lo «stralcio» (o «rottamazione») di cui all'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (convertito, con modificazioni, dalla legge 171 dicembre 2018, n. 136).

Invero, pur ritenendosi che la rottamazione sia applicabile anche ai rapporti in giudizio (per i quali il diniego di discarico era già stato emesso e impugnato alla data di entrata in vigore dell'intervento normativo), residuano comunque partite di importo superiore a mille euro, non soggette a stralcio, come incontestato tra le parti.

Si noti ancora che, per i carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, lo «stralcio» in questione (relativo ai debiti di importo residuo fino a 1000 euro) può essere considerata assorbente rispetto alla questione relativa alle quote di importo fino a 300 euro. Tuttavia, riguardando il presente giudizio quote relative ad annualità fino a tutto il 2014, la questione delle quote fino a 300 euro conserva comunque rilevanza, quanto meno per i carichi affidati dopo il 2010.

Lo stesso discorso può farsi per l'ulteriore intervento d'urgenza di «annullamento dei carichi» cui all'art. 4, comma 4, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69).

Al riguardo, va anzi tutto rilevato che alla data di deposito della presente ordinanza non sono state stabilite con decreto ministeriale le modalità e le date dell'annullamento dei debiti in parola (art. 4, comma 5, cit.) e che quindi non si è ancora perfezionato né, tantomeno, è stato formalizzato l'annullamento parziale dei carichi qui in discussione.

Ciò precisato, è sufficiente rilevare in ogni caso come il nuovo intervento riguardi esclusivamente i debiti: a) di importo residuo fino a 5.000 euro; b) risultanti dai singoli carichi affidati negli anni dal 2000 al 2010; c) riguardanti soggetti con reddito imponibile fino a 30.000 euro nel 2019. Ne discende che, comunque, neppure questo nuovo provvedimento legislativo fa venir meno la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionali qui affrontate, siccome concernenti, tra l'altro, carichi non ricompresi nell'annullamento, e segnatamente quelli: a) di importo anche superiore ai 5.000 euro; b) affidati anche in anni successivi al 2010; c) riguardanti soggetti con reddito imponibile al 2019 non compreso nel tetto di 30.000 euro.

È significativo, piuttosto, che nell'occasione si sia dato atto dell'esigenza di una «ridefinizione della disciplina legislativa dei crediti di difficile esazione e per l'efficientamento del sistema della riscossione»; a tal fine, il Ministro dell'economia e delle finanze è chiamato a trasmettere alle Camere «una relazione contenente i criteri per procedere alla revisione del meccanismo di controllo e di discarico dei crediti non riscossi per le conseguenti deliberazioni parlamentari» (art. 4, comma 10, cit.).

IV. Venendo alle questioni qui in esame, la normativa di riferimento è pacificamente rinvenibile nell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» - legge di stabilità 2015), in particolare ai commi 684 e seguenti, nonché negli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (come modificati dalla stessa legge n. 190 del 2014, art. 1, commi 682 e 683), salvo quanto specificato con riferimento allo «stralcio» dei debiti, di cui si è fatto cenno e su cui si tornerà nel prosieguo.

IV.1. Il citato comma 684 stabilisce, in particolare, che: «Le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia ovvero dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, sono presentate, per i ruoli consegnati negli anni 2016 e 2017, entro il 31 dicembre 2026 e, per quelli consegnati fino al 31 dicembre 2015, per singole annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2026».

Il testo della disposizione, vigente alla data di pubblicazione della presente ordinanza, è quello modificato dapprima con legge 1° dicembre 2016, n. 225 (recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193), in vigore dal 3 dicembre 2016, e poi (in corso di causa) con legge 4 dicembre 2017, n. 172 (recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148), in vigore dal 6 dicembre 2017, nonché con l'art. 3, comma 20, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136), in vigore dal 24 ottobre 2018.



È appena il caso di precisare che gli ultimi due interventi legislativi, sopravvenuti in corso di giudizio, non hanno intaccato l'impianto normativo in contestazione, se non allungando ulteriormente i termini già precedentemente previsti e, quindi, accentuando i profili di (il)legittimità costituzionale qui in esame.

L'effetto del comma 684 (a normativa vigente) è quello di rinviare fino al 2042 la definizione delle quote relative ai ruoli affidati nell'anno 2000, fino al 2041 la definizione dei ruoli 2001, fino al 2040 la definizione dei ruoli 2002, fino al 2039 la definizione dei ruoli 2003, fino al 2038 la definizione dei ruoli 2004, e così proseguendo fino ai ruoli 2015, da definire entro il 2027. Per i ruoli del 2016 e 2017, invece, le comunicazioni di inesigibilità possono essere presentate entro il 2026.

Per completezza, può segnalarsi che, da ultimo, l'art. 68, comma 4, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, aveva previsto che (in considerazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19) «le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione nell'anno 2018, nell'anno 2019 e nell'anno 2020 sono presentate, rispettivamente, entro il 31 dicembre 2023, entro il 31 dicembre 2024 e entro il 31 dicembre 2025».

La disposizione è stata ulteriormente modificata con l'art. 4, comma 1, lettera c) del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69), di guisa che «le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione nell'anno 2018, nell'anno 2019, nell'anno 2020 e nell'anno 2021 sono presentate, rispettivamente, entro il 31 dicembre 2023, entro il 31 dicembre 2024, entro il 31 dicembre 2025 e entro il 31 dicembre 2026».

Queste ultime proroghe, peraltro, non impattano sull'odierno contendere, concernente carichi delle annualità dal 2000 al 2014.

Infine, altre norme emergenziali sono intervenute negli ultimi mesi a rimodulare i termini di versamento delle riscossioni, senza però incidere sulle scadenze delle comunicazioni di inesigibilità che qui interessano.

IV.2. Il successivo comma 687, a sua volta, prevede al primo periodo che «le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote di cui al comma 684, presentate anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere integrate entro i termini previsti dallo stesso comma 684»; si riaprono, quindi, i termini anche per le quote ricomprese in comunicazioni già presentate, prevedendone la possibile integrazione fino alle date dinanzi indicate (2042 per i ruoli del 2000; 2041 per i ruoli del 2001; 2040 per i ruoli del 2002; ecc.).

La regola, dunque, è quella della definizione per specifiche annualità, scaglionate tra il 2026 e il 2042, delle quote ricomprese in tutti i ruoli affidati tra il 2000 e il 2017, indipendentemente dalla circostanza che, per alcune delle quote stesse, sia già stata presentata una comunicazione di inesigibilità.

Al fine di rendere coerente l'impianto normativo, così strutturato, il secondo periodo del comma 687 prevede che «in tale caso» (vale a dire a fronte di comunicazioni già presentate) «il controllo di cui all'art. 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come da ultimo sostituito dal comma 683 del presente articolo, può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal citato comma 684».

Si intende, così, impedire all'ente creditore di svolgere i controlli sull'operato dell'agente della riscossione (o, meglio, di pronunciarsi sul conseguente diniego di discarico) fino allo spirare del termine finale per la eventuale integrazione delle comunicazioni di inesigibilità già presentate (ad esempio, fino al 31 dicembre 2042 per i ruoli risalenti al 2000).

La disposizione rende palese che, nella logica legislativa, il controllo sulle quote inesigibili (cioè a dire il controllo di cui agli articoli 19, comma 6, e 20 del decreto legislativo n. 112 del 1999, come riscritti dalla stessa legge n. 190 del 2014 ed applicabili nel nuovo testo anche alle quote degli anni dal 2000 in poi, ai sensi del successivo comma 688) presuppone necessariamente una previa comunicazione di inesigibilità da parte dell'agente della riscossione; ma poiché le comunicazioni possono essere presentate o comunque integrate, per i ruoli affidati negli anni dal 2000 al 2015, in annualità comprese tra il 2027 e il 2042, è giocoforza ritenere che i conseguenti controlli, da parte dell'ente creditore, non possano essere svolti se non prima dell'anno:

2043 (per i ruoli 2000, le cui comunicazioni potranno essere presentate o comunque integrate entro il 31 dicembre 2042);

2042 (per i ruoli 2001, le cui comunicazioni potranno essere presentate o comunque integrate entro il 31 dicembre 2041);

2041 (per i ruoli 2002, le cui comunicazioni potranno essere presentate o comunque integrate entro il 31 dicembre 2040);

e così proseguendo.

Ad avviso di questa Sezione appare, quindi, corretta l'esegesi propugnata dalla società ricorrente, condivisa anche dal Pubblico ministero, alla luce della più recente giurisprudenza delle sezioni d'appello di questa Corte dei conti (Sezione prima, sent. 79 del 17 marzo 2017; Sezione terza, sent. 662 del 20 dicembre 2016). La lettura costituzionalmente orientata prospettata dal Comune di Teramo si scontra, invece, con la chiara lettera del comma 687, secondo cui, a chiusura del sistema, «il controllo (...) può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal citato comma 684».



Non v'è spazio, insomma, per una interpretazione delle disposizioni che consenta di superare il vincolo temporale ivi stabilito.

IV.3. Il successivo comma 688, al secondo periodo, prevede sotto altro profilo che «le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro (...) non sono assoggettate al controllo di cui al citato art. 19». Fanno eccezione le quote «afferenti alle risorse proprie tradizionali di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera a), delle decisioni 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, e 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014».

Anche quest'ultima disposizione è chiara nel senso di sottrarre a qualsiasi forma di controllo, da parte dell'ente creditore, in sede amministrativa, le quote di valore unitario fino a 300 euro delle quali è (*recte*, sarà, nel corso degli anni a venire) richiesto il discarico per inesigibilità; ciò indipendentemente dal valore complessivo delle stesse.

La *ratio* legislativa si evince agevolmente anche dal comma 683 (nella parte in cui esso ha modificato l'art. 20, comma 2, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112) con cui si è previsto che «il controllo (...) è effettuato dall'ente creditore, tenuto conto del principio di economicità dell'azione amministrativa e della capacità operativa della struttura di controllo e, di norma, in misura non superiore al 5 per cento delle quote comprese nelle comunicazioni di inesigibilità presentate in ciascun anno». Si fissa, così, la misura «massima» dei controlli da effettuare, anziché la misura «minima» dei controlli stessi, lasciando trasparire una visione nella quale sarebbe l'eccesso di controlli a togliere efficienza ed economicità alla macchina della riscossione.

V. Così delineato, per quanto qui interessa, il quadro normativo di riferimento, merita anzi tutto richiamare alcune delle considerazioni già a suo tempo svolte da questa Corte dei conti, in funzione di controllo, con deliberazione n. 11/20161G del 20 ottobre 2016 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (in tema di sistema della riscossione dei tributi erariali al 2015). In particolare:

«l'esistenza di una consistente mole di arretrati ha indotto a disporre ripetutamente il differimento dei termini di presentazione delle comunicazioni, rimodulando, in parallelo, quelli per il controllo da parte degli enti creditori; «la soluzione è stata così rinviata di anno in anno, con il risultato di aggravare il problema»;

«si è, pertanto, determinata una lievitazione negli anni delle quote inesigibili, con una conseguente imponente stratificazione delle partite creditorie da trattare (per gli agenti della riscossione) e da controllare (per gli enti impositori). In particolare, gli enti impositori dovrebbero sottoporre a controllo le procedure eseguite dall'agente della riscossione tutte le volte che viene presentata la comunicazione di inesigibilità e, nel frattempo, procedere ogni anno alla determinazione dei residui attivi (somme accertate e non ancora riscosse), ai fini della corretta redazione dei rispettivi bilanci. È accaduto, invece, che il legislatore sia intervenuto più volte con provvedimenti di definizione delle domande di rimborso e di discarico (ora comunicazioni di inesigibilità) delle somme iscritte a ruolo, prescindendo da forme di controllo analitico delle attività poste in essere»;

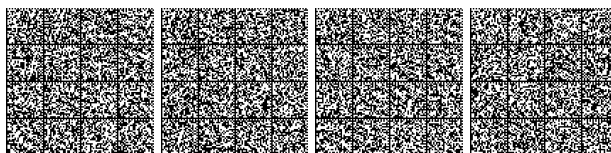
«per gli arretrati, con una soluzione che dà adito a indubbe perplessità, è stato introdotto un particolare calendario, prevedendo che le comunicazioni di inesigibilità per i ruoli consegnati nel 2013 debbano essere presentate nel 2018, quelle relative ai ruoli del 2012 nel 2019 e così via, risalendo fino ai ruoli del 2000 per i quali le comunicazioni avverranno nel 2031» (termine poi ulteriormente prorogato prima al 2033, poi al 2037, infine al 2042 come dinanzi ricordato);

«l'obiettivo è quello di permettere agli agenti della riscossione di concentrarsi sulla lavorazione delle partite più recenti, trascurando quelle più risalenti per le quali le possibilità di incassare il credito sono diventate oggettivamente modeste (...))»; «è evidente, peraltro, che, considerata la massa e la vetustà delle quote inesigibili accumulate nel tempo, non solo la possibilità di riscossione delle partite più risalenti è assolutamente modesta, ma è anche improbabile un controllo effettivo delle procedure poste in essere dall'agente della riscossione da parte degli uffici degli enti impositori»;

andrebbe, piuttosto, valutata l'opportunità di concordare «la possibilità di presentare le comunicazioni di inesigibilità delle quote di importo rilevante - per le quali l'inesigibilità sia già stata definitivamente accertata - secondo una progressione diversa da quella attualmente prevista» e, segnatamente, raggruppandole possibilmente «per codice fiscale, a prescindere dalla annualità di riferimento» ad «evitare che, per lo stesso codice fiscale, il controllo debba essere ripetuto tante volte quante sono le singole partite di debito ad esso riferite nei diversi anni»;

«debole è, comunque, l'efficacia deterrente dell'azione di recupero: restano alti i livelli dell'evasione, comunque influenzati anche dalla scarsa intensità ed efficacia dei controlli»;

«è singolare che, per il controllo, venga disposto un limite massimo, 'non superiore', anziché un più congruo limite minimo 'almeno del 5 per cento'. Un generale rafforzamento del processo di verifica della correttezza, efficacia ed efficienza dell'attività di riscossione appare, infatti, esigenza ineludibile».



Significative, in argomento, sono anche le constatazioni svolte nella recente deliberazione 31 marzo 2021, n. 7/2021/G della medesima Corte dei conti (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato), concernente la «gestione dei residui di riscossione nel bilancio dello Stato».

Si è osservato che la percentuale di verosimile realizzo dei crediti da riscuotere è pari, per lo Stato, al 3,43% (cui corrisponderebbe una svalutazione del 96,57%). L'elevato valore complessivo del «magazzino» (come illustrato in recenti audizioni parlamentari) «è essenzialmente dovuto alle ripetute proroghe dei termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, intervenute sin dai primi anni 2000». «Tali proroghe hanno infatti determinato l'accumulo di crediti nelle contabilità degli enti creditori e, per l'Agente della riscossione, un incremento del "magazzino" dei carichi da riscuotere. Peraltro, sempre secondo quanto riferito nel corso dell'audizione, anche le misure straordinarie di definizione agevolata e di annullamento delle posizioni inferiori ai 1000 euro affidate dal 2000 al 2010 non hanno significativamente intaccato il volume complessivo dei crediti residui ancora da riscuotere» (pagine 69 e 70).

Dopo aver osservato che «indubbiamente la scelta normativa non è risolutiva delle gravi criticità di gestione del c.d. "magazzino" crediti ancora da riscuotere», la Sezione ha formulato, tra le altre, le seguenti raccomandazioni:

«3. occorre adottare urgentemente misure che consentano di meglio governare i fenomeni gestionali sottesi al *trend* di crescita macroscopica dei resti da riscuotere»;

«4. è necessario provvedere adeguatamente e tempestivamente alla definizione delle posizioni oramai certamente irrecuperabili, salvaguardando comunque le esigenze dell'erario attraverso la verifica delle situazioni giuridiche sottese alle ragioni creditorie; si raccomanda inoltre di attuare prassi ordinarie e sistematiche di cancellazione dei crediti arretrati ritenuti inesigibili».

La stessa Corte costituzionale, in anni recenti, con riguardo alla dilazione trentennale dei piani di rientro dai disavanzi, ha avuto modo di osservare che, ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria (...), non può tuttavia disconoscersi la problematicità di soluzioni normative continuamente mutevoli (...), 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; probabilmente una più tempestiva vigilanza nei confronti delle consolidate prassi patologiche di alcuni enti territoriali avrebbe evitato le situazioni di obiettiva emergenza che il legislatore nazionale è stato costretto a fronteggiare con mezzi eccezionali (sent. 107/2016).

Queste ultime considerazioni paiono ben attagliarsi, *mutatis mutandis*, anche alla fattispecie qui in esame, laddove il legislatore sembra aver abdicato, per i prossimi anni, alla tempestiva vigilanza sull'andamento delle riscossioni di crediti risalenti nel tempo, optando, ancora una volta, per una duplice via di fuga: da un lato, il rinvio della «resa dei conti»; dall'altro lato, l'ennesimo annullamento *tout court* dei carichi di importo contenuto.

Nè il legislatore ha tenuto in attenta considerazione il chiaro monito contenuto a chiusura dell'ordinanza n. 51 del 2019: «una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come "bene pubblico" funzionale "alla valorizzazione della democrazia rappresentativa"» (sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017), mentre meccanismi comportanti una «lunghissima dilazione temporale» (sentenza n. 18 del 2019) sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica". «In tale prospettiva» - ha aggiunto la Consulta - «deve essere sottolineata l'esigenza che per i crediti di minore dimensione il legislatore predisponga sistemi di riscossione più efficaci, proporzionati e tempestivi di quelli fin qui adottati».

Ciò nella consapevolezza che l'aspetto dell'entrata pubblica e, indissolubilmente, quello della sua effettiva riscossione e della connessa rappresentazione contabile, rappresentano la base su cui poggia, in concreto, la vita delle istituzioni.

VI. Nel descritto contesto, pare a questa Sezione giurisdizionale «non manifestamente infondata» la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni in parola, tra loro in combinato disposto, nella parte in cui non si limitano soltanto a prorogare fino al 2042 il termine per la presentazione o l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità dei crediti affidati alla riscossione nel 2000 (compresi, tra di essi, alcuni di quelli all'odierno vaglio giurisdizionale) ma prevedono anche: *a*) l'impossibilità, per l'ente creditore, di esercitare il controllo sulle quote iscritte a ruolo fino alla scadenza dei termini in parola (rinviando, così, l'azione di controllo fino al biennio 2043/2044 per i ruoli del 2000); *b*) in ogni caso, il divieto di sottoporre a controllo le quote di valore inferiore o pari a 300 euro.

Al riguardo, valgano le seguenti considerazioni.

VI.1. È ravvisabile, in primo luogo, la violazione del principio di ragionevolezza, di cui è espressione l'art. 3 della Costituzione, in quanto la definizione dei rapporti tra ente creditore e agente della riscossione resta legislativamente sospesa per un termine oggettivamente abnorme, che (avuto riguardo ai ruoli che formano oggetto del presente giudizio) supera abbondantemente i 40 anni (per i ruoli 2000), i 20 anni (ruoli 2008) e i 10 anni (ruoli 2014).

L'irragionevolezza risiede, inoltre, nell'immotivato sbilanciamento di posizioni tra l'ente creditore e l'agente, essendo rimessa esclusivamente all'agente la scelta del «se» e del «quando» presentare le comunicazioni di inesigibilità, durante il suddetto amplissimo arco temporale, mentre l'ente creditore resta in una posizione di mera soggezione, non potendo nel frattempo svolgere controlli finalizzati al diniego di scarico e alla tutela del proprio diritto.



Il profilo di irragionevolezza si manifesta in tutta la sua evidenza laddove si consideri che l'agente della riscossione non ha, ovviamente, alcun interesse a presentare la comunicazione di inesigibilità per le cartelle di pagamento che, ad esempio, abbia omesso di notificare nel termine decadenziale prescritto dall'art. 19, comma 2, lettera *a*) del decreto legislativo n. 112 del 1999 (termine oggi fissato in nove mesi dalla consegna del ruolo); l'ente creditore, dunque, è di fatto costretto ad aspettare anni (e, segnatamente, lo scadere del termine ultimo per la presentazione delle dichiarazioni di inesigibilità) prima di poter formalmente avviare l'*iter* di controllo su quest'ultima circostanza (cioè sulla omessa tempestiva notifica) e di poter adottare il conseguente diniego di scarico. Ciò significa che una omessa notifica risalente ai ruoli del 2000 non potrà essere contestata e regolata prima del 2043.

L'assetto normativo che ne risulta pare, quindi, caratterizzato da una intrinseca incoerenza, contraddittorietà ed illogicità, esorbitando dall'esigenza di disciplinare discrezionalmente lo svolgimento del procedimento amministrativo (prima) e del conseguente processo (poi), attraverso scansioni temporali finalizzate a salvaguardarne le esigenze di certezza (*cf.* Corte costituzionale, ord. 174/2013); si configura, anzi, una indeterminatezza oggettiva dei tempi dell'*iter* procedimentale, posto che i differimenti di volta in volta operati hanno indicato termini finali successivamente prorogati, da ultimo, per ben due volte, addirittura nel corso del presente giudizio (*cf.* Corte costituzionale sent. 102/2013).

Merita ricordare che, in altra fattispecie, afferente l'effettuazione dei conguagli di legge tra amministrazione e soggetto gestore di servizi pubblici, pure nell'ottica generale del perseguimento dell'efficienza dei servizi pubblici stessi, è stato ritenuto irragionevole e costituzionalmente illegittimo il rinvio della comunicazione e della conseguente elaborazione dei dati utili allo scopo in maniera affastellata e distanziata anche di una decina d'anni dal periodo cui i dati stessi si riferivano, laddove i dati stessi avrebbero dovuto evidentemente essere acquisiti ed utilizzati nell'immediatezza (*cf.* Corte costituzionale, sent. 156/2007); ciò appare tanto più vero, e a maggior ragione, per la riscossione di crediti pubblici e a fronte di una dilazione temporale che eccede non il decennio, bensì il quarantennio.

Quanto alle quote di valore unitario inferiore o pari a 300 euro, appare contrario a logica sottrarle a controllo in quanto tali, indipendentemente dal valore cumulativo di esse, avuto riguardo non solo alla posizione del singolo debitore, ma anche al coacervo di crediti dell'ente creditore (sicché, laddove un ente creditore debba riscuotere un portafoglio formato da un fascio di crediti, tutti singolarmente di importo minimo, ma assai elevati nel numero e quindi nell'importo complessivo, non potrebbe effettuare alcun sindacato sull'operato del proprio agente).

VI.2. Sotto un secondo profilo, la disciplina in parola sembra contrastare con gli articoli 24 e 103 della Costituzione, impedendo di fatto ad una sola ovvero ad entrambe le parti del rapporto, per un tempo palesemente incongruo (ed incompatibile anche con l'esercizio effettivo delle eventuali conseguenti azioni di responsabilità), di accedere alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice contabile per vedere definita la propria posizione patrimoniale; ciò tanto nel giudizio di conto, quanto nel giudizio ad istanza di parte per il scarico di quote inesigibili.

La violazione delle stesse norme di rango costituzionale è ravvisabile, a maggior ragione, nella impossibilità non solo temporanea, ma addirittura definitiva, con riguardo alle quote di valore unitario fino a 300 euro, di avviare le procedure di controllo propedeutiche all'eventuale provvedimento di scarico, giustiziabile dinanzi alla Corte dei conti, comportando l'impossibilità per l'ente creditore di ottenere tutela in tal senso anche in un ipotetico giudizio di conto (non essendo pensabile che possa o debba provvedere la magistratura contabile, in sede giurisdizionale, a svolgere sulla riscossione dei crediti quei controlli che l'amministrazione creditrice stessa non potrebbe compiere in sede amministrativa).

In argomento, è noto che l'esigenza di agevolare operativamente l'attività di una parte, fissando termini di favore, non può spingersi fino a ledere l'effettività del diritto di difesa della controparte (arg. Corte costituzionale sent. 360 del 2003; Id., sent. 346/1988); si è anche affermato che il differimento dell'accesso alla giurisdizione non vulnera irragionevolmente il diritto di difesa a condizione che la tutela non sia rinviata *sine die*, ma per un termine «breve» (Corte costituzionale, sent. 162/2016), e che sia comunque giustificata da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia (Corte costituzionale, sent. 62/1988; sent. 81/1988; sent. 132/1988), fermo restando che, pur nel concorso di tali circostanze, il legislatore deve contenere l'onere nella misura meno gravosa possibile, in quanto l'ampiezza della copertura offerta dai richiamati parametri costituzionali è tale da colpire non solo l'esclusione della tutela giurisdizionale, soggettiva e oggettiva, ma anche qualsiasi limitazione che ne renda impossibile o anche difficile l'esercizio (Corte costituzionale, sent. 233/1996; sent. 56/1995).

Sotto quest'ultimo profilo, può rilevarsi che anche nella materia processuale il riscontro di ragionevolezza va senz'altro operato attraverso la verifica «che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (v. Corte costituzionale, sent. 1130 del 1988; n. 71 del 2015; n. 241 del 20 novembre 2017).



VI.3. Inoltre, il rinvio della tutela giurisdizionale ad un momento eccessivamente distante nel tempo è suscettibile di configurare una lesione del principio del giusto processo, perché un processo obbligatoriamente posticipato da venti a quaranta anni (ed oltre), rispetto ai fatti storici cui si riferisce la controversia, non può essere considerato né «giusto» né «ragionevole», meno che mai garantire l'effettività della tutela (v. art. 111 della Costituzione nonché art. 6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE).

Si eluderebbero infatti, vanificandoli del tutto, gli stringenti parametri di ragionevolezza delineati dalla stessa giurisprudenza europea (cfr. Corte costituzionale, sent. 36/2016), dovendosi accedere a una nozione ampia e sostanziale di durata ragionevole del processo (v., ad esempio, Corte costituzionale, sent. 184/2015), coerente con la finalità della normativa *de qua*.

Per di più, nel caso di specie è rilevabile l'asimmetria nella posizione delle parti, essendo l'ente pubblico creditore in una situazione di prolungata e mera soggezione rispetto alle iniziative dell'agente della riscossione (non potendosi avviare i controlli e i conguagli prima delle comunicazioni di inesigibilità ovvero delle relative integrazioni).

D'altronde, allorché nel 2042 scadranno i termini per le comunicazioni relative ai ruoli del 2000, e dunque nel biennio 2043/2044 potranno iniziare a definirsi i conseguenti rapporti di debito/credito tra il Comune di Teramo e la società Soget, una eventuale (tardiva) pronuncia giurisdizionale potrebbe risultare *inutiliter data*, non solo perché la soddisfazione del credito avverrebbe a distanza di oltre quaranta anni dall'insorgere dei presupposti del credito stesso, ma anche perché è lecito dubitare che l'agente della riscossione e le garanzie rilasciate saranno, a quella data, ancora utilmente escutibili.

VI.4. Non manifestamente infondata appare anche la violazione dell'art. 81 della Costituzione, sotto il profilo della certa e sollecita definizione delle entrate e della cognizione del loro effettivo stato, ai fini del perseguimento degli equilibri di finanza pubblica, non sembrando compatibile con la suddetta finalità costituzionale il rinvio del definitivo accertamento sulla effettiva riscuotibilità di un credito ad un momento futuro eccessivamente lontano, collocato al di là di qualsivoglia orizzonte temporale accettabile sul piano della disciplina contabile e finanziaria.

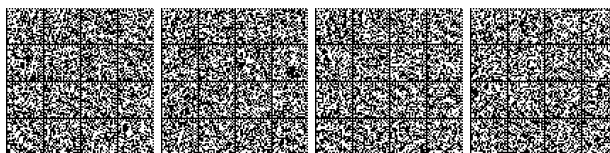
Né può ignorarsi che nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, della Costituzione si realizzano, tra l'altro, nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa (...) a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti (Corte costituzionale, sent. 70 del 2012); ma dette effettività e congruenza non potranno essere acclamate se non a distanza di decenni, ben oltre qualsiasi accettabile orizzonte temporale.

VI.5. Con riferimento all'art. 97 della Costituzione, le disposizioni in parola rappresentano un ostacolo a che l'amministrazione pubblica possa bene organizzarsi per assicurare una sana gestione finanziaria e per dar corso ai dovuti controlli, conservando il pieno dominio sull'effettiva correttezza della gestione, da parte dell'agente, della riscossione delle proprie entrate; al contrario, la normativa è giunta a prevedere, per i crediti oggetto di giudizio, la sospensione del controllo sullo stato della riscossione per un periodo compreso all'incirca tra i venti e i quaranta anni, vietando per di più l'esame delle posizioni di importo fino a 300 euro ed introducendo perfino un limite massimo (anziché minimo) sul totale delle posizioni suscettibili di verifica.

Il divieto (e non la mera facoltà) di effettuare controlli, lungi dal contribuire al perseguimento dell'economicità e dell'efficienza dell'azione amministrativa, sembra a questa Corte insanabilmente in contrasto con il principio di buon andamento e di corretta organizzazione amministrativo-contabile, sol che si pensi all'importanza del sistema dei controlli per il corretto agire amministrativo.

Non solo. Essendo doveroso per l'ente creditore stimare, nell'oggi, il valore aggiornato di realizzo del «magazzino» (o portafoglio) dei propri crediti, per le note ragioni efficacemente richiamate anche dal Comune di Teramo e dal Pubblico ministero, si viene a creare una irragionevole duplicazione di analisi e di controlli sugli stessi crediti: una prima volta, a fini meramente valutativi dell'attendibilità delle poste creditorie; una seconda volta, a distanza di decenni, ai fini dell'accertamento giuridico della definitiva inesigibilità delle poste stesse, con regolazione del rapporto con l'agente incaricato.

VI.6. Sullo sfondo, un ulteriore profilo di lesione è prospettabile anche con riguardo all'art. 53 della Costituzione, sotto il profilo della mancanza di effettività del principio di capacità contributiva, che dalla previsione legislativa di una sospensione *sine die* dei controlli (e dall'abdicazione completa per quelli su partite fino a 300 euro) risulta fortemente indebolito, laddove non si possa in concreto assicurare, mediante le opportune verifiche da parte dell'amministrazione creditrice, viepiù nelle comunità locali, che l'attività di riscossione sia condotta in condizioni di effettiva parità nei confronti di tutti i contribuenti e che non siano tollerate situazioni di sottrazione all'obbligo tributario; in definitiva, si impedisce all'amministrazione di controllare il regolare funzionamento di uno dei servizi che condizionano l'esistenza stessa della vita della comunità.



Al riguardo, ravvisata la non manifesta infondatezza della questione, è doveroso rimetterne il vaglio alla Corte costituzionale, in uno con tutte le altre, nella considerazione che l'art. 53 della Costituzione è posto a tutela dell'interesse generale alla riscossione dei tributi, considerato quale interesse particolarmente differenziato che, attenendo al regolare funzionamento dei servizi necessari alla vita della comunità, ne condiziona l'esistenza (v. Corte costituzionale, sent. 32 del 1976; Id., sent. 45 del 1963).

VI.7. Ancora, non può ignorarsi la lesione dell'art. 119, commi 1, 2 e 4, lamentata dal Comune di Teramo e condivisa dal Pubblico ministero (e, a parere di questa Corte, anch'essa non manifestamente infondata), laddove la legislazione in analisi impedisce attualmente all'ente locale di avere conoscenza delle risorse finanziarie effettivamente disponibili e ritarda oltremodo il loro conseguimento, seppur parziale, in caso di inadempienza dell'agente, escludendo in via di fatto, con norma statale, il coinvolgimento dell'ente locale medesimo nell'*iter* di soddisfacimento del proprio credito.

Si incide anche, per tal via, su un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione (*cf.* Corte costituzionale, sent. 129 del 2016).

VI.8. In ultimo, non possono che richiamarsi le lucide considerazioni svolte dalla stessa Corte costituzionale (sent. 51/2019, cit., par. 4.3.4), secondo la quale «una disciplina di straordinaria eccezionalità come quella introdotta con l'art. 1, commi da 682 a 689, della legge n. 190 del 2014 può trovare applicazione, nell'ambito della stessa complessiva ratio *legis* desumibile dalla riforma sopra ricordata, solo relativamente a quelle fattispecie ricomprese nelle proroghe «specifiche» disposte dal comma 12 dell'art. 3 del decreto-legge n. 203 del 2005, per le quali i termini risultavano ancora pendenti alla data di entrata in vigore della riforma e, quindi, non può applicarsi alle società private «scorporate».

Ad avviso della consulta, «appare evidente, infatti, che la riforma è stata introdotta nell'intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze derivanti esclusivamente dall'istituzione di agenti "pubblici" della riscossione, con conseguente irragionevolezza di una interpretazione che, a dispetto del tenore letterale, la estendesse alle suddette società private "scorporate"».

Ad ancora: «la nuova disciplina trova specifica ragione nell'ingresso, disposto a suo tempo *ex lege*, dei soggetti "Pubblici" nell'attività di riscossione degli enti territoriali, chiamati anche a supplire, più o meno obtorto collo, alle disfunzioni nell'attività di riscossione risalenti alle precedenti gestioni private. Risulterebbe, pertanto, senz'altro irragionevole l'estensione di tale disciplina a quelle imprese private che (come detto, non facendo parte del sistema "pubblico" della riscossione) a suo tempo liberamente avevano assunto l'attività di riscossione, concentrata poi nelle società scorporate».

Ne discende che, se era da considerare «irragionevole» una simile opzione interpretativa, per le medesime ragioni di ordine sistematico testè riportate può seriamente dubitarsi della ragionevolezza della scelta legislativa di aver esteso (*ab origine*, o comunque con interpretazione autentica) il meccanismo dello «scalare inverso» anche alle società private «scorporate», «prorogando in un futuro abnormemente lontano i termini per il controllo da parte degli enti creditori» (sent. 51, cit.).

VII. Con riguardo allo «stralcio» di cui al citato art. 4 del decreto-legge n. 119 del 2018, valgano le seguenti ulteriori considerazioni.

VII.1. In punto di rilevanza, deve osservarsi, anzi tutto, che l'annullamento dei crediti in parola sicuramente travolgerebbe, come incontestato, almeno una parte dei carichi in giudizio, vale a dire quelli di importo fino a 1.000 euro affidati tra il 2000 e il 2010; anche a voler accedere all'interpretazione restrittiva della norma di interpretazione autentica sulla nozione di «agenti della riscossione», limitandola ai soli crediti «ante scorporo», comunque l'annullamento travolgerebbe i carichi affidati antecedentemente allo «scorporo» del 2006, qui in contestazione.

Inoltre, stanti il tenore letterale della disposizione di «stralcio» e «annullamento», nonché la sua *ratio*, è da ritenere la sua applicabilità anche ai rapporti pendenti e in particolare a quelli *sub iudice*, tra cui rientrano quelli portati all'attenzione di questa Corte dei conti.

In tal senso depone anche il rinvio espresso all'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, che vale ad escludere in radice non solo l'applicazione degli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (concernenti, per l'appunto, le procedure di scarico per inesigibilità, i correlati controlli e la responsabilità dell'agente), ma addirittura la responsabilità amministrativa e contabile dei soggetti interessati, fatta eccezione per le sole fattispecie dolose.



Per tal via, sui carichi in questione la legge intende porre, all'evidenza, una pietra tombale, abbuonando non solo debito dei soggetti obbligati, ma anche l'eventuale responsabilità connessa alla mancata riscossione colposa, prescindendo completamente dalla situazione specifica del singolo credito o del singolo ente creditore (salva l'esclusione di alcune tipologie ritenute «indisponibili»: *cf.* art. 3, comma 16, lettere a, b e c del medesimo decreto-legge).

VII.2. Si ripropongono, quindi, con riguardo a questa operazione legislativa d'urgenza, le stesse questioni di legittimità costituzionale già dinanzi illustrate con riferimento alle quote di importo fino a trecento euro (v. paragrafi VI.1. e seguenti), con l'aggravante per cui, nel caso dello «stralcio», l'elisione non si limita ai controlli dell'ente creditore, ma si riferisce al carico stesso.

Secondo quanto riferito dal Comune di Teramo, e non contestato, in forza del citato art. 4 la Soget ha effettivamente annullato crediti del Comune di Teramo per complessivi euro 2.053.290,72.

VII.3. In aggiunta, appaiono condivisibili, e non manifestamente infondati, anche gli ulteriori profili di legittimità costituzionale prospettati dal Comune e dalla Procura regionale con riguardo alla disposizione in esame.

In riferimento agli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, assume rilievo la lesione dell'autonomia - anche finanziaria - dell'ente locale interessato, il quale si vede annullare con legge statale, in via di straordinaria urgenza e necessità, crediti «residui» per un ingente valore complessivo, senza neppure distinguere tra quelli affidati in riscossione prima e dopo lo «scorporo», prevedendosi perfino la restituzione di quanto eventualmente già pagato dai debitori dopo la data di entrata in vigore del decreto-legge.

L'operazione, pur comportando inevitabili «effetti negativi» per l'ente locale, con effetto sul bilancio 2019, prescinde totalmente non solo dalle valutazioni ed ipotetiche determinazioni dell'ente medesimo (al quale resta pretermessa qualsiasi forma di compartecipazione alla gestione delle sorti dei propri crediti), ma anche dalle caratteristiche concrete del magazzino di crediti oggetto di «stralcio» (essendovi intuitive, rilevanti differenze tra i crediti statali e quelli degli enti locali), nonché dallo stato del relativo contenzioso, senza peraltro prevedere alcun meccanismo compensativo.

VII.4. Del tutto eccentrico appare, inoltre, il conciato meccanismo di esenzione da responsabilità amministrativa e contabile, mediante espressa «improcedibilità» dei relativi giudizi, che priva l'ente creditore della possibilità di far valere eventuali responsabilità dell'agente riferibili alla perdita del proprio credito o alla omessa coltivazione delle necessarie azioni a tutela del credito stesso, ricadenti in epoca anteriore alla disposizione legislativa di «stralcio».

Non è chi non veda, ad esempio, come la mancata originaria notifica di una cartella di pagamento, imputabile all'agente della riscossione, o altre circostanze idonee a comportare la perdita del diritto al discarico (di cui all'art. 19, comma 2, del citato decreto legislativo n. 112 del 1999), ricadrebbero automaticamente ed inesorabilmente sull'ente creditore, a distanza di un tempo compreso tra i dieci e i venti anni, senza alcuna possibilità di tutela nei confronti dell'agente inadempiente.

Per tal via, appare non manifestamente infondata la violazione dei principi costituzionali fondamentali di cui: all'art. 3, sotto il profilo dell'irragionevolezza e dell'arbitrarietà dell'annullamento indiscriminato di crediti, sulla sola base del relativo importo e dell'anno di affidamento in riscossione; all'art. 24, privandosi il Comune del diritto ad attivare o proseguire la difesa giudiziale delle proprie ragioni e del proprio patrimonio, tanto nei confronti del debitore, quanto nei confronti dell'agente, pur a fronte di pregressi comportamenti gravemente colposi di quest'ultimo; all'art. 53, risolvendosi l'annullamento indiscriminato del debito in una impropria esenzione d'imposta, con effetto retroattivo, per i carichi fino a 1.000 euro.

Sotto altro profilo, la stessa società «scorporata» è arbitrariamente privata della possibilità di beneficiare dell'aggio di riscossione, a fronte di crediti di importo modesto (e, come tale, di più agevole realizzo in linea di principio) ed a prescindere dallo stato della procedura riguardante l'importo «residuo» oggetto di «annullamento» automatico.

La sentenza n. 51 del 2019, del resto, nel ricostruire minuziosamente e sistematicamente il quadro normativo stratificatosi nel corso del tempo, aveva tenuto ben distinta - come dinanzi già osservato - la posizione delle società pubbliche (subentrate agli *ex* concessionari) rispetto alla posizione delle società private «scorporate» operanti per gli enti territoriali; di tal che, può ora seriamente dubitarsi, dopo la norma di interpretazione autentica, della ragionevolezza della scelta legislativa nella parte in cui ha automaticamente esteso la «rottamazione» anche ai rapporti tra enti territoriali e società private scorporate, includendovi in linea di principio anche i carichi affidati successivamente allo scorporo, incidendo così nei rapporti convenzionali tra soggetti privati e soggetti pubblici dotati di garanzie costituzionali di autonomia.



VIII. Per l'insieme delle ragioni fin qui esposte, avuto riguardo alle sole disposizioni che, effettivamente, assumono concreta ed attuale rilevanza nell'ambito del presente giudizio, ritiene questa Sezione giurisdizionale della Corte dei conti che siano non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3, 24, 53, 97, 81, 103, 111 e 119 della Costituzione:

dell'art. 1, comma 687, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (come autenticamente interpretato dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160) nella parte in cui prevede (in combinato disposto con il comma 684) che «il controllo di cui all'art. 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come da ultimo sostituito dal comma 683 del presente articolo, può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal citato comma 684», con effetto anche per le società private «scorporate»;

dell'art. 1, comma 688, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, secondo cui «le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro (...) non sono assoggettate al controllo di cui al citato art. 19».

Questa Sezione ritiene, inoltre, che siano rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3, 24, 53, 97, 81, 103, 111, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione:

dell'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136), nella parte in cui prevede, anche agli effetti dei rapporti pendenti tra enti territoriali e società private «scorporate» (ex art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160), l'automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a mille euro, stabilendo altresì, mediante rinvio all'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, l'inapplicabilità degli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 e, fatti salvi i casi di dolo, l'improcedibilità del «giudizio di responsabilità amministrativo e contabile».

IX. Il presente giudizio deve essere quindi doverosamente sospeso con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per le conseguenti valutazioni, ai sensi della legge 11 marzo 1953, n. 87.

X. La statuizione sulle spese va riservata all'esito del giudizio.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, con pronuncia non definitiva,

Ravvisata la rilevanza e la non manifesta infondatezza, con riferimento agli articoli 3, 24, 53, 97, 81, 103, 111, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, delle questioni di legittimità costituzionale:

dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge 23 dicembre 2014, n. 190

nonché dell'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136), in combinato disposto con l'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228;

come interpretati autenticamente dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti, a cura della Segreteria, alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio fino alle conseguenti decisioni della Corte costituzionale, con onere di riassunzione a carico delle parti nei termini di legge;

Dispone che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, alle parti in causa ed al Pubblico ministero, e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Riserva all'esito del giudizio la statuizione sulle spese.

Il Collegio, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante il «Codice in materia di protezione dei dati personali», a tutela della riservatezza del terzo indicato nella presente ordinanza, dispone che a cura della Segreteria venga apposta l'annotazione di cui al comma 3 di detto art. 52 nei riguardi del contribuente indicato nella presente ordinanza.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in L'aquila nelle camere di consiglio del 15 dicembre 2020 e del 25 maggio 2021.

Il Presidente: NISPI LANDI

Il giudice estensore: DE MARCO



N. 127

*Ordinanza del 31 maggio 2021 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo
sul ricorso proposto da SOGET spa contro Comune di Teramo*

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Procedura di discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo - Termine per la presentazione o l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 - Decorrenza del termine per l'avvio del procedimento di controllo dell'ente creditore - Esclusione dal controllo delle quote inesigibili di valore inferiore o pari a 300 euro.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684 della medesima legge, come interpretati dall’art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Stralcio dei debiti di importo residuo fino a mille euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010 - Applicazione delle disposizioni di cui all’art. 1, comma 529, della legge n. 228 del 2012 che prevedono l’esclusione dell’applicazione degli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 e, fatti salvi i casi di dolo, che non si procede a giudizio di responsabilità amministrativo e contabile.

- Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 4 (come interpretato dall’art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”), in combinato disposto con l’art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)”).

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

composta dai signori magistrati:

Mario Nispi Landi, Presidente;

Gerardo de Marco, giudice relatore;

Paola Lo Giudice, giudice,

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio iscritto al n. 19592 del registro di segreteria, sul ricorso proposto da SOGET S.p.a. (c.f. 01807790686), difesa dagli avv.ti Sergio Della Rocca (DLL SRG 61B12 G878X) e Danilo Monaco (MNC DNL 71L04C632W) del Foro di Pescara;

contro Comune di Teramo (c.f. 00174750679), difeso dall’avv. Cosima Cafforio (CFF CSM 59P44 E205F) del Foro di Teramo;

avverso il provvedimento di diniego di discarico prot. 9083 del 13 febbraio 2017, concernente quote inesigibili nei confronti del debitore A. D. M (...);

uditi all’udienza pubblica del 15 dicembre 2020 gli avv.ti Della Rocca e Cafforio, nonché il pubblico ministero in persona del Vice Procuratore generale Roberto Leoni.

FATTO

Premessa.

Con la presente ordinanza tornano ad essere sollevate alcune questioni di legittimità costituzionale che questa Sezione aveva già sottoposto alla Corte costituzionale con ordinanze numeri 13, 14 e 15 del 16 marzo 2018 (rubricate ai numeri 83, 84 e 120/2018 del r.o.) e che erano state dichiarate inammissibili con sentenza n. 51 depositata il 15 marzo 2019.



La declaratoria di inammissibilità era stata pronunciata nel presupposto che le società cessionarie del ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali non potessero annoverarsi tra gli «agenti della riscossione».

All'indomani della sentenza, tuttavia, è intervenuta l'interpretazione autentica di cui all'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, volta a superare l'opzione ermeneutica indicata dalla Corte costituzionale medesima, con l'effetto di far riprendere valenza alle considerazioni a suo tempo svolte da questa Sezione giurisdizionale.

Ciò premesso, per il principio di «autosufficienza» degli atti e per agevolare l'esame della questione, si ritiene utile compendiare di seguito, nuovamente, l'intera vicenda processuale e le conseguenti questioni di legittimità costituzionale, integrandole con i riferimenti agli ulteriori sviluppi normativi e giurisprudenziali *medio tempore* intervenuti.

1. Con il ricorso in epigrafe la SOGET, nella sua qualità di società c.d. «scorporata» e, quindi, di «agente della riscossione» del Comune di Teramo, contesta il provvedimento di diniego di discarico prot. 9083 del 13 febbraio 2017, concernente una cospicua serie di quote non riscosse nei confronti del debitore A. D. M. (...); si tratta, nella specie, di circa 70 partite di somme iscritte a ruolo, a vario titolo, nei confronti del contribuente in parola, in annualità che vanno dal 2000 al 2008.

Giova subito osservare che il presente giudizio si inquadra in un ben più ampio contenzioso tra l'ente locale ed il proprio agente della riscossione. Il Comune di Teramo, in particolare, a cavallo tra il 2015 e il 2016 ha avviato un'attività di controllo sullo stato delle riscossioni affidate a SOGET nei confronti di 142 contribuenti; in esito all'esame degli elementi raccolti, il Comune ha emesso una serie di provvedimenti di diniego di discarico, distinti per ciascun debitore, tra cui quello che forma oggetto del presente giudizio; i provvedimenti in parola sono stati singolarmente impugnati dall'agente della riscossione dinanzi a questa Corte dei conti, con 144 separati ricorsi aventi tutti analogo contenuto in diritto.

Le udienze di discussione relative ai suddetti ricorsi si sono svolte, per raggruppamenti separati, il 9 maggio, il 3 ottobre, il 7 novembre 2017; in esito alle predette udienze il giudizio è stato sospeso in conseguenza della proposizione di questione di legittimità costituzionale, come ricordato in premessa.

Dopo la riassunzione a seguito dell'incidente di costituzionalità, il presente giudizio è stato poi discusso, una prima volta, all'udienza del 14 gennaio 2020, in esito alla quale è stato concesso termine alle parti per dedurre in merito al sopravvenuto mutamento del quadro normativo; infine, dopo un ulteriore rinvio connesso all'emergenza epidemiologica da Covid-19, si è svolta l'udienza del 15 dicembre 2020, in esito alla quale è stata pronunciata la presente ordinanza.

2. Più in dettaglio, con specifico riguardo alla fattispecie in giudizio, è documentato che:

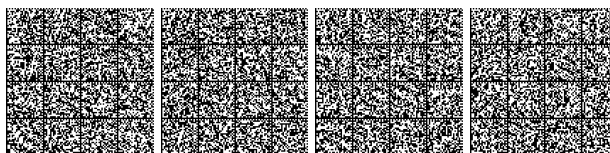
con nota prot. 71146 del 16 dicembre 2015 il Comune di Teramo chiedeva alla SOGET di fornire «dettagli con annessi documenti giustificativi, atti a dimostrare il puntuale e tempestivo» adempimento dell'attività di riscossione svolta nei confronti di 142 posizioni, in relazione alle quali erano insorti dubbi circa la attuale sussistenza del credito comunale (essendosi anche eccepita dai debitori, con istanze di sgravio o ricorsi, la nullità ovvero la tardività degli atti adottati dall'agente della riscossione); il contribuente D. M. si trova indicato al n. 18 dell'elenco accluso alla predetta nota;

la SOGET con nota prot. 1258/2016 eccepiva l'irritualità della richiesta in parola, ritenendo che il Comune stesse impropriamente esercitando un'attività di controllo sulle quote inesigibili in pendenza dei termini per la presentazione o l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità e, per di più, senza svolgere contestazioni analitiche sulle presunte omissioni o irregolarità commesse dall'agente;

con nota prot. 11702 del 1° marzo 2016 il Comune insisteva nella propria richiesta di conoscere lo stato della riscossione dei propri crediti iscritti a ruolo, indipendentemente dalla comunicazione di inesigibilità e dal relativo procedimento, trattandosi complessivamente di «crediti insoluti, per diversi milioni di euro, molti dei quali risalenti a più lustri»;

acquisita ed esaminata la documentazione giustificativa dell'attività espletata, con nota prot. 61171 in data 11 ottobre 2016 il Comune di Teramo contestava all'agente della riscossione, *ex art.* 20, comma 1, del citato decreto legislativo n. 112 del 1999, la perdita del diritto al discarico (ciò in quanto era manifestamente decorso il termine prescrizione e le notizie degli atti esecutivi compiuti, peraltro tra loro contraddittorie, non erano supportate da alcuna documentazione);

con nota prot. 2016/26970 del 21 dicembre 2016, SOGET respingeva, la contestazione, richiamandosi ai commi 684 e 687 dell'art. 1 della citata legge n. 190 del 2014 (come novellati dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225), nella parte in cui precludono all'ente creditore l'avvio di controlli e il conseguente svolgimento di contestazioni in pendenza dei termini di presentazione o integrazione delle comunicazioni di inesigibilità da parte dell'agente della riscossione;



il Comune di Teramo, con nota prot. 9083 del 13 febbraio 2017, confermava il diniego di discarico, *ex art.* 19, comma 2, lettera *e*) del citato decreto legislativo n. 112 del 1999, motivando (in replica alle osservazioni formulate dalla SOGET) nel senso che, in mancanza di comunicazioni di inesigibilità anteriori all'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014, l'agente della riscossione non poteva beneficiare del differimento dei termini di integrazione delle comunicazioni e di conseguente controllo delle stesse; per effetto del diniego di discarico, il Comune ha pertanto invitato l'agente della riscossione a versare entro novanta giorni, in via agevolata, l'importo pari a un ottavo delle somme iscritte a ruolo, oltre spese ed interessi; oppure, decorso inutilmente il predetto termine, a versare un terzo delle somme iscritte a ruolo, oltre spese e interessi.

3. Di qui il ricorso per cui è causa.

La SOGET ha contestato, segnatamente, per quanto qui precipuamente rileva, la violazione degli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (come modificati dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190) nonché la violazione dell'art. 1, commi 684, 687 e 688 della stessa legge n. 190 del 2014.

In estrema sintesi, nell'introdurre il giudizio la SOGET ha sostenuto che il Comune di Teramo non avesse il potere di effettuare controlli sulle partite iscritte a ruolo, né quello di pronunciarsi sul discarico delle quote in discorso, prima del maturarsi del termine di legge (compreso, per le annualità in esame, tra il 2019 e il 2033; *recte*, tra il 2023 e il 2037, dopo l'ulteriore novella entrata in vigore il 6 dicembre 2017, nelle more del presente giudizio; il termine ultimo è stato poi ancora prorogato al 2042).

In ogni caso, le quote di importo inferiore o pari a 300 euro non sarebbero soggette a controllo.

La SOGET ha precisato anche, a confutazione di quanto *ex adverso* affermato, di avere presentato ben prima dell'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014 le comunicazioni di inesigibilità relative ai ruoli consegnati negli anni 2001, 2003, 2004, 2005 e 2008.

Ancora, ha eccepito l'illegittimità della procedura, mancando l'avviso di avvio del procedimento di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Quanto al merito, SOGET ritiene di poter comprovare, attraverso le proprie produzioni documentali, la propria diligenza nell'attività di riscossione deducendo, in particolare, la ritualità e tempestività degli adempimenti di legge, per ogni singola cartella esattoriale.

La SOGET ha quindi concluso per l'annullamento degli atti impugnati e l'accertamento della non debenza, da parte della società, degli importi che la stessa sarebbe tenuta a versare come conseguenza del diniego di discarico.

4. Il Comune di Teramo si è costituito in giudizio con memoria del 28 agosto 2017.

Deve darsi atto che il Comune, nella redazione delle proprie difese, si è attenuto alle indicazioni fornite da questa Corte con ordinanze n. 26, 27 e 28 del 26 giugno 2017 (relative ad altri giudizi aventi contenuto analogo a quello qui in esame). In particolare, dopo aver preso atto dell'esistenza di oltre 140 ricorsi aventi contenuto sovrapponibile, la Sezione aveva ravvisato l'opportunità che tutti i giudizi della specie fossero discussi e, possibilmente, trattenuti in decisione contestualmente, così favorendo la più completa cognizione di causa ed assicurando che tutti i profili in fatto e in diritto fossero trattati esaustivamente, secondo una visione per quanto possibile unitaria, anziché parcellizzata, della fattispecie e dei rapporti tra SOGET e Comune di Teramo, evitando altresì che nuovi argomenti difensivi fossero proposti e presi in considerazione solo successivamente alla decisione dei primi ricorsi e che, quindi, non fossero adeguatamente valorizzati; ciò anche con specifico riguardo alle questioni di costituzionalità solo accennate, e non adeguatamente sviluppate, in sede di discussione dei primi giudizi della specie. Il collegio giudicante, quindi, per ragioni di ordinata trattazione dell'insieme dei giudizi in discorso, visto anche il principio di sinteticità e chiarezza degli atti di cui all'art. 5 del codice della giustizia contabile, aveva ritenuto necessario che le parti articolassero le proprie difese in un unico documento di inquadramento in diritto della vicenda, valido per tutti i ricorsi, specificando poi in apposite schede analitiche i principali dati e le peculiarità nel merito di ciascuna quota oggetto di contestazione.

Ciò posto, il Comune ha quindi depositato un'unica memoria di costituzione (per i ricorsi da n. 19527/Q.I. a n. 19551/Q.I.; da n. 19553/Q.I. a n. 19580/Q.I.; da n. 19582/Q.I. a n. 19594/Q.I.; da n. 19596/Q.I. a n. 19600/Q.I.); in essa sono affrontate le questioni di carattere generale, comuni a tutti i giudizi; ad essa sono allegate singole schede di dettaglio, concentrate sulle specificità della singola quota non ammessa a discarico.

In estrema sintesi, per quanto qui rileva, l'ente locale ha dedotto che:

i provvedimenti impugnati rappresentano l'epilogo di un'azione di controllo e verifica dell'attività della SOGET, avviata dal Comune di Teramo da oltre un quinquennio e resa indispensabile dalla quantità di residui attivi e dalla loro «stagnazione» nel tempo;



l'esistenza di crediti insoluti, per diversi milioni di euro, molti dei quali risalenti a più lustri, determinava per il Comune non solo una consistente limitazione della liquidità finanziaria, ma pure incertezza circa la possibilità di qualificare detti crediti come residui attivi, negli atti di programmazione e rendicontazione finanziaria;

in disparte le rilevanti esigenze contabili connesse all'iscrizione dei crediti di incerta esigibilità nel fondo svalutazione crediti e agli effetti di cui ai decreti legislativi n. 267/2000 e n. 118/2011, neppure possono ignorarsi le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 654-bis, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (introdotto dall'art. 7, comma 9, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125), secondo cui tra le componenti del costo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti «vanno considerati anche gli eventuali mancati ricavi relativi a crediti risultati inesigibili con riferimento alla tariffa di igiene ambientale, alla tariffa integrata ambientale, nonché al tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES)»;

il differimento del termine ultimo per la presentazione della domanda di discarico, previsto dal citato comma 684 della legge n. 190 del 2014, non impedisce all'ente creditore di esercitare il controllo sull'attività del concessionario e, quindi, di accertare, in contraddittorio, l'intervenuta estinzione del credito per causa diversa dal pagamento, oppure l'impossibilità di ottenerlo, e l'eventuale sussistenza della perdita del diritto al discarico, con l'adozione dei provvedimenti consequenziali di cui all'art. 20 decreto legislativo n. 112/1999; in tal senso depone l'interpretazione letterale delle disposizioni in commento, nonché quella logico - sistematica;

con riguardo alle annualità che avevano già formato oggetto di comunicazione di inesigibilità, le nuove disposizioni introdotte o riformulate dalla legge n. 190 del 2014 sono applicabili soltanto nel caso in cui il concessionario provveda ad integrare le comunicazioni d'inesigibilità già presentate;

a voler condividere l'assunto della SOGET circa l'estensione della ravvisata preclusione del controllo di cui all'art. 1, comma 687, a tutte le quote affidate ai concessionari, si giunge alla conclusione che detto differimento varrebbe solo laddove una comunicazione di inesigibilità fosse stata emessa entro il 31 dicembre 2014, con impossibilità di integrare le comunicazioni mai presentate e con perdita del diritto al discarico ex art. 19, comma 2, lettera c), del citato decreto legislativo n. 112 del 1999, almeno per i ruoli affidati fino al 2011;

peraltro, la previsione della facoltà di «integrazione» della comunicazione d'inesigibilità, entro i termini previsti dalla novella legislativa, sottende necessariamente l'efficacia e la vigenza del credito, poiché per un credito estinto o per il quale non è più possibile ottenere, lecitamente, il pagamento, non vi può essere alcun fatto o atto nuovo che possa costituire oggetto d'integrazione della comunicazione d'inesigibilità già presentata;

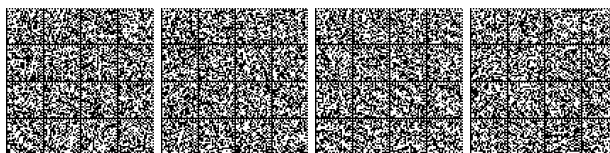
il controllo (di cui allo schema procedimentale degli articoli 19 e 20 del citato decreto legislativo n. 112 del 1999) può quindi essere attivato d'ufficio, a prescindere dalla presentazione di una richiesta al discarico da parte del concessionario o di una comunicazione d'inesigibilità, pur nella pendenza dei termini previsti dal citato comma 684, laddove sia ragionevole ritenere che non è più possibile alcuna integrazione della comunicazione d'inesigibilità a suo tempo presentata, o che sono decorsi inutilmente i termini di legge per la sua presentazione; in tal caso, infatti, l'agente della riscossione non ha alcun interesse a presentare tempestivamente una comunicazione d'inesigibilità, da cui possano emergere sue responsabilità;

quanto alla non assoggettabilità al «controllo di cui al citato articolo 19» delle quote pari o inferiori a 300 euro, deve privilegiarsi un'interpretazione costituzionalmente orientata dalla disposizione, da intendersi non come divieto per l'ente creditore di attivare la procedura di controllo, quanto invece come giustificazione, esenzione da responsabilità amministrativa - contabile, laddove non la attivi (come confermato dal fatto che la disposizione non fa riferimento all'art. 20, che si occupa del procedimento del controllo, bensì all'art. 19, comma 3, del decreto legislativo n. 112 del 1999, che si occupa del discarico automatico, previsto proprio per le ipotesi di mancata attivazione del controllo);

ulteriore conferma di ciò si rinviene pure nella disposizione contenuta nel novellato art. 20, comma 2, dello stesso decreto n. 112 del 1999 che prevede per l'ente creditore la facoltà, e non l'obbligo, di ridurre i controlli al 5% delle comunicazioni d'inesigibilità pervenute annualmente, nell'ottica di non gravare l'ente stesso di adempimenti complessi che la sua struttura organizzativa potrebbe non essere in grado di sostenere o, comunque, che potrebbero rilevarsi del tutto inutili a fronte di un contegno assolutamente corretto e puntuale del concessionario della riscossione;

l'indubbia gravosità dell'attività di controllo è stata infatti al centro dell'attenzione del legislatore, atteso che già con l'art. 1, commi 531 seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013) e successive modificazioni, è stata prevista l'istituzione di un Comitato di indirizzo e verifica dell'attività di riscossione mediante molo, cui è stato demandato di elaborare annualmente i criteri per il suo esercizio e nel contempo di vigilare sulla loro osservanza;

va ricordato che la stessa legge di stabilità n. 228 del 2012, all'art. 1, commi 527, 528 e 529, aveva disposto espressamente l'azzeramento dei ruoli ante 1999, relativamente a crediti fino a euro 2.000, con discarico automatico, del concessionario, salvo i casi di dolo; dunque laddove la legge ha inteso escludere il controllo su alcune partite, lo ha



fatto con chiare disposizioni; inoltre, i successivi commi 537 e 538 del medesimo articolo hanno previsto, una specifica procedura volta ad acclarare in contraddittorio con l'ente creditore la sussistenza del credito alla data di esecutività del ruolo, sicché sarebbe illogico ritenere che l'ente creditore perda, successivamente, la possibilità di verificare l'andamento dell'attività di riscossione e la permanenza della possibilità di far valere il proprio credito, costringendo il debitore ad introdurre inutili contenziosi per far valere l'irritualità dell'azione esecutiva;

le disposizioni invocate alla SOGET, per come interpretate dalla società stessa, presentano profili di contrasto con gli articoli 53, 81 e 97 della Costituzione, risolvendosi di fatto in una esenzione tributaria, per il debitore, a prescindere dalla capacità contributiva, nell'impossibilità per l'amministrazione creditrice di avere il pieno controllo delle proprie entrate e di assicurare gli equilibri di bilancio e il proprio buon andamento; violerebbero, inoltre, l'art. 119 della Costituzione, essendo impedito all'ente creditore, per lungo tempo, di avere conoscenza delle reali risorse finanziarie di cui può disporre per l'espletamento delle funzioni pubbliche e, nel contempo, di conseguire dette risorse; l'impossibilità dell'esercizio del controllo sulle quote di valore pari o inferiore a euro 300,00 e, più in generale, la limitazione ad un massimo del 5% delle comunicazioni d'inesigibilità presentate annualmente dal concessionario, risolvendosi in sostanza nella mancata definitiva riscossione di propri crediti, si traducono in una grave limitazione dell'autonomia finanziaria dell'Ente, comportando la perdita di tributi ed entrate propri, a prescindere dall'accertamento del verificarsi dei casi di estinzione del credito, diversi dal pagamento, o della definitiva insolvenza del debitore;

la violazione delle norme sul procedimento amministrativo non rilevarebbe dinanzi a questa giurisdizione contabile, trattandosi di giudizio sulla fondatezza del diritto (cioè sul rapporto) e non sulla mera legittimità degli atti, peraltro a contenuto vincolato;

la perdita del diritto di credito del Comune, imputabile all'agente della riscossione per decorso della prescrizione quinquennale o per decorso dei termini (di undici e nove mesi) previsti dall'art. 19, comma 2, lettera a), del citato decreto legislativo n. 112 del 1999, sarebbe resa palese dalla insussistenza o dalla irritualità degli assetti atti interruttivi, come rappresentato nella scheda analitica allegata alla comparsa di costituzione.

In definitiva, il Comune conclude per la condanna della controparte al pagamento «dell'importo di euro 12.549,76 pari a un terzo degli importi iscritti a ruolo, maggiorati di interessi e spese, o di altra somma maggiore o minore ritenuta di giustizia».

5. Il pubblico ministero ha rassegnato le proprie conclusioni con memoria depositata il 29 agosto 2017, ai sensi dell'art. 175 del codice della giustizia contabile.

In estrema sintesi, il pubblico ministero ha aderito all'impostazione della società SOGET, richiamandosi alla recente pronuncia della Sezione Terza giurisdizionale centrale d'appello n. 662 del 20 dicembre 2016 (confermativi di Sez. Emilia-Romagna, sentenza n. 108 del 9 giugno 2014).

Risolutivo, ad avviso della Procura, il fatto «che il Comune di Teramo, ai sensi della citata disciplina, non poteva esercitare un'attività di controllo con gli specifici effetti previsti esclusivamente nell'ambito del procedimento iniziato a seguito della presentazione della comunicazione di inesigibilità»; i procedimenti in esame, invece, «sono iniziati prima della comunicazione di inesigibilità o se questa è esistente è intervenuta prima del 1° gennaio 2015, data di entrata in vigore del comma 687 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190». Ne discende che, alla luce del vigente quadro normativo, gli atti di diniego in esame sono palesemente illegittimi.

Il pubblico ministero ha altresì osservato che «la conoscenza sulla situazione dei crediti in riscossione doveva essere assicurata e rivendicata dal Comune di Teramo, in quanto l'informazione sull'effettiva esigibilità dei residui attivi vetusti ha effetti diretti sulla costruzione di una veridica contabilità dell'ente locale (v. Cd.C., Sezione regionale di controllo per il Lazio, delib. n. 30 del 2015), poiché le poste di incerta esigibilità devono essere stralciate dal conto del bilancio per l'iscrizione nel conto del patrimonio, sino alla richiesta di formale discarico da parte dell'agente contabile (v., tra le tante, C.d.c., Sezione regionale di controllo per la Campania, delib. n. 282 del 2016)».

Di qui «l'esigenza dell'ente locale di acquisire i necessari elementi di valutazione sulla situazione dei crediti affidati in riscossione, e l'eventuale violazione di tale diritto (...) può comportare l'irrogazione di sanzioni (capo IV della legge n. 112/1999), mentre non può sostenere la perdita del diritto al discarico» dopo l'abrogazione (dal 1° gennaio 2015) della lettera b) del citato art. 19 del decreto legislativo n. 112 del 1999.

In definitiva, la pretesa del Comune di ottenere la documentazione giustificativa dell'attività di riscossione, in assenza della comunicazione di inesigibilità, non troverebbe giustificazione normativa; in presenza di comunicazioni già prodotte, invece, il controllo non avrebbe potuto essere avviato, ostandovi la previsione del citato comma 687.

La Procura regionale si è peraltro riservata di attivare («per le situazioni di cui ha avuto conoscenza con i ricorsi in discussione e in dipendenza di ulteriori eventuali denunce del Comune») procedimenti di responsabilità amministrativa, indipendentemente dalla procedura amministrativa di discarico.



6. In esito all'udienza pubblica del 3 ottobre 2017, questa Sezione sospendeva il giudizio rimettendo gli atti alla Corte costituzionale, reputando che fossero rilevanti e non manifestamente infondate le seguenti questioni di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3, 24, 53, 97, 81, 103, 111, 119 della Costituzione:

a) dell'art. 1, comma 687, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nella parte in cui prevede che «il controllo di cui all'art. 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come da ultimo sostituito dal comma 683 del presente articolo, può essere avviato solo, decorsi i termini previsti dal citato comma 684»;

b) dell'art. 1, comma 688, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, secondo cui «le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro (...) non sono assoggettate al controllo di cui al citato art. 19».

7. La Corte costituzionale, come ricordato in premessa, con sentenza n. 51 depositata il 15 marzo 2019 ha dichiarato inammissibili le questioni, nel presupposto che le disposizioni sospettate di incostituzionalità non fossero applicabili alla SOGET, che è «una cessionaria del ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali; essa pertanto non può annoverarsi tra gli “agenti della riscossione”, cui unicamente il legislatore ha inteso riferire la disciplina censurata».

La Corte costituzionale ha motivato questa conclusione sia con argomenti sistematici (che emergono ripercorrendo l'evoluzione normativa), sia con argomenti ermeneutici di carattere testuale, sia mediante l'analisi dell'evoluzione delle proroghe «generiche» (applicabili anche alle società «scorporate», cioè ai privati cessionari di attività già svolte dagli ex-concessionari) e di quelle «specifiche» (applicabili alle sole società partecipate da Riscossione S.p.a. e poi dal Gruppo Equitalia, cioè alle società ricondotte nell'ambito del pubblico erario).

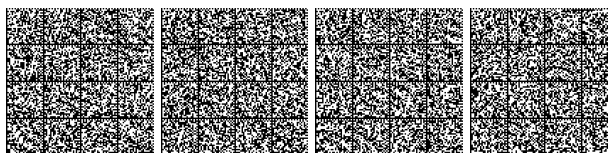
In particolare, è stata posta in evidenza la diversità di *ratio* che ha animato i distinti processi di discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo: mentre l'ultima proroga «generica» delle comunicazioni di inesigibilità di cui all'art. 59 del decreto legislativo n. 112 del 1999 è una misura ordinaria che tiene conto della continuità della gestione dell'attività da parte di soggetti direttamente consegnatari dei ruoli, invece la proroga («specificata») di cui al comma 12 dell'art. 3 del decreto-legge n. 203 del 2005 è una misura straordinaria, assunta nel contesto di una riforma che ha posto al centro la nascita di un nuovo soggetto e che ha tenuto conto del passaggio di tutti i ruoli alle società partecipate da Riscossione S.p.a., poi Gruppo Equitalia (salvo quelli delle società «scorporate», ai sensi del comma 24, lettera b, dell'art. 3 del decreto-legge n. 203 del 2005, che appunto restano in capo a esse).

Ad avviso dei giudici delle leggi, risultava chiaro il rapporto di genere a specie tra i due commi del citato art. 3 del decreto-legge n. 203 del 2005: il comma 12, infatti, è riferito esclusivamente alle società partecipate da Riscossione S.p.a. (poi Gruppo Equitalia), come peraltro è stato in seguito confermato, in maniera definitiva, con norma di interpretazione autentica, dall'art. 36, comma 4-*quinquies*, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2008, n. 31.

Ciò posto, nella stessa sentenza n. 51 del 2019 si è osservato che i termini previsti dal citato comma 12 sono stati nel tempo oggetto di continue proroghe, ma senza alcuna soluzione di continuità, e dalla versione originaria, nella quale le comunicazioni di inesigibilità dovevano essere presentate entro il 31 ottobre 2008, si è giunti all'ultima versione, nella quale le medesime comunicazioni dovevano essere presentate entro il 31 dicembre 2014, in forza della modifica introdotta dall'art. 1, comma 530, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)».

A ridosso della scadenza del 31 dicembre 2014 il legislatore è quindi intervenuto con la normativa di cui all'art. 1, commi da 682 a 689, della legge n. 190 del 2014, introducendo, per il controllo nel tempo delle quote dichiarate inesigibili, un nuovo meccanismo, definito «scalare inverso», che, se da un lato è innovativo rispetto al sistema delle precedenti proroghe, dall'altro, è intrinsecamente finalizzato alla soluzione della specifica situazione determinata proprio dalla concatenazione delle proroghe e dall'accumularsi di una ingente quantità di arretrati e di un'imponente stratificazione delle partite creditorie da trattare (come conferma la deliberazione della Corte dei conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, 20 ottobre 2016, n. 11/2016/G).

In altre parole, la scadenza contemporanea di tutte le comunicazioni di debito/credito tra agenti della riscossione e enti creditori aveva giustificato un intervento innovativo e straordinario del legislatore, prevedendosi in un'unica riforma, inscindibile nei suoi aspetti: a) la parziale revisione della disciplina delle comunicazioni di inesigibilità e del relativo controllo (articoli 19 e 20 del decreto legislativo n. 112 del 1999), con applicazione retroattiva della nuova disciplina alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 2000 (comma 688); b) lo scaglionamento in ordine cronologico, inverso a quello dell'affidamento in carico, dei termini di presentazione e controllo delle comunicazioni di inesigibilità (comma 684); c) l'allineamento a queste nuove regole di tutti i rapporti in essere, a tal fine prevedendone l'applicazione anche alle comunicazioni già presentate per le quali è stata prevista l'integrazione (comma 687); d) la diluizione, per un periodo pressoché corrispondente al cronoprogramma, dell'anticipazione — con onere a carico del



bilancio dello Stato — del rimborso a favore degli agenti della riscossione, delle spese maturate negli anni 2000 - 2013 per le procedure cautelari ed esecutive esperite per tentare il recupero dei medesimi crediti (comma 685); *e*) la sottrazione al controllo delle comunicazioni di importo pari o inferiore a 300 euro (comma 688); *f*) la previsione *ex lege* (fino alla medesima scadenza del cronoprogramma di cui al comma 684) della legittimazione dell'agente della riscossione a effettuare la riscossione delle somme iscritte a ruolo «anche per le quote relative ai soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia» (comma 686).

Era quindi errato, secondo la Corte costituzionale, ritenere che la normativa in questione potesse applicarsi anche alla società SOGET, poiché una disciplina di straordinaria eccezionalità come quella introdotta con l'art. 1, commi da 682 a 689, della legge n. 190 del 2014 poteva trovare applicazione, nell'ambito della stessa complessiva *ratio legis* desumibile dalla riforma sopra ricordata, solo relativamente a quelle fattispecie ricomprese nelle proroghe «specifiche» disposte dal comma 12 dell'art. 3 del decreto-legge n. 203 del 2005, per le quali i termini risultavano ancora pendenti alla data di entrata in vigore della riforma e, quindi, non poteva applicarsi alle società private «scorporate».

Conclusivamente, la Corte costituzionale ha affermato che i giudizi di impugnazione instaurati da SOGET S.p.a. avverso i provvedimenti di rifiuto del discarico per inesigibilità erano regolati a norma dell'art. 3, comma 24, lettera *b*), del decreto-legge n. 203 del 2005, come convertito nella legge n. 248 del 2005 (riguardando «ruoli consegnati fino alla data del trasferimento» del ramo d'azienda effettuato dal concessionario nazionale), non dall'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, bensì dalla disciplina ordinariamente prevista negli articoli 19 e 20 del decreto legislativo n. 112 del 1999, salva, in quanto ancora applicabile *ratione temporis*, la deroga disposta dall'art. 59, commi 4-*quater* e 4-*quinqies*, del medesimo decreto.

Ne discendeva che, essendo la riforma recata dalla citata legge n. 190 del 2014 «unica e inscindibile nei suoi aspetti», in linea di principio l'intera disciplina «introdotta con l'art. 1, commi da 682 a 689, della legge n. 190 del 2014 (...) non poteva applicarsi alle società private scorporate».

8. A distanza di pochi mesi dalla sentenza della Corte costituzionale, peraltro, è intervenuto l'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in forza del quale «i contenuti delle norme vigenti riferite agli agenti della riscossione si intendono applicabili, sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'art. 3, comma 24, lettera *b*), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248».

9. Dopo la riassunzione della causa ad opera di SOGET, in conseguenza della decisione della Corte costituzionale, nelle udienze del 14 gennaio e del 15 dicembre 2020 le parti hanno ulteriormente sviluppato le proprie difese in relazione allo *ius superveniens*. In particolare, oltre alla citata legge n. 160 del 2019, recante interpretazione autentica delle «norme vigenti riferite agli agenti della riscossione» con effetto «sin dalla data di entrata in vigore delle stesse», le parti hanno affrontato anche il tema dello «stralcio dei debiti fino a mille euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010», di cui all'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136).

9.1. Quanto alla SOGET, dopo l'atto di riassunzione, con memoria autorizzata del 24 novembre 2020 essa ha precisato le proprie difese e conclusioni nel senso che (per quanto qui precipuamente rileva):

l'interpretazione autentica risolve i dubbi circa l'applicabilità a SOGET della riforma di cui alla citata legge n. 190 del 2014, con la quale è stato raggiunto un soddisfacente punto di equilibrio;

il meccanismo dello «scalare inverso» non presenta profili di incostituzionalità, in ragione del fatto che vi è un sicuro vantaggio economico per l'ente creditore che può continuare a beneficiare, secondo il cronoprogramma di cui al citato comma 687, dei proventi derivanti dalla prosecuzione delle attività di riscossione;

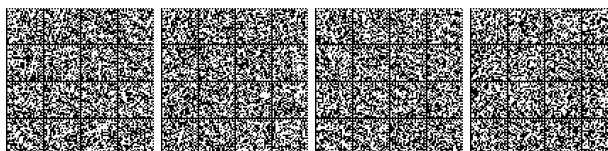
il sistema neppure incide negativamente sui cittadini debitori, perché assicura la prosecuzione delle attività di riscossione in condizioni di parità;

l'assenza di controlli sulle quote fino a 300 euro è ragionevole, perché consente di concentrare ed intensificare gli sforzi sulle cartelle di importo maggiore;

nel merito, le ragioni poste a fondamento del diniego di discarico sono comunque infondate, essendo state documentate le attività svolte dalla società di riscossione.

9.2. Quanto al Comune, dopo la memoria di costituzione in riassunzione, con note autorizzate del 23 novembre 2020 esso ha precisato le proprie difese e conclusioni nel senso che (per quanto qui precipuamente rileva):

la disposizione di interpretazione autentica non fa altro che rendere riproponibile e rilevante la questione di legittimità già sollevata, indipendentemente dall'estensione dell'ambito di applicazione dell'interpretazione autentica: ove la si voglia riferire soggettivamente alla società «agente», infatti, la questione riguarderebbe indistintamente tutti i ruoli; ove la si voglia riferire oggettivamente alle sole attività «scorporate», riguarderebbe i soli ruoli consegnati fino allo scorporo (avvenuto, in fattispecie, il 25 settembre 2006);



le disposizioni sullo stralcio di cui al citato art. 4 del decreto-legge n. 119 del 2018, intervenuto nelle more del giudizio, non sarebbero applicabili alla fattispecie concreta, laddove gli effetti del diniego di discarico si erano già prodotti (ed erano *sub judice*) antecedentemente all'entrata in vigore del decreto-legge medesimo;

peraltro, accedendo all'interpretazione restrittiva volta ad individuare oggettivamente l'ambito di applicazione dell'interpretazione autentica, lo stralcio non potrebbe riguardare i crediti affidati dopo lo data dello scorporo (per i quali SOGET non potrebbe essere considerata «agente della riscossione»);

diversamente ragionando, alle originarie questioni di legittimità costituzionale si aggiungerebbero quelle relative allo «stralcio» in questione, in forza del quale SOGET ha effettivamente annullato crediti del Comune di Teramo per complessivi euro 2.053.290,72, compresi anche in cartelle oggetto del presente giudizio;

in particolare, oltre alle già sollevate questioni concernenti le quote fino a 300 euro, sussisterebbe la lesione delle prerogative di autonomia — non solo finanziaria — dell'ente locale e la violazione degli articoli 114, 117 e 118 Cost., verificandosi *ex lege* l'annullamento, disposto dallo Stato con legislazione d'urgenza, di ingenti crediti dell'ente locale, prevedendosi perfino la restituzione di quanto eventualmente già pagato e ponendo così a rischio gli equilibri stessi di bilancio dell'ente interessato (salvo consentire di adeguarne i bilanci entro il 2019, per registrarne gli «effetti negativi»);

sarebbero, altresì, violati l'art. 3 (per la mancanza di forme compensativi a ristoro dei crediti annullati), l'art. 24 (privandosi il Comune del diritto alla difesa) e l'art. 53 (risolvendosi l'annullamento in una indebita esenzione d'imposta, addirittura retroattiva).

9.3. Quanto al pubblico ministero, ha rassegnato le proprie conclusioni scritte per le udienze del 14 gennaio e del 21 aprile 2020 (quest'ultima udienza poi posticipata al 15 dicembre 2020, per l'emergenza sanitaria da Covid-19), osservando che (per quanto qui precipuamente rileva):

l'effetto della disposizione introdotta a decorrere dal 1° gennaio 2020 è quello di far venire meno le ragioni in base alle quali la Corte costituzionale fondò la sentenza d'inammissibilità n. 51 del 2019;

riprendono così vigore tutte le censure che la Sezione aveva portato all'attenzione della Consulta con le ordinanze del marzo 2018;

alle censure anzidette possono aggiungersi anche quelle relative alla violazione dell'art. 118, comma 1, e dell'art. 119 anche con riferimento al sesto comma;

si è determinata, infatti, una vera e propria interferenza nell'autonomia degli enti locali (in violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza tra i vari livelli di governo); in particolare, lo Stato si sarebbe ingerito nella gestione dei rapporti convenzionali tra ente locale e società della riscossione, penalizzando con una regola tanto irragionevole quanto indifferenziata i comuni operosi rispetto a quelli che non hanno manifestato la stessa cura nel coltivare i propri crediti da riscuotere;

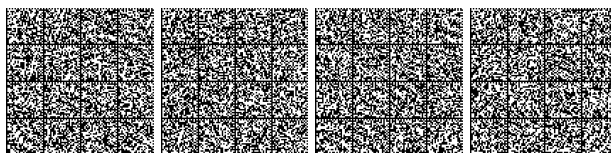
inoltre, si compromette la capacità di spesa corrente degli enti medesimi, mal celando un virtuale «condono» dei crediti più risalenti e di quelli di importo minore (che, sovente, costituiscono la maggior parte del portafoglio comunale).

La Procura ha quindi concluso per la non manifesta infondatezza delle segnalate questioni di legittimità costituzionale e, in subordine, per l'accoglimento del ricorso di SOGET.

10. All'udienza pubblica del 15 dicembre 2020, uditi gli avv.ti Della Rocca (per SOGET) e Cafforio (per il Comune di Teramo), nonché il pubblico ministero in persona del Vice Procuratore generale Roberto Leoni, la Sezione si è riservata i conseguenti provvedimenti.

DIRITTO

I. Il presente giudizio si incentra sulla possibilità, o meno, per il Comune di Teramo di sottoporre a controllo e, conseguentemente, di adottare provvedimenti di diniego di discarico relativamente a «quote» affidate all'agente della riscossione (società c.d. «scorporata»), in pendenza dei termini per la presentazione o l'integrazione delle relative comunicazioni di inesigibilità; ulteriore questione risiede nella possibilità di svolgere i controlli in parola, e di adottare i conseguenti provvedimenti, relativamente alle quote di valore inferiore o pari a 300 euro.



Entrambe le questioni:

sono rilevanti nel presente giudizio, che riguarda, tra l'altro, sia quote di importo fino a 300 euro, sia quote ricomprese in ruoli risalenti, tra gli altri, all'anno 2000, per i quali i termini di presentazione o integrazione delle comunicazioni di inesigibilità verranno a scadenza, a normativa vigente, nel 2042;

rivestono, all'evidenza, carattere di pregiudizialità logica e giuridica rispetto all'esame di merito sull'effettiva inesigibilità delle singole quote e sulle relative cause.

II. La rilevanza delle questioni non è intaccata dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in forza del quale «i contenuti delle norme vigenti riferite agli agenti della riscossione si intendono applicabili, sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'art. 3, comma 24, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248».

Con la riportata norma di interpretazione autentica il legislatore ha infatti chiarito che la ricorrente SOGET, nei rapporti con il Comune di Teramo, può essere considerata «agente della riscossione»; ciò, quanto meno, per le attività oggetto di scorporo, che costituiscono comunque una parte delle quote sottoposte al giudizio di questa Corte.

III. Né la rilevanza delle questioni è pregiudicata dalle disposizioni concernenti lo «stralcio» (o «rottamazione») di cui all'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136).

Invero, pur ritenendosi che la rottamazione sia applicabile anche ai rapporti in giudizio (per i quali il diniego di scarico era già stato emesso e impugnato alla data di entrata in vigore dell'intervento normativa), residuano comunque partite di importo superiore a mille euro, non soggette a stralcio, come incontestato tra le parti.

Si noti ancora che, per i carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, lo «stralcio» in questione (relativo ai debiti di importo residuo fino a 1000 euro) può essere considerato assorbente rispetto alla questione relativa alle quote di importo fino a 300 euro. Tuttavia, essendo sollevata nel presente giudizio anche la questione di legittimità costituzionale del predetto stralcio fino a 1.000 euro, per il caso di declaratoria di incostituzionalità si ritiene di dover comunque argomentare, in via consequenziale, anche la non manifesta infondatezza della questione concernente i controlli delle quote fino a 300 euro.

Lo stesso discorso può farsi per l'ulteriore intervento d'urgenza di «annullamento dei carichi» cui all'art. 4, comma 4, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69).

Al riguardo, va anzi tutto rilevato che alla data di deposito della presente ordinanza non sono state stabilite con decreto ministeriale le modalità e le date dell'annullamento dei debiti in parola (art. 4, comma 5, cit.) e che quindi non si è ancora perfezionato né, tantomeno, è stato formalizzato l'annullamento parziale dei carichi qui in discussione.

Ciò precisato, è sufficiente rilevare in ogni caso come il nuovo intervento riguardi esclusivamente i debiti: a) di importo residuo fino a 5.000 euro; b) risultanti dai singoli carichi affidati negli anni dal 2000 al 2010; c) riguardanti soggetti con reddito imponibile fino a 30.000 euro nel 2019. Ne discende che, comunque, neppure questo nuovo provvedimento legislativo fa venir meno la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionali qui affrontate, siccome concernenti, tra l'altro, carichi non ricompresi nell'annullamento, e segnatamente quelli (ancorché ricompresi nelle annualità dal 2000 al 2010): a) di importo superiore ai 5.000 euro; b) riguardanti soggetti con reddito imponibile al 2019 non compreso nel tetto di 30.000 euro.

È significativo, piuttosto, che nell'occasione si sia dato atto dell'esigenza di una «ridefinizione della disciplina legislativa dei crediti di difficile esazione e per l'efficientamento del sistema della riscossione»; a tal fine, il Ministro dell'economia e delle finanze è chiamato a trasmettere alle Camere «una relazione contenente i criteri per procedere alla revisione del meccanismo di controllo e di scarico dei crediti non riscossi per le conseguenti deliberazioni parlamentari» (art. 4, comma 10, cit.).

IV. Venendo alle questioni qui in esame, la normativa di riferimento è pacificamente rinvenibile nell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» - legge di stabilità 2015), in particolare ai commi 684 e seguenti, nonché negli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (come modificati dalla stessa legge n. 190 del 2014, art. 1, commi 682 e 683), salvo quanto specificato con riferimento allo «stralcio» dei debiti, di cui si è fatto cenno e su cui si tornerà nel prosieguo.

IV.1. Il citato comma 684 stabilisce, in particolare, che: «Le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia ovvero dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, sono presentate, per i ruoli consegnati negli anni 2016 e 2017, entro il 31 dicembre 2026 e, per quelli consegnati fino al 31 dicembre 2015, per singole annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2026».

Il testo della disposizione, vigente alla data di pubblicazione della presente ordinanza, è quello modificato dapprima con legge 1° dicembre 2016, n. 225 (recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 otto-



bre 2016, n. 193), in vigore dal 3 dicembre 2016, e poi (in corso di causa) con legge 4 dicembre 2017, n. 172 (recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148), in vigore dal 6 dicembre 2017, nonché con l'art. 3, comma 20, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136), in vigore dal 24 ottobre 2018.

È appena il caso di precisare che gli ultimi due interventi legislativi, sopravvenuti in corso di giudizio, non hanno intaccato l'impianto normativa in contestazione, se non allungando ulteriormente i termini già precedentemente previsti e, quindi, accentuando i profili di (il)legittimità costituzionale qui in esame.

L'effetto del comma 684 (a normativa vigente) è quello di rinviare fino al 2042 la definizione delle quote relative ai ruoli affidati nell'anno 2000, fino al 2041 la definizione dei ruoli 2001, fino al 2040 la definizione dei ruoli 2002, fino al 2039 la definizione dei ruoli 2003, fino al 2038 la definizione dei ruoli 2004, e così proseguendo fino ai ruoli 2015, da definire entro il 2027. Per i ruoli del 2016 e 2017, invece, le comunicazioni di inesigibilità possono essere presentate entro il 2026.

Per completezza, può segnalarsi che, da ultimo, l'art. 68, comma 4, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, aveva previsto che (in considerazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19) «le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione nell'anno 2018, nell'anno 2019 e nell'anno 2020 sono presentate, rispettivamente, entro il 31 dicembre 2023, entro il 31 dicembre 2024 e entro il 31 dicembre 2025».

La disposizione è stata ulteriormente modificata con l'art. 4, comma 1, lettera c) del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69), di guisa che «le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione nell'anno 2018, nell'anno 2019, nell'anno 2020 e nell'anno 2021 sono presentate, rispettivamente, entro il 31 dicembre 2023, entro il 31 dicembre 2024, entro il 31 dicembre 2025 e entro il 31 dicembre 2026».

Queste ultime proroghe, peraltro, non impattano sull'odierno contendere, concernente carichi delle annualità dal 2000 al 2008.

Infine, altre norme emergenziali sono intervenute negli ultimi mesi a rimodulare i termini di versamento delle riscossioni, senza però incidere sulle scadenze delle comunicazioni di inesigibilità che qui interessano.

IV.2. Il successivo comma 687, a sua volta, prevede al primo periodo che «le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote di cui al comma 684, presentate anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere integrate entro i termini previsti dallo stesso comma 684»; si riaprono, quindi, i termini anche per le quote ricomprese in comunicazioni già presentate, prevedendone la possibile integrazione fino alle date dinanzi indicate (2042 per i ruoli del 2000; 2041 per i ruoli del 2001; 2040 per i ruoli del 2002; ecc.).

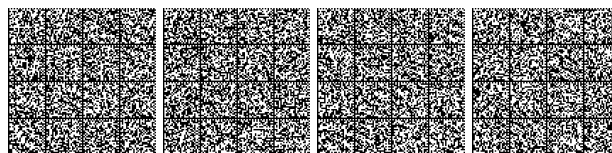
La regola, dunque, è quella della definizione per specifiche annualità, scaglionate tra il 2026 e il 2042, delle quote ricomprese in tutti i ruoli affidati tra il 2000 e il 2017, indipendentemente dalla circostanza che, per alcune delle quote stesse, sia già stata presentata una comunicazione di inesigibilità.

Al fine di rendere coerente l'impianto normativo, così strutturato, il secondo periodo del comma 687 prevede che «in tale caso» (vale a dire a fronte di comunicazioni già presentate) «il controllo di cui all'art. 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come da ultimo sostituito dal comma 683 del presente articolo, può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal citato comma 684».

Si intende, così, impedire all'ente creditore di svolgere i controlli sull'operato dell'agente della riscossione (o, meglio, di pronunciarsi sul conseguente diniego di discarico) fino allo spirare del termine finale per la eventuale integrazione delle comunicazioni di inesigibilità già presentate (ad esempio, fino al 31 dicembre 2042 per i ruoli risalenti al 2000).

La disposizione rende palese che, nella logica legislativa, il controllo sulle quote inesigibili (cioè a dire il controllo di cui agli articoli 19, comma 6, e 20 del decreto legislativo n. 112 del 1999, come riscritti dalla stessa legge n. 190 del 2014 ed applicabili nel nuovo testo anche alle quote degli anni dal 2000 in poi, ai sensi del successivo comma 688) presuppone necessariamente una previa comunicazione di inesigibilità da parte dell'agente della riscossione; ma poiché le comunicazioni possono essere presentate o comunque integrate, per i ruoli affidati negli anni dal 2000 al 2015, in annualità comprese tra il 2027 e il 2042, è giocoforza ritenere che i conseguenti controlli, da parte dell'ente creditore, non possano essere svolti se non prima dell'anno:

2043 (per i ruoli 2000, le cui comunicazioni potranno essere presentate o comunque integrate entro il 31 dicembre 2042);



2042 (per i ruoli 2001, le cui comunicazioni potranno essere presentate o comunque integrate entro il 31 dicembre 2041);

2041 (per i ruoli 2002, le cui comunicazioni potranno essere presentate o comunque integrate entro il 31 dicembre 2040);

e così proseguendo.

Ad avviso di questa Sezione appare, quindi, corretta l'esegesi propugnata dalla società ricorrente, condivisa anche dal pubblico ministero, alla luce della più recente giurisprudenza delle Sezioni d'appello di questa Corte dei conti (Sez. Prima, sentenza n. 79 del 17 marzo 2017; Sez. Terza, sentenza n. 662 del 20 dicembre 2016). La lettura costituzionalmente orientata prospettata dal Comune di Teramo si scontra, invece, con la chiara lettera del comma 687, secondo cui, a chiusura del sistema, «il controllo (...) può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal citato comma 684».

Non v'è spazio, insomma, per una interpretazione delle disposizioni che consenta di superare il vincolo temporale ivi stabilito.

IV.3. Il successivo comma 688, al secondo periodo, prevede sotto altro profilo che «le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro (...) non sono assoggettate al controllo di cui al citato art. 19». Fanno eccezione le quote «afferenti alle risorse proprie tradizionali di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera a), delle decisioni 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, e 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014».

Anche quest'ultima disposizione è chiara nel senso di sottrarre a qualsiasi forma di controllo, da parte dell'ente creditore, in sede amministrativa, le quote di valore unitario fino a 300 euro delle quali è (*recte*, sarà, nel corso degli anni a venire) richiesto il discarico per inesigibilità; ciò indipendentemente dal valore complessivo delle stesse.

La *ratio* legislativa si evince agevolmente anche dal comma 683 (nella parte in cui esso ha modificato l'art. 20, comma 2, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112) con cui si è previsto che «il controllo (...) è effettuato dall'ente creditore, tenuto conto del principio di economicità dell'azione amministrativa e della capacità operativa della struttura di controllo e, di norma, in misura non superiore al 5 per cento delle quote comprese nelle comunicazioni di inesigibilità presentate in ciascun anno». Si fissa, così, la misura «massima» dei controlli da effettuare, anziché la misura «minima» dei controlli stessi, lasciando trasparire una visione nella quale sarebbe l'eccesso di controlli a togliere efficienza ed economicità alla macchina della riscossione.

V. Così delineato, per quanto qui interessa, il quadro normativo di riferimento, merita anzi tutto richiamare alcune delle considerazioni già a suo tempo svolte da questa Corte dei conti, in funzione di controllo, con deliberazione n. 11/2016/G del 20 ottobre 2016 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (in tema di sistema della riscossione dei tributi erariali al 2015). In particolare:

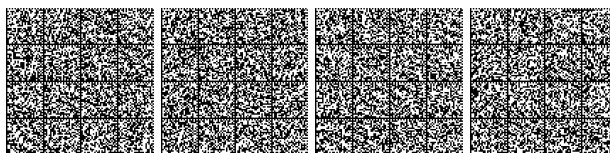
«l'esistenza di una consistente mole di arretrati ha indotto a disporre ripetutamente il differimento dei termini di presentazione delle comunicazioni, rimodulando, in parallelo, quelli per il controllo da parte degli enti creditori»; «la soluzione è stata così rinviata di anno in anno, con il risultato di aggravare il problema»;

«si è, pertanto, determinata una lievitazione negli anni delle quote inesigibili, con una conseguente imponente stratificazione delle partite creditorie da trattare (per gli agenti della riscossione) e da controllare (per gli enti impositori). In particolare, gli enti impositori dovrebbero sottoporre a controllo le procedure eseguite dall'agente della riscossione tutte le volte che viene presentata la comunicazione di inesigibilità e, nel frattempo, procedere ogni anno alla determinazione dei residui attivi (somme accertate e non ancora riscosse), ai fini della corretta redazione dei rispettivi bilanci. È accaduto, invece, che il legislatore sia intervenuto più volte con provvedimenti di definizione delle domande di rimborso e di discarico (ora comunicazioni di inesigibilità) delle somme iscritte a ruolo, prescindendo da forme di controllo analitico delle attività poste in essere»;

«per gli arretrati, con una soluzione che dà adito a indubbie perplessità, è stato introdotto un particolare calendario, prevedendo che le comunicazioni di inesigibilità per i ruoli consegnati nel 2013 debbano essere, presentate nel 2018, quelle relative ai ruoli del 2012 nel 2019 e così via, risalendo fino ai ruoli del 2000 per i quali le comunicazioni avverranno nel 2031» (termine poi ulteriormente prorogato prima al 2033, poi al 2037, infine al 2042, come dinanzi ricordato);

«l'obiettivo è quello di permettere agli agenti della riscossione di concentrarsi sulla lavorazione delle partite più recenti, trascurando quelle più risalenti per le quali le possibilità di incassare il credito sono diventate oggettivamente modeste (...)»; «è evidente, peraltro, che, considerata la massa e la vetustà delle quote inesigibili accumulate nel tempo, non solo la possibilità di riscossione delle partite più risalenti è assolutamente modesta, ma è anche improbabile un controllo effettivo delle procedure poste in essere dall'agente della riscossione da parte degli uffici degli enti impositori»;

andrebbe, piuttosto, valutata l'opportunità di concordare «la possibilità di presentare le comunicazioni di inesigibilità delle quote di importo rilevante — per le quali l'inesigibilità sia già stata definitivamente accertata — secondo una progressione diversa da quella attualmente prevista» e, segnatamente, raggruppandole possibilmente «per codice fiscale, a prescindere dalla annualità di riferimento» ad «evitare che, per lo stesso codice fiscale, il controllo debba essere ripetuto tante volte quante sono le singole partite di debito ad esso riferite nei diversi anni»;



«debole è, comunque, l'efficacia deterrente dell'azione di recupero: restano alti i livelli dell'evasione, comunemente influenzati anche dalla scarsa intensità ed efficacia dei controlli»;

«è singolare che, per il controllo, venga disposto un limite massimo, "non superiore", anziché un più congruo limite minimo almeno del 5 per cento». Un generale rafforzamento del processo di verifica della correttezza, efficacia ed efficienza dell'attività di riscossione appare, infatti, esigenza ineludibile».

Significative, in argomento, sono anche le constatazioni svolte nella recente deliberazione 31 marzo 2021, n. 7/2021/G della medesima Corte dei conti (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato), concernente la «gestione dei residui di riscossione nel bilancio dello Stato».

Si è osservato che la percentuale di verosimile realizzo dei crediti da riscuotere è pari, per lo Stato, al 3,43% (cui corrisponderebbe una svalutazione del 96,57%). L'elevato valore complessivo del «magazzino» (come illustrato in recenti audizioni parlamentari) «è essenzialmente dovuto alle ripetute proroghe dei termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, intervenute sin dai primi anni 2000». «Tali proroghe hanno infatti determinato l'accumulo di crediti nelle contabilità degli enti creditori e, per l'Agente della riscossione, un incremento del "magazzino" dei carichi da riscuotere. Peraltro, sempre secondo quanto riferito nel corso dell'audizione, anche le misure straordinarie di definizione agevolata e di annullamento delle posizioni inferiori ai 1000 euro affidate dal 2000 al 20101 non hanno significativamente intaccato il volume complessivo dei crediti residui ancora da riscuotere» (pagine 69 e 70).

Dopo aver osservato che «indubbiamente la scelta normativa non è risolutiva delle gravi criticità di gestione del c.d. "magazzino" crediti ancora da riscuotere», la Sezione ha formulato, tra le altre, le seguenti raccomandazioni:

«3. occorre adottare urgentemente misure che consentano di meglio governare i fenomeni gestionali sortesi al trend di crescita macroscopica dei resti da riscuotere»;

«4. è necessario provvedere adeguatamente e tempestivamente alla definizione delle posizioni oramai certamente irrecuperabili, salvaguardando comunque le esigenze dell'erario attraverso la verifica delle situazioni giuridiche sottese alle ragioni creditorie; si raccomanda inoltre di attuare prassi ordinarie e sistematiche di cancellazione dei crediti arretrati ritenuti inesigibili».

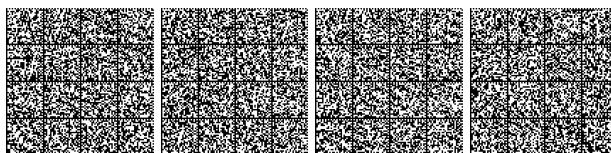
La stessa Corte costituzionale, in anni recenti, con riguardo alla dilazione trentennale dei piani di rientro dai disavanzi, ha avuto modo di osservare che, ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria (...), non può tuttavia disconoscersi la problematicità di soluzioni normative continuamente mutevoli (...), 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; probabilmente una più tempestiva vigilanza nei confronti delle consolidate prassi patologiche di alcuni enti territoriali avrebbe evitato le situazioni di obiettiva emergenza che il legislatore nazionale è stato costretto a fronteggiare con mezzi eccezionali (sentenza n. 107/2016).

Queste ultime considerazioni paiono ben attagliarsi, *mutatis mutandis*, anche alla fattispecie qui in esame, laddove il legislatore sembra aver abdicato, per i prossimi anni, alla tempestiva vigilanza sull'andamento delle riscossioni di crediti risalenti nel tempo, optando, ancora una volta, per una duplice via di fuga: da un lato, il rinvio della «resa dei conti»; dall'altro lato, l'ennesimo annullamento tout court dei carichi di importo contenuto.

Né il legislatore ha tenuto in attenta considerazione il chiaro monito contenuto a chiusura dell'ordinanza n. 51 del 2019: «una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come "bene pubblico" funzionale "alla valorizzazione della democrazia rappresentativa" (sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017), mentre meccanismi comportanti una "lunghissima dilazione temporale" (sentenza n. 18 del 2019) sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica». «In tale prospettiva» — ha aggiunto la Consulta — «deve essere sottolineata l'esigenza che per i crediti di minore dimensione il legislatore predisponga sistemi di riscossione più efficaci, proporzionati e tempestivi di quelli fin qui adottati».

Ciò nella consapevolezza che l'aspetto dell'entrata pubblica e, indissolubilmente, quello della sua effettiva riscossione e della connessa rappresentazione contabile, rappresentano la base su cui poggia, in concreto, la vita delle istituzioni.

VI. Nel descritto contesto, pare a questa Sezione giurisdizionale «non manifestamente infondata» la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni in parola, tra loro in combinato disposto, nella parte in cui non si limitano soltanto a prorogare fino al 2042 il termine per la presentazione o l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità dei crediti affidati alla riscossione nel 2000 (compresi, tra di essi, alcuni di quelli all'odierno vaglio giurisdizionale) ma prevedono anche: *a*) l'impossibilità, per l'ente creditore, di esercitare il controllo sulle quote iscritte a ruolo fino alla scadenza dei termini in parola (rinviano, così, l'azione di controllo fino al biennio 2043/2044 per i ruoli del 2000); *b*) in ogni caso, il divieto di sottoporre a controllo le quote di valore inferiore o pari a 300 euro (peraltro, «annullate» *ex lege* in corso di giudizio, con norma anch'essa sospetta di incostituzionalità).



Al riguardo, valgono le seguenti considerazioni.

VI.1. È ravvisabile, in primo luogo, la violazione del principio di ragionevolezza, di cui è espressione l'art. 3 della Costituzione, in quanto la definizione dei rapporti tra ente creditore e agente della riscossione resta legislativamente sospesa per un termine oggettivamente abnorme, che (avuto riguardo ai ruoli che formano oggetto del presente giudizio) supera abbondantemente i 40 anni (per i ruoli 2000) e i 20 anni (ruoli 2008).

L'irragionevolezza risiede, inoltre, nell'immotivato sbilanciamento di posizioni tra l'ente ereditare e l'agente, essendo rimessa esclusivamente all'agente la scelta del «se» e del «quando» presentare le comunicazioni di inesigibilità, durante il suddetto amplissimo arco temporale, mentre l'ente creditore resta in una posizione di mera soggezione, non potendo nel frattempo svolgere controlli finalizzati al diniego di discarico e alla tutela del proprio diritto.

Il profilo di irragionevolezza si manifesta in tutta la sua evidenza laddove si consideri che l'agente della riscossione non ha, ovviamente, alcun interesse a presentare la comunicazione di inesigibilità per le cartelle di pagamento che, ad esempio, abbia omissis di notificare nel termine decadenziale prescritto dall'art. 19, comma 2, lettera a) del decreto legislativo n. 112 del 1999 (termine oggi fissato in nove mesi dalla consegna del ruolo); l'ente creditore, dunque, è di fatto costretto ad aspettare anni (e, segnatamente, lo scadere del termine ultimo per la presentazione delle dichiarazioni di inesigibilità) prima di poter formalmente avviare l'*iter* di controllo su quest'ultima circostanza (cioè sulla omessa tempestiva notifica) e di poter adottare il conseguente diniego di discarico. Ciò significa che una omessa notifica risalente ai ruoli del 2000 non potrà essere contestata e regolata prima del 2043.

L'assetto normativo che ne risulta pare, quindi, caratterizzato da una intrinseca incoerenza, contraddittorietà ed illogicità, esorbitando dall'esigenza di disciplinare discrezionalmente lo svolgimento del procedimento amministrativo (prima) e del conseguente processo (poi), attraverso scansioni temporali finalizzate a salvaguardarne le esigenze di certezza (cfr. Corte costituzionale, ord. n. 174/2013); si configura, anzi, una indeterminatezza oggettiva dei tempi dell'*iter* procedimentale, posto che i differimenti di volta in volta operati hanno indicato termini finali successivamente prorogati, da ultimo, per ben due volte, addirittura nel corso del presente giudizio (cfr. Corte costituzionale sentenza n. 102/2013).

Merita ricordare che, in altra fattispecie, afferente l'effettuazione dei conguagli di legge tra amministrazione e soggetto gestore di servizi pubblici, pure nell'ottica generale del perseguimento dell'efficienza dei servizi pubblici stessi, è stato ritenuto irragionevole e costituzionalmente illegittimo il rinvio della comunicazione e della conseguente elaborazione dei dati utili allo scopo in maniera affastellata e distanziata anche di una decina d'anni dal periodo cui i dati stessi si riferivano, laddove i dati stessi avrebbero dovuto evidentemente essere acquisiti ed utilizzati nell'immediatezza (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 156/2007); ciò appare tanto più vero, e a maggior ragione, per la riscossione di crediti pubblici e a fronte di una dilazione temporale che eccede non il decennio, bensì il quarantennio.

Quanto alle quote di valore unitario inferiore o pari a 300 euro, appare contrario a logica sottrarle a controllo in quanto tali, indipendentemente dal valore cumulativo di esse, avuto riguardo non solo alla posizione del singolo debitore, ma anche al coacervo di crediti dell'ente creditore (sicché, laddove un ente creditore debba riscuotere un portafoglio formato da un fascio di crediti, tutti singolarmente di importo minimo, ma assai elevati nel numero e quindi nell'importo complessivo, non potrebbe effettuare alcun sindacato sull'operato del proprio agente).

VI.2. Sotto un secondo profilo, la disciplina in parola sembra contrastare con gli articoli 24 e 103 Cost., impedendo di fatto ad una sola ovvero ad entrambe le parti del rapporto, per un tempo palesemente incongruo (ed incompatibile anche con l'esercizio effettivo delle eventuali conseguenti azioni di responsabilità), di accedere alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice contabile per vedere definita la propria posizione patrimoniale; ciò tanto nel giudizio di conto, quanto nel giudizio ad istanza di parte per il discarico di quote inesigibili.

La violazione delle stesse norme di rango costituzionale è ravvisabile, a maggior ragione, nella impossibilità non solo temporanea, ma addirittura definitiva, con riguardo alle quote di valore unitario fino a 300 euro, di avviare le procedure di controllo propedeutiche all'eventuale provvedimento di discarico, giustiziabile dinanzi alla Corte dei conti, comportando l'impossibilità per l'ente creditore di ottenere tutela in tal senso anche in un ipotetico giudizio di conto (non essendo pensabile che possa o debba provvedere la magistratura contabile, in sede giurisdizionale, a svolgere sulla riscossione dei crediti quei controlli che l'amministrazione creditrice stessa non potrebbe compiere in sede amministrativa).

In argomento, è noto che l'esigenza di agevolare operativamente l'attività di una parte, fissando termini di favore, non può spingersi fino a ledere l'effettività del diritto di difesa della controparte (arg. C. cost. sentenza n. 360 del 2003; Id., sentenza n. 346/1988); si è anche affermato che il differimento dell'accesso alla giurisdizione non vulnera irragionevolmente il diritto di difesa a condizione che la tutela non sia rinviata *sine die*, ma per un termine «breve» (C. cost., sentenza n. 162/2016), e che sia comunque giustificata da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia (C. cost., sentenza n. 62/1988; sentenza n. 81/1988; sentenza n. 132/1988), fermo restando che, pur nel concorso di



tali circostanze, il legislatore deve contenere l'onere nella misura meno gravosa possibile, in quanto l'ampiezza della copertura offerta dai richiamati parametri costituzionali è tale da colpire non solo l'esclusione della tutela giurisdizionale, soggettiva e oggettiva, ma anche qualsiasi limitazione che ne renda impossibile o anche difficile l'esercizio (C. cost., sentenza n. 233/1996; sentenza n. 56/1995).

Sotto quest'ultimo profilo, può rilevarsi che anche nella materia processuale il riscontro di ragionevolezza va senz'altro operato attraverso la verifica «che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (v. Corte costituzionale, sentenza n. 1130 del 1988; n. 71 del 2015; n. 241 del 20 novembre 2017).

VI.3. Inoltre, il rinvio della tutela giurisdizionale ad un momento eccessivamente distante nel tempo è suscettibile di configurare una lesione del principio del giusto processo, perché un processo obbligatoriamente posticipato da venti a quaranta anni (ed oltre), rispetto ai fatti storici cui si riferisce la controversia, non può essere considerato né «giusto» né «ragionevole», meno che mai garantire l'effettività della tutela (v. art. 111 Cost. nonché art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come ripreso dall'art. 47 Carta UE).

Si eluderebbero infatti, vanificandoli del tutto, gli stringenti parametri di ragionevolezza delineati dalla stessa giurisprudenza europea (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 36/2016), dovendosi accedere a una nozione ampia e sostanziale di durata ragionevole del processo (v., ad esempio, Corte costituzionale, sentenza n. 184/2015), coerente con la finalità della normativa *de qua*.

Per di più, nel caso di specie è rilevabile l'asimmetria nella posizione delle parti, essendo l'ente pubblico creditore in una situazione di prolungata e mera soggezione rispetto alle iniziative dell'agente della riscossione (non potendosi avviare i controlli e i conguagli prima delle comunicazioni di inesigibilità ovvero delle relative integrazioni).

D'altronde, allorché nel 2042 scadranno i termini per le comunicazioni relative ai ruoli del 2000, e dunque nel biennio 2043/2044 potranno iniziare a definirsi i conseguenti rapporti di debito/credito tra il Comune di Teramo e la società SOGET, una eventuale (tardiva) pronuncia giurisdizionale potrebbe risultare *inutiliter data*, non solo perché la soddisfazione del credito avverrebbe a distanza di oltre quaranta anni dall'insorgere dei presupposti del credito stesso, ma anche perché è lecito dubitare che l'agente della riscossione e le garanzie rilasciate saranno, a quella data, ancora utilmente escutibili.

VI.4. Non manifestamente infondata appare anche la violazione dell'art. 81 Cost., sotto il profilo della certa e sollecita definizione delle entrate e della cognizione del loro effettivo stato, ai fini del perseguimento degli equilibri di finanza pubblica, non sembrando compatibile con la suddetta finalità costituzionale il rinvio del definitivo accertamento sulla effettiva riscuotibilità di un credito ad un momento futuro eccessivamente lontano, collocato al di là di qualsivoglia orizzonte temporale accettabile sul piano della disciplina contabile e finanziaria.

Né può ignorarsi che nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano, tra l'altro, nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa (...) a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti (C. cost., sentenza n. 70 del 2012); ma dette effettività e congruenza non potranno essere acclamate se non a distanza di decenni, ben oltre qualsiasi accettabile orizzonte temporale.

VI.5. Con riferimento all'art. 97 Cost., le disposizioni in parola rappresentano un ostacolo a che l'amministrazione pubblica possa bene organizzarsi per assicurare una sana gestione finanziaria e per dar corso ai dovuti controlli, conservando il pieno dominio sull'effettiva correttezza della gestione, da parte dell'agente, della riscossione delle proprie entrate; al contrario, la normativa è giunta a prevedere, per i crediti oggetto di giudizio, la sospensione del controllo sullo stato della riscossione per un periodo compreso all'incirca tra i venti e i quaranta anni, vietando per di più l'esame delle posizioni di importo fino a 300 euro (sempre che sopravvissute all'annullamento *ex lege*) ed introducendo perfino un limite massimo (anziché minimo) sul totale delle posizioni suscettibili di verifica.

Il divieto (e non la mora facoltà) di effettuare controlli, lungi dal contribuire al perseguimento dell'economicità e dell'efficienza dell'azione amministrativa, sembra a questa Corte insanabilmente in contrasto con il principio di buon andamento e di corretta organizzazione amministrativo-contabile, sol che si pensi all'importanza del sistema dei controlli per il corretto agire amministrativo.

Non solo. Essendo doveroso per l'ente ereditare stimare, nell'oggi, il valore aggiornato di realizzo del «magazzino» (o portafoglio) dei propri crediti, per le note ragioni efficacemente richiamate anche dal Comune di Teramo e dal pubblico ministero, si viene a creare una irragionevole duplicazione di analisi e di controlli sugli stessi crediti: una prima volta, a fini meramente valutativi dell'attendibilità delle poste creditorie; una seconda volta, a distanza di decenni, ai fini dell'accertamento giuridico della definitiva inesigibilità delle poste stesse, con regolazione del rapporto con l'agente incaricato.



VI.6. Sullo sfondo, un ulteriore profilo di lesione è prospettabile anche con riguardo all'art. 53 Cost., sotto il profilo della mancanza di effettività del principio di capacità contributiva, che dalla previsione legislativa di una sospensione *sine die* dei controlli (e dall'abdicazione completa per quelli su partite fino a 300 euro) risulta fortemente indebolito, laddove non si possa in concreto assicurare, mediante le opportune verifiche da parte dell'amministrazione creditrice, viepiù nelle comunità locali, che l'attività di riscossione sia condotta in condizioni di effettiva parità nei confronti di tutti i contribuenti e che non siano tollerate situazioni di sottrazione all'obbligo tributario; in definitiva, si impedisce all'amministrazione di controllare il regolare funzionamento di uno dei servizi che condizionano l'esistenza stessa della vita della comunità.

Al riguardo, ravvisata la non manifesta infondatezza della questione, è doveroso rimetterne il vaglio alla Corte costituzionale, in uno con tutte le altre, nella considerazione che l'art. 53 della Costituzione è posto a tutela dell'interesse generale alla riscossione dei tributi, considerato quale interesse particolarmente differenziato che, attenendo al regolare funzionamento dei servizi necessari alla vita della comunità, ne condiziona l'esistenza (v. C. cost., sentenza n. 32 del 1976; Id., sentenza n. 45 del 1963).

VI.7. Ancora, non può ignorarsi la lesione dell'art. 119, commi 1, 2 e 4, lamentata dal Comune di Teramo e condivisa dal pubblico ministero (e, a parere di questa Corte, anch'essa non manifestamente infondata), laddove la legislazione in analisi impedisce attualmente all'ente locale di avere conoscenza delle risorse finanziarie effettivamente disponibili e ritarda oltremodo il loro conseguimento, seppur parziale, in caso di inadempienza dell'agente, escludendo in via di fatto, con norma statale, il coinvolgimento dell'ente locale medesimo nell'*iter* di soddisfacimento del proprio credito.

Si incide anche, per tal via, su un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione (cfr. C. cost., sentenza n. 129 del 2016).

VI.8. In ultimo, non possono che richiamarsi le lucide considerazioni svolte dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 51/2019, cit., par. 4.3.4), secondo la quale «una disciplina di straordinaria eccezionalità come quella introdotta con l'art. 1, commi da 682 a 689, della legge n. 190 del 2014 può trovare applicazione, nell'ambito della stessa complessiva *ratio legis* desumibile dalla riforma sopra ricordata, solo relativamente a quelle fattispecie ricomprese nelle proroghe «specifiche» disposte dal comma 12 dell'art. 3 del decreto-legge n. 203 del 2005, per le quali i termini risultavano ancora pendenti alla data di entrata in vigore della riforma e quindi, non può applicarsi alle società private «scorporate»».

Ad avviso della Consulta, «appare evidente, infatti, che la riforma è stata introdotta nell'intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze derivanti esclusivamente dall'istituzione di agenti «pubblici» della riscossione, con conseguente irragionevolezza di una interpretazione che, a dispetto del tenore letterale, la estendesse alle suddette società private «scorporate»».

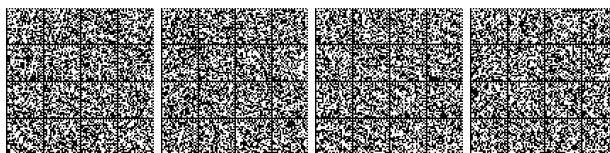
Ad ancora: «la nuova disciplina trova specifica ragione nell'ingresso, disposto a suo tempo *ex lege*, dei soggetti «pubblici» nell'attività di riscossione degli enti territoriali, chiamati anche a supplire, più o meno obtorto collo, alle disfunzioni nell'attività di riscossione risalenti alle precedenti gestioni private. Risulterebbe, pertanto, senz'altro irragionevole l'estensione di tale disciplina a quelle imprese private che (come detto, non scendo parte del sistema «pubblico» della riscossione) a suo tempo liberamente avevano assunto l'attività di riscossione, concentrata poi nelle società scorporate».

Ne discende che, se era da considerare «irragionevole» una simile opzione interpretativa, per le medesime ragioni di ordine sistematico testé riportate può seriamente dubitarsi della ragionevolezza della scelta legislativa di aver esteso (ab origine, o comunque con interpretazione autentica) il meccanismo dello «scalare inverso» anche alle società private «scorporate», «prorogando in un futuro abnormemente lontano i termini per il controllo da parte degli enti creditori» (sentenza n. 51, cit.).

VII. Con riguardo allo «stralcio» di cui al citato art. 4 del decreto-legge n. 119 del 2018, valgono le seguenti ulteriori considerazioni.

VII.1. In punto di rilevanza, deve osservarsi, anzi tutto, che l'annullamento dei crediti in parola sicuramente travolgerebbe, come incontestato, almeno una parte dei carichi in giudizio, vale a dire quelli di importo fino a 1.000 euro affidati tra il 2000 e il 2008; anche a voler accedere all'interpretazione restrittiva della norma di interpretazione autentica sulla nozione di «agenti della riscossione», limitandola ai soli crediti «ante scorporo», comunque l'annullamento travolgerebbe i carichi affidati antecedentemente allo «scorporo» del 2006, qui in contestazione.

Inoltre, stanti il tenore letterale della disposizione di «stralcio» e «annullamento», nonché la sua *ratio*, è da ritenere la sua applicabilità anche ai rapporti pendenti e in particolare a quelli *sub iudice*, tra cui rientrano quelli portati all'attenzione di questa Corte dei conti.



In tal senso depone anche il rinvio espresso all'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, che vale ad escludere in radice non solo l'applicazione degli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (concernenti, per l'appunto, le procedure di discarico per inesigibilità, i correlati controlli e la responsabilità dell'agente), ma addirittura la responsabilità amministrativa e contabile dei soggetti interessati, fatta eccezione per le sole fattispecie dolose.

Per tal via, sui carichi in questione la legge intende porre, all'evidenza, una pietra tombale, abbuonando non solo il debito dei soggetti obbligati, ma anche l'eventuale responsabilità connessa alla mancata riscossione colposa, prescindendo completamente dalla situazione specifica del singolo credito o del singolo ente creditore (salva l'esclusione di alcune tipologie ritenute «indisponibili»: *cf.* art. 3, comma 16, lettere a, b e c del medesimo decreto-legge).

VII.2. Si ripropongono, quindi, con riguardo a questa operazione legislativa d'urgenza, le stesse questioni di legittimità costituzionale già dinanzi illustrate con riferimento alle quote di importo fino a trecento euro (v. paragrafi VI.1 e seguenti), con l'aggravante per cui, nel caso dello «stralcio», l'elisione non si limita ai controlli dell'ente creditore, ma si riferisce al carico stesso.

Secondo quanto riferito dal Comune di Teramo, e non contestato, in forza del citato art. 4 la SOGET ha effettivamente annullato crediti del Comune di Teramo per complessivi euro 2.053.290,72.

VII.3. In aggiunta, appaiono condivisibili, e non manifestamente infondati, anche gli ulteriori profili di legittimità costituzionale prospettati dal Comune e dalla Procura regionale con riguardo alla disposizione in esame.

In riferimento agli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, assume rilievo la lesione dell'autonomia — anche finanziaria — dell'ente locale interessato, il quale si vede annullare con legge statale, in via di straordinaria urgenza e necessità, crediti «residui» per un ingente valore complessivo, senza neppure distinguere tra quelli affidati in riscossione prima e dopo lo «scorporo», prevedendosi perfino la restituzione di quanto eventualmente già pagato dai debitori dopo la data di entrata in vigore del decreto-legge.

L'operazione, pur comportando inevitabili «effetti negativi» per l'ente locale, con effetto sul bilancio 2019, prescinde totalmente non solo dalle valutazioni ed ipotetiche determinazioni dell'ente medesimo (al quale resta pretermessa qualsiasi forma di compartecipazione alla gestione delle sorti dei propri crediti), ma anche dalle caratteristiche concrete del magazzino di crediti oggetto di «stralcio» (essendovi intuitive, rilevanti differenze tra i crediti statali e quelli degli enti locali), nonché dallo stato del relativo contenzioso, senza peraltro prevedere alcun meccanismo compensativo.

VII.4 Del tutto eccentrico appare, inoltre, il correlato meccanismo di esenzione da responsabilità amministrativa e contabile, mediante espressa «improcedibilità» dei relativi giudizi, che priva l'ente creditore della possibilità di far valere eventuali responsabilità dell'agente riferibili alla perdita del proprio credito o alla omessa coltivazione delle necessarie azioni a tutela del credito stesso, ricadenti in epoca anteriore alla disposizione legislativa di «stralcio».

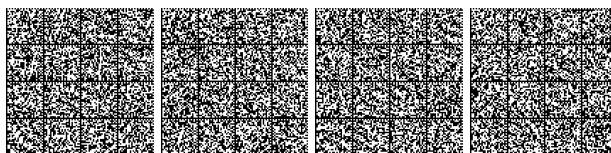
Non è chi non veda, ad esempio, come la mancata originaria notifica di una cartella di pagamento, imputabile all'agente della riscossione, o altre circostanze idonee a comportare la perdita del diritto al discarico (di cui all'art. 19, comma 2, del citato decreto legislativo n. 112 del 1999), ricadrebbero automaticamente ed inesorabilmente sull'ente creditore, distanza di un tempo compreso tra i dieci e i venti anni, senza alcuna possibilità di tutela nei confronti dell'agente inadempiente.

Per tal via, appare non manifestamente infondata la violazione dei principi costituzionali fondamentali di cui: all'art. 3, sotto il profilo dell'irragionevolezza e dell'arbitrarietà dell'annullamento indiscriminato di crediti, sulla sola base del relativo importo e dell'anno di affidamento in riscossione; all'art. 24, privandosi il Comune del diritto ad attivare o proseguire la difesa giudiziale delle proprie ragioni e del proprio patrimonio, tanto nei confronti del debitore, quanto nei confronti dell'agente, pur a fronte di pregressi comportamenti gravemente colposi di quest'ultimo; all'art. 53, risolvendosi l'annullamento indiscriminato del debito in una impropria esenzione d'imposta, con effetto retroattivo, per i carichi fino a 1.000 euro.

Sotto altro profilo, la stessa società «scorporata» è arbitrariamente privata della possibilità di beneficiare dell'aggio di riscossione, a fronte di crediti di importo modesto (e, come tale, di più agevole realizzo in linea di principio) ed a prescindere dallo stato della procedura riguardante l'importo «residuo» oggetto di «annullamento» automatico.

La sentenza n. 51 del 2019, del resto, nel ricostruire minuziosamente e sistematicamente il quadro normativa stratificatosi nel corso del tempo, aveva tenuto ben distinta — come dinanzi già osservato — la posizione delle società pubbliche (subentrate agli ex concessionari) rispetto alla posizione delle società private «scorporate» operanti per gli enti territoriali; di tal che, può ora seriamente dubitarsi, dopo la norma di interpretazione autentica, della ragionevolezza della scelta legislativa nella parte in cui ha automaticamente esteso la «rottamazione» anche ai rapporti tra enti territoriali e società private scorporate, includendovi in linea di principio anche i carichi affidati successivamente allo scorporo, incidendo così nei rapporti convenzionali tra soggetti privati e soggetti pubblici dotati di garanzie costituzionali di autonomia.

VIII. Per l'insieme delle ragioni fin qui esposte, avuto riguardo alle sole disposizioni che, effettivamente, assumono concreta ed attuale rilevanza nell'ambito del presente giudizio, ritiene questa Sezione giurisdizionale della Corte dei conti che siano non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3, 24, 53, 97, 81, 103, 111, 119 della Costituzione:



dell'art. 1, comma 687, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (come autenticamente interpretato dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160) nella parte in cui prevede (in combinato disposto con il comma 684) che «il controllo di cui all'art. 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come da ultimo sostituito dal comma 683 del presente articolo, può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal citato comma 684», con effetto anche per le società private «scorporate»;

dell'art. 1, comma 688, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, secondo cui «le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro (...) non sono assoggettate al controllo di cui al citato art. 19».

Questa Sezione ritiene, inoltre, che siano rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3, 24, 53, 97, 81, 103, 111, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione:

dell'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136), nella parte in cui prevede, anche agli effetti dei rapporti pendenti tra enti territoriali e società private «scorporate» (ex art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160), l'automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a mille euro, stabilendo altresì, mediante rinvio all'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, l'inapplicabilità degli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 e, fatti salvi i casi di dolo, l'improcedibilità del «giudizio di responsabilità amministrativo e contabile».

IX. Il presente giudizio deve essere quindi doverosamente sospeso con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per le conseguenti valutazioni, ai sensi della legge 11 marzo 1953, n. 87.

X. La statuizione sulle spese va riservata all'esito del giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, con pronuncia non definitiva,

Ravvisata la rilevanza e la non manifesta infondatezza, con riferimento agli articoli 3, 24, 53, 97, 81, 103, 111, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, delle questioni di legittimità costituzionale:

dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nonché,

dell'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136), in combinato disposto con l'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228;

come interpretati autenticamente dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti, a cura della segreteria, alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio fino alle conseguenti decisioni della Corte costituzionale, con onere di riassunzione a carico delle parti nei termini di legge;

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, alle parti in causa ed al pubblico ministero, e sia comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Riserva all'esito del giudizio la statuizione sulle spese.

Il Collegio, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante il «Codice in materia di protezione dei dati personali», a tutela della riservatezza del terzo indicato nella presente ordinanza, dispone che a cura della segreteria venga apposta l'annotazione di cui al comma 3 di detto art. 52 nei riguardi del contribuente indicato nella presente ordinanza.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in L'Aquila nelle camere di consiglio del 15 dicembre 2020 e del 25 maggio 2021.

Il Presidente: NISPI LANDI

Il giudice estensore: DE MARCO

In esecuzione del suesposto provvedimento collegiale ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi del contribuente indicato nella presente ordinanza.



N. 128

Ordinanza del 31 maggio 2021 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo sul ricorso proposto da SOGET S.p.a. contro Comune di Teramo

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Procedura di discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo - Termine per la presentazione o l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 - Decorrenza del termine per l'avvio del procedimento di controllo dell'ente creditore - Esclusione dal controllo delle quote inesigibili di valore inferiore o pari a 300 euro.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684 della medesima legge, come interpretati dall’art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Stralcio dei debiti di importo residuo fino a mille euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010 - Applicazione delle disposizioni di cui all’art. 1, comma 529, della legge n. 228 del 2012 che prevedono l’esclusione dell’applicazione degli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 e, fatti salvi i casi di dolo, che non si procede a giudizio di responsabilità amministrativo e contabile.

- Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 4 (come interpretato dall’art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”), in combinato disposto con l’art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)”).

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

Composta dai signori magistrati:

Mario Nispi Landi - presidente;

Gerardo de Marco - giudice relatore;

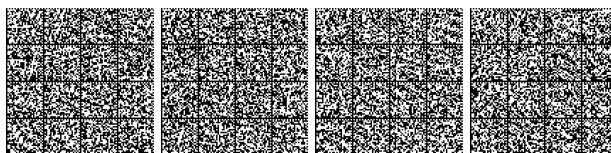
Paola Lo Giudice - giudice;

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio iscritto al n. 19594 del registro di segreteria, sul ricorso proposto da SOGET S.p.a. (c.f. 01807790686), difesa dagli avv.ti Sergio Della Rocca (DLL SRG 61B12 G878X) e Danilo Monaco (MNC DNL 71L04 C632W) del Foro di Pescara contro Comune di Teramo (c.f. 00174750679), difeso dall’avv. Cosima Cafforio (CFF CSM 59P44 E205F) del Foro di Teramo avverso il provvedimento di diniego di discarico prot. n. 8951 del 13 febbraio 2017, concernente quote inesigibili nei confronti del debitore E ... s.c. a. r.l. (p. IVA ...) uditi all’udienza pubblica del 15 dicembre 2020 gli avv.ti Della Rocca e Cafforio, nonché il pubblico ministero in persona del vice procuratore generale Roberto Leoni.

FATTO

Premessa. Con la presente ordinanza tornano ad essere sollevate alcune questioni di legittimità costituzionale che questa Sezione aveva già sottoposto alla Corte costituzionale con ordinanze numeri 13, 14 e 15 del 16 marzo 2018 (rubricate ai numeri 83, 84 e n. 120/2018 del r.o.) e che erano state dichiarate inammissibili con sentenza n. 51 depositata il 15 marzo 2019.

La declaratoria di inammissibilità era stata pronunciata nel presupposto che le società cessionarie del ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali non potessero annoverarsi tra gli «agenti della riscossione».



All'indomani della sentenza, tuttavia, è intervenuta l'interpretazione autentica di cui all'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, volta a superare l'opzione ermeneutica indicata dalla Corte costituzionale medesima, con l'effetto di far riprendere valenza alle considerazioni a suo tempo svolte da questa Sezione giurisdizionale.

Ciò premesso, per il principio di «autosufficienza» degli atti e per agevolare l'esame della questione, si ritiene utile compendiare di seguito, nuovamente, l'intera vicenda processuale e le conseguenti questioni di legittimità costituzionale, integrandole con i riferimenti agli ulteriori sviluppi normativi e giurisprudenziali *medio tempore* intervenuti.

1. Con il ricorso in epigrafe la SOGET, nella sua qualità di società c.d. «scorporata» e, quindi, di «agente della riscossione» del Comune di Teramo, contesta il provvedimento di diniego di discarico prot. n. 8951 del 13 febbraio 2017, concernente una cospicua serie di quote non riscosse nei confronti del debitore E ... s.c. a. r.l. (p. IVA ...); si tratta, nella specie, di circa 20 partite di somme iscritte a ruolo, a vario titolo, nei confronti del contribuente in parola, in annualità che vanno dal 2000 al 2008.

Giova subito osservare che il presente giudizio si inquadra in un ben più ampio contenzioso tra l'ente locale ed il proprio agente della riscossione. Il Comune di Teramo, in particolare, a cavallo tra il 2015 e il 2016 ha avviato un'attività di controllo sullo stato delle riscossioni affidate a SOGET nei confronti di 142 contribuenti; in esito all'esame degli elementi raccolti, il comune ha emesso una serie di provvedimenti di diniego di discarico, distinti per ciascun debitore, tra cui quello che forma oggetto del presente giudizio; i provvedimenti in parola sono stati singolarmente impugnati dall'agente della riscossione dinanzi a questa Corte dei conti, con 144 separati ricorsi aventi tutti analogo contenuto in diritto.

Le udienze di discussione relative ai suddetti ricorsi si sono svolte, per raggruppamenti separati, il 9 maggio, il 3 ottobre, il 7 novembre 2017; in esito alle predette udienze il giudizio è stato sospeso in conseguenza della proposizione di questione di legittimità costituzionale, come ricordato in premessa.

Dopo la riassunzione a seguito dell'incidente di costituzionalità, il presente giudizio è stato poi discusso, una prima volta, all'udienza del 14 gennaio 2020, in esito alla quale è stato concesso termine alle parti per dedurre in merito al sopravvenuto mutamento del quadro normativo; infine, dopo un ulteriore rinvio connesso all'emergenza epidemiologica da COVID-19, si è svolta l'udienza del 15 dicembre 2020, in esito alla quale è stata pronunciata la presente ordinanza.

2. Più in dettaglio, con specifico riguardo alla fattispecie in giudizio, è documentato che:

con nota prot. n. 71146 del 16 dicembre 2015 il Comune di Teramo chiedeva alla SOGET di fornire «dettagli con annessi documenti giustificativi, atti a dimostrare il puntuale e tempestivo» adempimento dell'attività di riscossione svolta nei confronti di 142 posizioni, in relazione alle quali erano insorti dubbi circa la attuale sussistenza del credito comunale (essendosi anche eccepita dai debitori, con istanze di sgravio o ricorsi, la nullità ovvero la tardività degli atti adottati dall'agente della riscossione); il contribuente E ... s.c. a. r.l. si trova indicato al n. 60 dell'elenco accluso alla predetta nota;

la SOGET con nota prot. n. 1258/2016 eccepiva l'irritualità della richiesta in parola, ritenendo che il comune stesse impropriamente esercitando un'attività di controllo sulle quote inesigibili in pendenza dei termini per la presentazione o l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità e, per di più, senza svolgere contestazioni analitiche sulle presunte omissioni o irregolarità commesse dall'agente;

con nota prot. n. 11702 del 1° marzo 2016 il comune insisteva nella propria richiesta di conoscere lo stato della riscossione dei propri crediti iscritti a ruolo, indipendentemente dalla comunicazione di inesigibilità e dal relativo procedimento, trattandosi complessivamente di «crediti insoluti, per diversi milioni di euro, molti dei quali risalenti a più lustri»;

acquisita ed esaminata la documentazione giustificativa dell'attività espletata, con nota prot. n. 61171 in data 11 ottobre 2016 il Comune di Teramo contestava all'agente della riscossione, *ex art. 20, comma 1, del citato decreto legislativo n. 112 del 1999*, la perdita del diritto al discarico (ciò in quanto era manifestamente decorso il termine prescrizione e le notizie degli atti esecutivi compiuti, peraltro tra loro contraddittorie, non erano supportate da alcuna documentazione);

con nota prot. n. 2016/26970 del 21 dicembre 2016, SOGET respingeva la contestazione, richiamandosi ai commi 684 e 687 dell'art. 1 della citata legge n. 190 del 2014 (come novellati dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225), nella parte in cui precludono all'ente creditore l'avvio di controlli e il conseguente svolgimento di contestazioni in pendenza dei termini di presentazione o integrazione delle comunicazioni di inesigibilità da parte dell'agente della riscossione;

il Comune di Teramo, con nota prot. n. 8951 del 13 febbraio 2017, confermava il diniego di discarico, *ex art. 19, comma 2, lettera e) del citato decreto legislativo n. 112 del 1999*, motivando (in replica alle osservazioni formulate dalla SOGET) nel senso che, in mancanza di comunicazioni di inesigibilità anteriori all'entrata in vigore della



legge n. 190 del 2014, l'agente della riscossione non poteva beneficiare del differimento dei termini di integrazione delle comunicazioni e di conseguente controllo delle stesse; per effetto del diniego di discarico, il comune ha pertanto invitato l'agente della riscossione a versare entro novanta giorni, in via agevolata, l'importo pari a un ottavo delle somme iscritte a ruolo, oltre spese ed interessi; oppure, decorso inutilmente il predetto termine, a versare un terzo delle somme iscritte a ruolo, oltre spese e interessi.

3. Di qui il ricorso per cui è causa.

La SOGET ha contestato, segnatamente, per quanto qui precipuamente rileva, la violazione degli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (come modificati dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190) nonché la violazione dell'art. 1, commi 684, 687 e 688 della stessa legge n. 190 del 2014.

In estrema sintesi, nell'introdurre il giudizio la SOGET ha sostenuto che il Comune di Teramo non avesse il potere di effettuare controlli sulle partite iscritte a ruolo, né quello di pronunciarsi sul discarico delle quote in discorso, prima del maturarsi del termine di legge (compreso, per le annualità in esame, tra il 2019 e il 2033; *recte*, tra il 2023 e il 2037, dopo l'ulteriore novella entrata in vigore il 6 dicembre 2017, nelle more del presente giudizio; il termine ultimo è stato poi ulteriormente prorogato al 2042).

In ogni caso, le quote di importo inferiore o pari a 300 euro non sarebbero soggette a controllo.

La SOGET ha precisato anche, a confutazione di quanto *ex adverso* affermato, di avere presentato ben prima dell'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014 le comunicazioni di inesigibilità relative ai ruoli consegnati negli anni 2000, 2001, 2003 e 2004.

Ancora, ha eccepito l'illegittimità della procedura, mancando l'avviso di avvio del procedimento di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Quanto al merito, SOGET ritiene di poter comprovare, attraverso le proprie produzioni documentali, la propria diligenza nell'attività di riscossione deducendo, in particolare, la ritualità e tempestività degli adempimenti di legge, per ogni singola cartella esattoriale.

La SOGET ha quindi concluso per l'annullamento degli atti impugnati e l'accertamento della non debenza, da parte della società, degli importi che la stessa sarebbe tenuta a versare come conseguenza del diniego di discarico.

4. Il Comune di Teramo si è costituito in giudizio con memoria del 28 agosto 2017.

Deve darsi atto che il comune, nella redazione delle proprie difese, si è attenuto alle indicazioni fornite da questa Corte con ordinanze n. 26, 27 e 28 del 26 giugno 2017 (relative ad altri giudizi aventi contenuto analogo a quello qui in esame). In particolare, dopo aver preso atto dell'esistenza di oltre 140 ricorsi aventi contenuto sovrapponibile, la Sezione aveva ravvisato l'opportunità che tutti i giudizi della specie fossero discussi e, possibilmente, trattenuti in decisione contestualmente, così favorendo la più completa cognizione di causa ed assicurando che tutti i profili in fatto e in diritto fossero trattati esaustivamente, secondo una visione per quanto possibile unitaria, anziché parcellizzata, della fattispecie e dei rapporti tra SOGET e Comune di Teramo, evitando altresì che nuovi argomenti difensivi fossero proposti e presi in considerazione solo successivamente alla decisione dei primi ricorsi e che, quindi, non fossero adeguatamente valorizzati; ciò anche con specifico riguardo alle questioni di costituzionalità solo accennate, e non adeguatamente sviluppate, in sede di discussione dei primi giudizi della specie. Il collegio giudicante, quindi, per ragioni di ordinata trattazione dell'insieme dei giudizi in discorso, visto anche il principio di sinteticità e chiarezza degli atti di cui all'art. 5 del codice della giustizia contabile, aveva ritenuto necessario che le parti articolassero le proprie difese in un unico documento di inquadramento in diritto della vicenda, valido per tutti i ricorsi, specificando poi in apposite schede analitiche i principali dati e le peculiarità nel merito di ciascuna quota oggetto di contestazione.

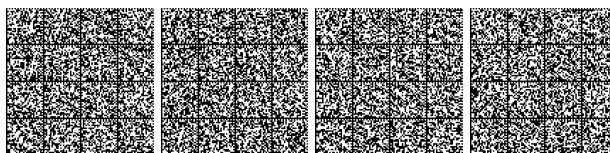
Ciò posto, il comune ha quindi depositato un'unica memoria di costituzione (per i ricorsi da n. 19527/Q.I. a n. 19551/Q.I.; da n. 19553/Q.I. a n. 19580/Q.I.; da n. 19582/Q.I. a n. 19594/Q.I.; da n. 19596/Q.I. a n. 19600/Q.I.); in essa sono affrontate le questioni di carattere generale, comuni a tutti i giudizi; ad essa sono allegiate singole schede di dettaglio, concentrate sulle specificità della singola quota non ammessa a discarico.

In estrema sintesi, per quanto qui rileva, l'ente locale ha dedotto che:

i provvedimenti impugnati rappresentano l'epilogo di un'azione di controllo e verifica dell'attività della SOGET, avviata dal Comune di Teramo da oltre un quinquennio e resa indispensabile dalla quantità di residui attivi e dalla loro «stagnazione» nel tempo;

l'esistenza di crediti insoluti, per diversi milioni di euro, molti dei quali risalenti a più lustri, determinava per il comune non solo una consistente limitazione della liquidità finanziaria, ma pure incertezza circa la possibilità di qualificare detti crediti come residui attivi, negli atti di programmazione e rendicontazione finanziaria;

in disparte le rilevanti esigenze contabili connesse all'iscrizione dei crediti di incerta esigibilità nel Fondo svalutazione crediti e agli effetti di cui ai decreti legislativi n. 267/2000 e n. 118/2011, neppure possono ignorarsi le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 654-*bis*, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (introdotto dall'art. 7, comma 9, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125),



secondo cui tra le componenti del costo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti «vanno considerati anche gli eventuali mancati ricavi relativi a crediti risultati inesigibili con riferimento alla tariffa di igiene ambientale, alla tariffa integrata ambientale, nonché al tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES)»;

il differimento del termine ultimo per la presentazione della domanda di discarico, previsto dal citato comma 684 della legge n. 190 del 2014, non impedisce all'ente creditore di esercitare il controllo sull'attività del concessionario e, quindi, di accertare, in contraddittorio, l'intervenuta estinzione del credito per causa diversa dal pagamento, oppure l'impossibilità di ottenerlo, e l'eventuale sussistenza della perdita del diritto al discarico, con l'adozione dei provvedimenti consequenziali di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 112/1999; in tal senso depone l'interpretazione letterale delle disposizioni in commento, nonché quella logico-sistematica;

con riguardo all'annualità che avevano già formato oggetto di comunicazione di inesigibilità, le nuove disposizioni introdotte o riformulate dalla legge n. 190 del 2014 sono applicabili soltanto nel caso in cui il concessionario provveda ad integrare le comunicazioni d'inesigibilità già presentate;

a voler condividere l'assunto della SOGET circa l'estensione della ravvisata preclusione del controllo di cui all'art. 1, comma 687, a tutte le quote affidate ai concessionari, si giunge alla conclusione che detto differimento varrebbe solo laddove una comunicazione di inesigibilità fosse stata emessa entro il 31 dicembre 2014, con impossibilità di integrare le comunicazioni mai presentate e con perdita del diritto ai discarico *ex* art. 19, comma 2, lettera c), del citato decreto legislativo n. 112 del 1999, almeno per i ruoli affidati fino al 2011;

peraltro, la previsione della facoltà di «integrazione» della comunicazione d'inesigibilità, entro i termini previsti dalla novella legislativa, sottende necessariamente l'efficacia e la vigenza del credito, poiché per un credito estinto o per il quale non è più possibile ottenere, lecitamente, il pagamento, non vi può essere alcun fatto o atto nuovo che possa costituire oggetto d'integrazione della comunicazione d'inesigibilità già presentata;

il controllo (di cui allo schema procedimentale degli articoli 19 e 20 del citato decreto legislativo n. 112 del 1999) può quindi essere attivato d'ufficio, a prescindere dalla presentazione di una richiesta al discarico da parte del concessionario o di una comunicazione d'inesigibilità, pur nella pendenza dei termini previsti dal citato comma 684, laddove sia ragionevole ritenere che non è più possibile alcuna integrazione della comunicazione d'inesigibilità a suo tempo presentata, o che sono decorsi inutilmente i termini di legge per la sua presentazione; in tal caso, infatti, l'agente della riscossione non ha alcun interesse a presentare tempestivamente una comunicazione d'inesigibilità, da cui possano emergere sue responsabilità;

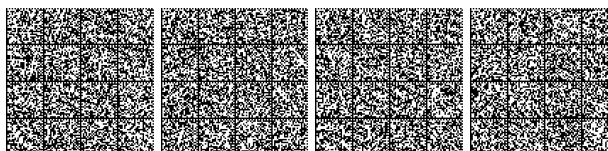
quanto alla non assoggettabilità al «controllo di cui al citato art. 19» delle quote pari o inferiori a 300 euro, deve privilegiarsi un'interpretazione costituzionalmente orientata dalla disposizione, da intendersi non come divieto per l'ente creditore di attivare la procedura di controllo, quanto invece come giustificazione, esenzione da responsabilità amministrativa-contabile, laddove non la attivi (come confermato dal fatto che la disposizione non fa riferimento all'art. 20, che si occupa del procedimento del controllo, bensì all'art. 19, comma 3, del decreto legislativo n. 112 del 1999, che si occupa del discarico automatico, previsto proprio per le ipotesi di mancata attivazione del controllo);

ulteriore conferma di ciò si rinviene pure nella disposizione contenuta nel novellato art. 20, comma 2, dello stesso decreto n. 112 del 1999 che prevede per l'ente creditore la facoltà, e non l'obbligo, di ridurre i controlli al 5% delle comunicazioni d'inesigibilità pervenute annualmente, nell'ottica di non gravare l'ente stesso di adempimenti complessi che la sua struttura organizzativa potrebbe non essere in grado di sostenere o, comunque, che potrebbero rilevarsi del tutto inutili a fronte di un contegno assolutamente corretto e puntuale del concessionario della riscossione;

l'indubbia gravosità dell'attività di controllo è stata infatti al centro dell'attenzione del legislatore, atteso che già con l'art. 1, commi 531 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013) e successive modificazioni, è stata prevista l'istituzione di un Comitato di indirizzo e verifica dell'attività di riscossione mediante ruolo, cui è stato demandato di elaborare annualmente i criteri per il suo esercizio e nel contempo di vigilare sulla loro osservanza;

va ricordato che la stessa legge di stabilità n. 228 del 2012, all'art. 1, commi 527, 528 e 529, aveva disposto espressamente l'azzeramento dei ruoli *ante* 1999, relativamente a crediti fino a euro 2.000, con discarico automatico del concessionario, salvo i casi di dolo; dunque laddove la legge ha inteso escludere il controllo su alcune partite, lo ha fatto con chiare disposizioni; inoltre, i successivi commi 537 e 538 del medesimo articolo hanno previsto una specifica procedura volta ad acclarare in contraddittorio con l'ente creditore la sussistenza del credito alla data di esecutività del ruolo, sicché sarebbe illogico ritenere che l'ente creditore perda, successivamente, la possibilità di verificare l'andamento dell'attività di riscossione e la permanenza della possibilità di far valere il proprio credito, costringendo il debitore ad introdurre inutili contenziosi per far valere l'irritualità dell'azione esecutiva;

le disposizioni invocate alla SOGET, per come interpretate dalla società stessa, presentano profili di contrasto con gli articoli 53, 81 e 97 della Costituzione, risolvendosi di fatto in una esenzione tributaria, per il debitore, a prescindere dalla capacità contributiva, nell'impossibilità per l'amministrazione creditrice di avere il pieno controllo delle proprie entrate e di assicurare gli equilibri di bilancio e il proprio buon andamento; violerebbero, inoltre, l'art. 119 della



Costituzione, essendo impedito all'ente creditore, per lungo tempo, di avere conoscenza delle reali risorse finanziarie di cui può disporre per l'espletamento delle funzioni pubbliche e, nel contempo, di conseguire dette risorse; l'impossibilità dell'esercizio del controllo sulle quote di valore pari o inferiore a euro 300,00 e, più in generale, la limitazione ad un massimo del 5% delle comunicazioni d'inesigibilità presentate annualmente dal concessionario, risolvendosi in sostanza nella mancata definitiva riscossione di propri crediti, si traducono in una grave limitazione dell'autonomia finanziaria dell'ente, comportando la perdita di tributi ed entrate propri, a prescindere dall'accertamento del verificarsi dei casi di estinzione del credito, diversi dal pagamento, o della definitiva insolvenza del debitore;

la violazione delle norme sul procedimento amministrativo non rilevarebbe dinanzi a questa giurisdizione contabile, trattandosi di giudizio sulla fondatezza del diritto (cioè sul rapporto) e non sulla mera legittimità degli atti, peraltro a contenuto vincolato;

la perdita del diritto di credito del comune, imputabile all'agente della riscossione per decorso della prescrizione quinquennale o per decorso dei termini (di undici e nove mesi) previsti dall'art. 19, comma 2, lettera *a*), del citato decreto legislativo n. 112 del 1999, sarebbe resa palese dalla insussistenza o dalla irrivalenza degli asseriti atti interruttivi, come rappresentato nella scheda analitica allegata alla comparsa di costituzione.

In definitiva, il comune conclude per la condanna della controparte al pagamento «dell'importo di euro 18.970,00 pari a un terzo degli importi iscritti a ruolo, maggiorati di interessi e spese, o di altra somma maggiore o minore ritenuta di giustizia».

5. Il pubblico ministero ha rassegnato le proprie conclusioni con memoria depositata il 29 agosto 2017, ai sensi dell'art. 175 del codice della giustizia contabile.

In estrema sintesi, il pubblico ministero ha aderito all'impostazione della società SOGET, richiamandosi alla recente pronuncia della Sezione terza giurisdizionale centrale d'appello n. 662 del 20 dicembre 2016 (confermativa di Sez. Emilia-Romagna, sentenza n. 108 del 9 giugno 2014).

Risolutivo, ad avviso della procura, il fatto «che il Comune di Teramo, ai sensi della citata disciplina, non poteva esercitare un'attività di controllo con gli specifici effetti previsti esclusivamente nell'ambito del procedimento iniziato a seguito della presentazione della comunicazione di inesigibilità»; i procedimenti in esame, invece, «sono iniziati prima della comunicazione di inesigibilità o se questa è esistente è intervenuta prima del 1° gennaio 2015, data di entrata in vigore del comma 687 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190». Ne discende che, alla luce del vigente quadro normativo, gli atti di diniego in esame sono palesemente illegittimi.

Il pubblico ministero ha altresì osservato che «la conoscenza sulla situazione dei crediti in riscossione doveva essere assicurata e rivendicata dal Comune di Teramo, in quanto l'informazione sull'effettiva esigibilità dei residui attivi vetusti ha effetti diretti sulla costruzione di una veridica contabilità dell'ente locale (v. C.d.c., Sezione regionale di controllo per il Lazio, delib. n. 30 del 2015), poiché le poste di incerta esigibilità devono essere stralciate dal conto del bilancio per l'iscrizione nel conto del patrimonio, sino alla richiesta di formale scarico da parte dell'agente contabile (v., tra le tante, C.d.c., Sezione regionale di controllo per la Campania, delib. n. 282 del 2016)».

Di qui «l'esigenza dell'ente locale di acquisire i necessari elementi di valutazione sulla situazione dei crediti affidati in riscossione, e l'eventuale violazione di tale diritto (...) può comportare l'irrogazione di sanzioni (capo IV della legge n. 112/1999), mentre non può sostenere la perdita del diritto al scarico» dopo l'abrogazione (dal 1° gennaio 2015) della lettera *b*) del citato art. 19 del decreto legislativo n. 112 del 1999.

In definitiva, la pretesa del comune di ottenere la documentazione giustificativa dell'attività di riscossione, in assenza della comunicazione di inesigibilità, non troverebbe giustificazione normativa; in presenza di comunicazioni già prodotte, invece, il controllo non avrebbe potuto essere avviato, ostandovi la previsione del citato comma 687.

La procura regionale si è peraltro riservata di attivare («per le situazioni di cui ha avuto conoscenza con i ricorsi in discussione e in dipendenza di ulteriori eventuali denunce del comune») procedimenti di responsabilità amministrativa, indipendentemente dalla procedura amministrativa di scarico.

6. In esito all'udienza pubblica del 3 ottobre 2017, questa Sezione sospendeva il giudizio rimettendo gli atti alla Corte costituzionale, reputando che fossero rilevanti e non manifestamente infondate le seguenti questioni di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3, 24, 53, 97, 81, 103, 111 e 119 della Costituzione:

a) dell'art. 1, comma 687, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nella parte in cui prevede che «il controllo di cui all'art. 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come da ultimo sostituito dal comma 683 del presente articolo, può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal citato comma 684»;

b) dell'art. 1, comma 688, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, secondo cui «le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro (...) non sono assoggettate al controllo di cui al citato art. 19».



7. La Corte costituzionale, come ricordato in premessa, con sentenza n. 51 depositata il 15 marzo 2019 ha dichiarato inammissibili le questioni, nel presupposto che le disposizioni sospettate di incostituzionalità non fossero applicabili alla SOGET, che è «una cessionaria del ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali; essa pertanto non può annoverarsi fra gli “agenti della riscossione”, cui unicamente il legislatore ha inteso riferire la disciplina censurata».

La Corte costituzionale ha motivato questa conclusione sia con argomenti sistematici (che emergono ripercorrendo l'evoluzione normativa), sia con argomenti ermeneutici di carattere testuale, sia mediante l'analisi dell'evoluzione delle proroghe «generiche» (applicabili anche alle società «scorporate», cioè ai privati cessionari di attività già svolte dagli *ex*-cessionari) e di quelle «specifiche» (applicabili alle sole società partecipate da Riscossione S.p.a. e poi dal Gruppo Equitalia, cioè alle società ricondotte nell'ambito del pubblico erario).

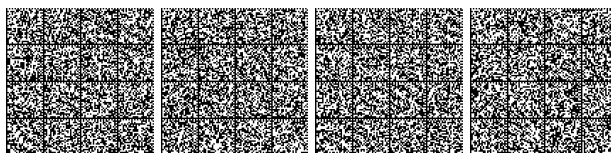
In particolare, è stata posta in evidenza la diversità di *ratio* che ha animato i distinti processi di discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo: mentre l'ultima proroga «generica» delle comunicazioni di inesigibilità di cui all'art. 59 del decreto legislativo n. 112 del 1999 è una misura ordinaria che tiene conto della continuità della gestione dell'attività da parte di soggetti direttamente consegnatari dei ruoli, invece la proroga («specificata») di cui al comma 12 dell'art. 3 del decreto-legge n. 203 del 2005 è una misura straordinaria, assunta nel contesto di una riforma che ha posto al centro la nascita di un nuovo soggetto e che ha tenuto conto del passaggio di tutti i ruoli alle società partecipate da Riscossione S.p.a., poi Gruppo Equitalia (salvo quelli delle società «scorporate», ai sensi del comma 24, lettera *b*), dell'art. 3 del decreto-legge n. 203 del 2005, che appunto restano in capo a esse).

Ad avviso dei giudici delle leggi, risultava chiaro il rapporto di genere a specie tra i due commi del citato art. 3 del decreto-legge n. 203 del 2005: il comma 12, infatti, è riferito esclusivamente alle società partecipate da Riscossione S.p.a. (poi Gruppo Equitalia), come peraltro è stato in seguito confermato, in maniera definitiva, con norma di interpretazione autentica, dall'art. 36, comma 4-*quinquies*, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2008, n. 31.

Ciò posto, nella stessa sentenza n. 51 del 2019 si è osservato che i termini previsti dal citato comma 12 sono stati nel tempo oggetto di continue proroghe, ma senza alcuna soluzione di continuità, e dalla versione originaria, nella quale le comunicazioni di inesigibilità dovevano essere presentate entro il 31 ottobre 2008, si è giunti all'ultima versione, nella quale le medesime comunicazioni dovevano essere presentate entro il 31 dicembre 2014, in forza della modifica introdotta dall'art. 1, comma 530, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)».

A ridosso della scadenza del 31 dicembre 2014 il legislatore è quindi intervenuto con la normativa di cui all'art. 1, commi da 682 a 689, della legge n. 190 del 2014, introducendo, per il controllo nel tempo delle quote dichiarate inesigibili, un nuovo meccanismo, definito «scalare inverso», che, se da un lato è innovativo rispetto al sistema delle precedenti proroghe, dall'altro, è intrinsecamente finalizzato alla soluzione della specifica situazione determinata proprio dalla concatenazione delle proroghe e dall'accumularsi di una ingente quantità di arretrati e di un'imponente stratificazione delle partite creditorie da trattare (come conferma la deliberazione della Corte dei conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, 20 ottobre 2016, n. 11/2016/G).

In altre parole, la scadenza contemporanea di tutte le comunicazioni di debito/credito tra agenti della riscossione e enti creditori aveva giustificato un intervento innovativo e straordinario del legislatore, prevedendosi in un'unica riforma, inscindibile nei suoi aspetti: *a*) la parziale revisione della disciplina delle comunicazioni di inesigibilità e del relativo controllo (articoli 19 e 20 del decreto legislativo n. 112 del 1999), con applicazione retroattiva della nuova disciplina alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 2000 (comma 688); *b*) lo scaglionamento in ordine cronologico, inverso a quello dell'affidamento in carico, dei termini di presentazione e controllo delle comunicazioni di inesigibilità (comma 684); *c*) l'allineamento a queste nuove regole di tutti i rapporti in essere, a tal fine prevedendone l'applicazione anche alle comunicazioni già presentate per le quali è stata prevista l'integrazione (comma 687); *d*) la diluizione, per un periodo pressoché corrispondente al cronoprogramma, dell'anticipazione — con onere a carico del bilancio dello Stato — del rimborso a favore degli agenti della riscossione, delle spese maturate negli anni 2000-2013 per le procedure cautelari ed esecutive esperite per tentare il recupero dei medesimi crediti (comma 685); *e*) la sottrazione al controllo delle comunicazioni di importo pari o inferiore a 300 euro (comma 688); *f*) la previsione *ex lege* (fino alla medesima scadenza del cronoprogramma di cui al comma 684) della legittimazione dell'agente della riscossione a effettuare la riscossione delle somme iscritte a ruolo «anche per le quote relative ai soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia» (comma 686).



Era quindi errato, secondo la Corte costituzionale, ritenere che la normativa in questione potesse applicarsi anche alla società SOGET, poiché una disciplina di straordinaria eccezionalità come quella introdotta con l'art. 1, commi da 682 a 689, della legge n. 190 del 2014 poteva trovare applicazione, nell'ambito della stessa complessiva *ratio legis* desumibile dalla riforma sopra ricordata, solo relativamente a quelle fattispecie ricomprese nelle proroghe «specifiche» disposte dal comma 12 dell'art. 3 del decreto-legge n. 203 del 2005, per le quali i termini risultavano ancora pendenti alla data di entrata in vigore della riforma e, quindi, non poteva applicarsi alle società private «scorporate».

Conclusivamente, la Corte costituzionale ha affermato che i giudizi di impugnazione instaurati da SOGET S.p.a. avverso i provvedimenti di rifiuto del discarico per inesigibilità erano regolati a norma dell'art. 3, comma 24, lettera b), del decreto-legge n. 203 del 2005, come convertito nella legge n. 248 del 2005 (riguardando «ruoli consegnati fino alla data del trasferimento» del ramo d'azienda effettuato dal concessionario nazionale), non dall'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, bensì dalla disciplina ordinariamente prevista negli articoli 19 e 20 del decreto legislativo n. 112 del 1999, salva, in quanto ancora applicabile *ratione temporis*, la deroga disposta dall'art. 59, commi 4-*quater* e 4-*quinqies*, del medesimo decreto.

Ne discendeva che, essendo la riforma recata dalla citata legge n. 190 del 2014 «unica e inscindibile nei suoi aspetti», in linea di principio l'intera disciplina «introdotta con l'art. 1, commi da 682 a 689, della legge n. 190 del 2014 (...) non poteva applicarsi alle società private scorporate».

8. A distanza di pochi mesi dalla sentenza della Corte costituzionale, peraltro, è intervenuto l'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in forza del quale «i contenuti delle norme vigenti riferite agli agenti della riscossione si intendono applicabili, sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'art. 3, comma 24, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248».

9. Dopo la riassunzione della causa ad opera di SOGET, in conseguenza della decisione della Corte costituzionale, nelle udienze del 14 gennaio e del 15 dicembre 2020 le parti hanno ulteriormente sviluppato le proprie difese in relazione allo *ius superveniens*. In particolare, oltre alla citata legge n. 160 del 2019, recante interpretazione autentica delle «norme vigenti riferite agli agenti della riscossione» con effetto «sin dalla data di entrata in vigore delle stesse», le parti hanno affrontato anche il tema dello «stralcio dei debiti fino a mille euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010», di cui all'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136).

9.1. Quanto alla SOGET, dopo l'atto di riassunzione, con memoria autorizzata del 24 novembre 2020 essa ha precisato le proprie difese e conclusioni nel senso che (per quanto qui precipuamente rileva):

l'interpretazione autentica risolve i dubbi circa l'applicabilità a SOGET della riforma di cui alla citata legge n. 190 del 2014, con la quale è stato raggiunto un soddisfacente punto di equilibrio;

il meccanismo dello «scalare inverso» non presenta profili di incostituzionalità, in ragione del fatto che vi è un sicuro vantaggio economico per l'ente creditore che può continuare a beneficiare, secondo il cronoprogramma di cui al citato comma 687, dei proventi derivanti dalla prosecuzione delle attività di riscossione;

il sistema neppure incide negativamente sui cittadini debitori, perché assicura la prosecuzione delle attività di riscossione in condizioni di parità;

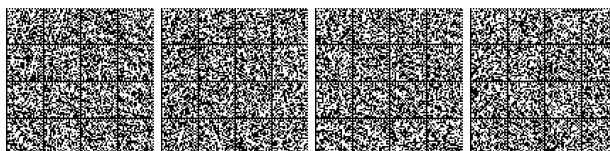
l'assenza di controlli sulle quote fino a 300 euro è ragionevole, perché consente di concentrare ed intensificare gli sforzi sulle cartelle di importo maggiore;

nel merito, le ragioni poste a fondamento del diniego di discarico sono comunque infondate, essendo state documentate le attività svolte dalla società di riscossione.

9.2. Quanto al comune, dopo la memoria di costituzione in riassunzione, con note autorizzate del 23 novembre 2020 esso ha precisato le proprie difese e conclusioni nel senso che (per quanto qui precipuamente rileva):

la disposizione di interpretazione autentica non fa altro che rendere riproponibile e rilevante la questione di legittimità già sollevata, indipendentemente dall'estensione dell'ambito di applicazione dell'interpretazione autentica: ove la si voglia riferire soggettivamente alla società «agente», infatti, la questione riguarderebbe indistintamente tutti i ruoli; ove la si voglia riferire oggettivamente alle sole attività «scorporate», riguarderebbe i soli ruoli consegnati fino allo scorporo (avvenuto, in fattispecie, il 25 settembre 2006);

le disposizioni sullo stralcio di cui al citato art. 4 del decreto-legge n. 119 del 2018, intervenute nelle more del giudizio, non sarebbero applicabili alla fattispecie concreta, laddove gli effetti del diniego di discarico si erano già prodotti (ed erano *sub iudice*) antecedentemente all'entrata in vigore del decreto-legge medesimo;



peraltro, accedendo all'interpretazione restrittiva volta ad individuare oggettivamente l'ambito di applicazione dell'interpretazione autentica, lo stralcio non potrebbe riguardare i crediti affidati dopo la data dello scorporo (per i quali SOGET non potrebbe essere considerata «agente della riscossione»);

diversamente ragionando, alle originarie questioni di legittimità costituzionale si aggiungerebbero quelle relative allo «stralcio» in questione, in forza del quale SOGET ha effettivamente annullato crediti del Comune di Teramo per complessivi euro 2.053.290,72, compresi anche in cartelle oggetto del presente giudizio;

in particolare, oltre alle già sollevate questioni concernenti le quote fino a 300 euro, sussisterebbe la lesione delle prerogative di autonomia — non solo finanziaria — dell'ente locale e la violazione degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, verificandosi *ex lege* l'annullamento, disposto dallo Stato con legislazione d'urgenza, di ingenti crediti dell'ente locale, prevedendosi perfino la restituzione di quanto eventualmente già pagato e ponendo così a rischio gli equilibri stessi di bilancio dell'ente interessato (salvo consentire di adeguarne i bilanci entro il 2019, per registrarne gli «effetti negativi»);

sarebbero, altresì, violati l'art. 3 (per la mancanza di forme compensativi a ristoro dei crediti annullati), l'art. 24 (privandosi il comune del diritto alla difesa) e l'art. 53 (risolvendosi l'annullamento in una indebita esenzione d'imposta, addirittura retroattiva).

9.3. Quanto al pubblico ministero, ha rassegnato le proprie conclusioni scritte per le udienze del 14 gennaio e del 21 aprile 2020 (quest'ultima udienza poi posticipata al 15 dicembre 2020, per l'emergenza sanitaria da COVID-19), osservando che (per quanto qui precipuamente rileva):

l'effetto della disposizione introdotta a decorrere dal 1° gennaio 2020 è quello di far venire meno le ragioni in base alle quali la Corte costituzionale fondò la sentenza d'inammissibilità n. 51 del 2019;

riprendono così vigore tutte le censure che la Sezione aveva portato all'attenzione della Consulta con le ordinanze del marzo 2018;

alle censure anzidette possono aggiungersi anche quelle relative alla violazione dell'art. 118, comma 1, e dell'art. 119 anche con riferimento al sesto comma;

si è determinata, infatti, una vera e propria interferenza nell'autonomia degli enti locali (in violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza tra i vari livelli di governo); in particolare, lo Stato si sarebbe ingerito nella gestione dei rapporti convenzionali tra ente locale e società della riscossione, penalizzando con una regola tanto irragionevole quanto indifferenziata i comuni operosi rispetto a quelli che non hanno manifestato la stessa cura nel coltivare i propri crediti da riscuotere;

inoltre, si compromette la capacità di spesa corrente degli enti medesimi, mal colando un virtuale «condono» dei crediti più risalenti e di quelli di importo minore (che, sovente, costituiscono la maggior parte del portafoglio comunale).

La procura ha quindi concluso per la non manifesta infondatezza delle segnalate questioni di legittimità costituzionale e, in subordine, per raccoglimento del ricorso di SOGET.

10. All'udienza pubblica del 15 dicembre 2020, uditi gli avv.ti Della Rocca (per SOGET) e Cafforio (per il Comune di Teramo), nonché il pubblico ministero in persona del vice procuratore generale Roberto Leoni, la Sezione si è riservata i conseguenti provvedimenti.

DIRITTO

I. Il presente giudizio si incentra sulla possibilità, o meno, per il Comune di Teramo di sottoporre a controllo e, conseguentemente, di adottare provvedimenti di diniego di discarico relativamente a «quote» affidate all'agente della riscossione (società c.d. «scorporata»), in pendenza dei termini per la presentazione o l'integrazione delle relative comunicazioni di inesigibilità; ulteriore questione risiede nella possibilità di svolgere i controlli in parola, e di adottare i conseguenti provvedimenti, relativamente alle quote di valore inferiore o pari a 300 euro.

Entrambe le questioni:

sono rilevanti nel presente giudizio, che riguarda, tra l'altro, sia quote di importo fino a 300 euro, sia quote ricomprese in ruoli risalenti, tra gli altri, all'anno 2000, per i quali i termini di presentazione o integrazione delle comunicazioni di inesigibilità verranno a scadenza, a normativa vigente, nel 2042;

rivestono, all'evidenza, carattere di pregiudizialità logica e giuridica rispetto all'esame di merito sull'effettiva inesigibilità delle singole quote e sulle relative cause.



II. La rilevanza delle questioni non è intaccata dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in forza del quale «i contenuti delle norme vigenti riferite agli agenti della riscossione si intendono applicabili, sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'art. 3, comma 24, lettera *b*), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248».

Con la riportata norma di interpretazione autentica il legislatore ha infatti chiarito che la ricorrente SOGET, nei rapporti con il Comune di Teramo, può essere considerata «agente della riscossione»; ciò, quanto meno, per le attività oggetto di scorporo, che costituiscono comunque una parte delle quote sottoposte al giudizio di questa Corte.

III. Né la rilevanza delle questioni è pregiudicata dalle disposizioni concernenti lo «stralcio» (o «rottamazione») di cui all'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136).

Invero, pur ritenendosi che la rottamazione sia applicabile anche ai rapporti in giudizio (per i quali il diniego di discarico era già stato emesso e impugnato alla data di entrata in vigore dell'intervento normativo), residuano comunque partite di importo superiore a mille euro, non soggette a stralcio, come incontestato tra le parti.

Si noti ancora che, per i carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, lo «stralcio» in questione (relativo ai debiti di importo residuo fino a 1000 euro) può essere considerato assorbente rispetto alla questione relativa alle quote di importo fino a 300 euro. Tuttavia, essendo sollevata nel presente giudizio anche la questione di legittimità costituzionale del predetto stralcio fino a 1.000 euro, per il caso di declaratoria di incostituzionalità si ritiene di dover comunque argomentare, in via consequenziale, anche la non manifesta infondatezza della questione concernente i controlli delle quote fino a 300 euro.

Lo stesso discorso può farsi per l'ulteriore intervento d'urgenza di «annullamento dei carichi» cui all'art. 4, comma 4, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69).

Al riguardo, va anzi tutto rilevato che alla data di deposito della presente ordinanza non sono state stabilite con decreto ministeriale le modalità e le date dell'annullamento dei debiti in parola (art. 4, comma 5, cit.) e che quindi non si è ancora perfezionato né, tantomeno, è stato formalizzato l'annullamento parziale dei carichi qui in discussione.

Ciò precisato, è sufficiente rilevare in ogni caso come il nuovo intervento riguardi esclusivamente i debiti: *a*) di importo residuo fino a 5.000 euro; *b*) risultanti dai singoli carichi affidati negli anni dal 2000 al 2010; *c*) riguardanti soggetti con reddito imponibile fino a 30.000 euro nel 2019. Ne discende che, comunque, neppure questo nuovo provvedimento legislativo fa venir meno la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionali qui affrontate, siccome concernenti, tra l'altro, carichi non ricompresi nell'annullamento, e segnatamente quelli (ancorché ricompresi nelle annualità dal 2000 al 2010): *a*) di importo superiore ai 5.000 euro; *b*) riguardanti soggetti con reddito imponibile al 2019 non compreso nel tetto di 30.000 euro.

È significativo, piuttosto, che nell'occasione si sia dato atto dell'esigenza di una «ridefinizione della disciplina legislativa dei crediti di difficile esazione e per l'efficientamento del sistema della riscossione»; a tal fine, il Ministro dell'economia e delle finanze è chiamato a trasmettere alle Camere «una relazione contenente i criteri per procedere alla revisione del meccanismo di controllo e di discarico dei crediti non riscossi per le conseguenti deliberazioni parlamentari» (art. 4, comma 10, cit.).

IV. Venendo alle questioni qui in esame, la normativa di riferimento è pacificamente rinvenibile nell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» - legge di stabilità 2015), in particolare ai commi 684 e seguenti, nonché negli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (come modificati dalla stessa legge n. 190 del 2014, art. 1, commi 682 e 683), salvo quanto specificato con riferimento allo «stralcio» dei debiti, di cui si è fatto cenno e su cui si tornerà nel prosieguo.

IV.1. Il citato comma 684 stabilisce, in particolare, che: «Le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia ovvero dell'Agenzia delle entrate - Riscossione, sono presentate, per i ruoli consegnati negli anni 2016 e 2017, entro il 31 dicembre 2026 e, per quelli consegnati fino al 31 dicembre 2015, per singole annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2026».

Il testo della disposizione, vigente alla data di pubblicazione della presente ordinanza, è quello modificato dapprima con legge 1° dicembre 2016, n. 225 (recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193), in vigore dal 3 dicembre 2016, e poi (in corso di causa) con legge 4 dicembre 2017, n. 172 (recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148), in vigore dal 6 dicembre 2017, nonché con l'art. 3, comma 20, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136), in vigore dal 24 ottobre 2018.

È appena il caso di precisare che gli ultimi due interventi legislativi, sopravvenuti in corso di giudizio, non hanno intaccato l'impianto normativo in contestazione, se non allungando ulteriormente i termini già precedentemente previsti e, quindi, accentuando i profili di (il)legittimità costituzionale qui in esame.



L'effetto del comma 684 (a normativa vigente) è quello di rinviare fino al 2042 la definizione delle quote relative ai ruoli affidati nell'anno 2000, fino al 2041 la definizione dei ruoli 2001, fino al 2040 la definizione dei ruoli 2002, fino al 2039 la definizione dei ruoli 2003, fino al 2038 la definizione dei ruoli 2004, e così proseguendo fino ai ruoli 2015, da definire entro il 2027. Per i ruoli del 2016 e 2017, invece, le comunicazioni di inesigibilità possono essere presentate entro il 2026.

Per completezza, può segnalarsi che, da ultimo, l'art. 68, comma 4, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, aveva previsto che (in considerazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19) «le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione nell'anno 2018, nell'anno 2019 e nell'anno 2020 sono presentate, rispettivamente, entro il 31 dicembre 2023, entro il 31 dicembre 2024 e entro il 31 dicembre 2025».

La disposizione è stata ulteriormente modificata con l'art. 4, comma 1, lettera c) del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69), di guisa che «le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione nell'anno 2018, nell'anno 2019, nell'anno 2020 e nell'anno 2021 sono presentate, rispettivamente, entro il 31 dicembre 2023, entro il 31 dicembre 2024, entro il 31 dicembre 2025 e entro il 31 dicembre 2026».

Queste ultime proroghe, peraltro, non impattano sull'odierno contendere, concernente carichi delle annualità dal 2000 al 2008.

Infine, altre norme emergenziali sono intervenute negli ultimi mesi a rimodulare i termini di versamento delle riscossioni, senza però incidere sulle scadenze delle comunicazioni di inesigibilità che qui interessano.

IV.2. Il successivo comma 687, a sua volta, prevede al primo periodo che «le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote di cui al comma 684, presentate anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere integrate entro i termini previsti dallo stesso comma 684»; si riaprono, quindi, i termini anche per le quote ricomprese in comunicazioni già presentate, prevedendone la possibile integrazione fino alle date dinanzi indicate (2042 per i ruoli del 2000; 2041 per i ruoli del 2001; 2040 per i ruoli del 2002; ecc.).

La regola, dunque, è quella della definizione per specifiche annualità, scaglionate tra il 2026 e il 2042, delle quote ricomprese in tutti i ruoli affidati tra il 2000 e il 2017, indipendentemente dalla circostanza che, per alcune delle quote stesse, sia già stata presentata una comunicazione di inesigibilità.

Al fine di rendere coerente l'impianto normativo, così strutturato, il secondo periodo del comma 687 prevede che «in tale caso» (vale a dire a fronte di comunicazioni già presentate) «il controllo di cui all'art. 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come da ultimo sostituito dal comma 683 del presente articolo, può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal citato comma 684».

Si intende, così, impedire all'ente creditore di svolgere i controlli sull'operato dell'agente della riscossione (o, meglio, di pronunciarsi sul conseguente diniego di scarico) fino allo spirare del termine finale per la eventuale integrazione delle comunicazioni di inesigibilità già presentate (ad esempio, fino al 31 dicembre 2042 per i ruoli risalenti al 2000).

La disposizione rende palese che, nella logica legislativa, il controllo sulle quote inesigibili (cioè a dire il controllo di cui agli articoli 19, comma 6, e 20 del decreto legislativo n. 112 del 1999, come riscritti dalla stessa legge n. 190 del 2014 ed applicabili nel nuovo testo anche alle quote degli anni dal 2000 in poi, ai sensi del successivo comma 688) presuppone necessariamente una previa comunicazione di inesigibilità da parte dell'agente della riscossione; ma poiché le comunicazioni possono essere presentate o comunque integrate, per i ruoli affidati negli anni dal 2000 al 2015, in annualità comprese tra il 2027 e il 2042, è giocoforza ritenere che i conseguenti controlli, da parte dell'ente creditore, non possano essere svolti se non prima dell'anno:

2043 (per i ruoli 2000, le cui comunicazioni potranno essere presentate o comunque integrate entro il 31 dicembre 2042);

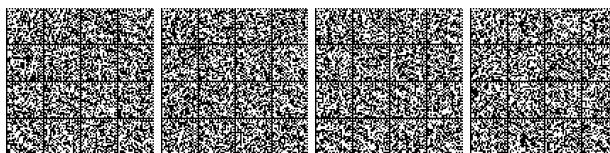
2042 (per i ruoli 2001, le cui comunicazioni potranno essere presentate o comunque integrate entro il 31 dicembre 2041);

2041 (per i ruoli 2002, le cui comunicazioni potranno essere presentate o comunque integrate entro il 31 dicembre 2040);

e così proseguendo.

Ad avviso di questa Sezione appare, quindi, corretta l'esegesi propugnata dalla società ricorrente, condivisa anche dal pubblico ministero, alla luce della più recente giurisprudenza delle Sezioni d'appello di questa Corte dei conti (Sez. prima, sentenza n. 79 del 17 marzo 2017; Sez. terza, sentenza n. 662 del 20 dicembre 2016). La lettura costituzionalmente orientata prospettata dal Comune di Teramo si scontra, invece, con la chiara lettera del comma 687, secondo cui, a chiusura del sistema, «il controllo (...) può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal citato comma 684».

Non v'è spazio, insomma, per una interpretazione delle disposizioni che consenta di superare il vincolo temporale ivi stabilito.



IV.3. Il successivo comma 688, al secondo periodo, prevede sotto altro profilo che «le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro (...) non sono assoggettate al controllo di cui al citato art. 19». Fanno eccezione le quote «afferenti alle risorse proprie tradizionali di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera a), delle decisioni n. 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, e n. 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014».

Anche quest'ultima disposizione è chiara nel senso di sottrarre a qualsiasi forma di controllo, da parte dell'ente creditore, in sede amministrativa, le quote di valore unitario fino a 300 euro delle quali è (*recte*, sarà, nel corso degli anni a venire) richiesto il discarico per inesigibilità; ciò indipendentemente dal valore complessivo delle stesse.

La *ratio* legislativa si evince agevolmente anche dal comma 683 (nella parte in cui esso ha modificato l'art. 20, comma 2, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112) con cui si è previsto che «il controllo (...) è effettuato dall'ente creditore, tenuto conto del principio di economicità dell'azione amministrativa e della capacità operativa della struttura di controllo e, di norma, in misura non superiore al 5 per cento delle quote comprese nelle comunicazioni di inesigibilità presentate in ciascun anno». Si fissa, così, la misura «massima» dei controlli da effettuare, anziché la misura «minima» dei controlli stessi, lasciando trasparire una visione nella quale sarebbe l'eccesso di controlli a togliere efficienza ed economicità alla macchina della riscossione.

V. Così delineato, per quanto qui interessa, il quadro normativo di riferimento, merita anzi tutto richiamare alcune delle considerazioni già a suo tempo svolte da questa Corte dei conti, in funzione di controllo, con deliberazione n. 11/2016/G del 20 ottobre 2016 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (in tema di sistema della riscossione dei tributi erariali al 2015). In particolare:

«l'esistenza di una consistente mole di arretrati ha indotto a disporre ripetutamente il differimento dei termini di presentazione delle comunicazioni, rimodulando, in parallelo, quelli per il controllo da parte degli enti creditori»; «la soluzione è stata così rinviata di anno in anno, con il risultato di aggravare il problema»;

«si è, pertanto, determinata una lievitazione negli anni delle quote inesigibili, con una conseguente imponente stratificazione delle partite creditorie da trattare (per gli agenti della riscossione) e da controllare (per gli enti impositori). In particolare, gli enti impositori dovrebbero sottoporre a controllo le procedure eseguite dall'agente della riscossione tutte le volte che viene presentata la comunicazione di inesigibilità e, nel frattempo, procedere ogni anno alla determinazione dei residui attivi (somme accertate e non ancora riscosse), ai fini della corretta redazione dei rispettivi bilanci. È accaduto, invece, che il legislatore sia intervenuto più volte con provvedimenti di definizione delle domande di rimborso e di discarico (ora comunicazioni di inesigibilità) delle somme iscritte a ruolo, prescindendo da forme di controllo analitico delle attività poste in essere»;

«per gli arretrati, con una soluzione che dà adito a indubbe perplessità, è stato introdotto un particolare calendario, prevedendo che le comunicazioni di inesigibilità per i ruoli consegnati nel 2013 debbano essere presentate nel 2018, quelle relative ai ruoli del 2012 nel 2019 e così via, risalendo fino ai ruoli del 2000 per i quali le comunicazioni avverranno nel 2031» (termine poi ulteriormente prorogato prima al 2033, poi al 2037 e infine al 2042, come dinanzi ricordato);

«l'obiettivo è quello di permettere agli agenti della riscossione di concentrarsi sulla lavorazione delle partite più recenti, trascurando quelle più risalenti per le quali le possibilità di incassare il credito sono diventate oggettivamente modeste (...); «è evidente, peraltro, che, considerata la massa e la vetustà delle quote inesigibili accumulate nel tempo, non solo la possibilità di riscossione delle partite più risalenti è assolutamente modesta, ma è anche improbabile un controllo effettivo delle procedure poste in essere dall'agente della riscossione da parte degli uffici degli enti impositori»;

andrebbe, piuttosto, valutata l'opportunità di concordare «la possibilità di presentare le comunicazioni di inesigibilità delle quote di importo rilevante — per le quali l'inesigibilità sia già stata definitivamente accertata — secondo una progressione diversa da quella attualmente prevista» e, segnatamente, raggruppandole possibilmente «per codice fiscale, a prescindere dalla annualità di riferimento» ad «evitare che, per lo stesso codice fiscale, il controllo debba essere ripetuto tante volte quante sono le singole partite di debito ad esso riferite nei diversi anni»;

«debole è, comunque, l'efficacia deterrente dell'azione di recupero: restano alti i livelli dell'evasione, comunque influenzati anche dalla scarsa intensità ed efficacia dei controlli»;

«è singolare che, per il controllo, venga disposto un limite massimo, “non superiore” anziché un più congruo limite minimo “almeno del 5 per cento”. Un generale rafforzamento del processo di verifica della correttezza, efficacia ed efficienza dell'attività di riscossione appare, infatti, esigenza ineludibile».

Significative, in argomento, sono anche le constatazioni svolte nella recente deliberazione 31 marzo 2021, n. 7/2021/G della medesima Corte dei conti (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato), concernente la «gestione dei residui di riscossione nel bilancio dello Stato».



Si è osservato che la percentuale di verosimile realizzo dei crediti da riscuotere è pari, per lo Stato, al 3,43% (cui corrisponderebbe una svalutazione del 96,57%). L'elevato valore complessivo del «magazzino» (come illustrato in recenti audizioni parlamentari) «è essenzialmente dovuto alle ripetute proroghe dei termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, intervenute sin dai primi anni 2000». «Tali proroghe hanno infatti determinato l'accumulo di crediti nelle contabilità degli enti creditori e, per l'agente della riscossione, un incremento del «magazzino» dei carichi da riscuotere. Peraltro, sempre secondo quanto riferito nel corso dell'audizione, anche le misure straordinarie di definizione agevolata e di annullamento delle posizioni inferiori ai 1000 euro affidate dal 2000 al 2010 non hanno significativamente intaccato il volume complessivo dei crediti residui ancora da riscuotere» (pagg. 69 e 70).

Dopo aver osservato che «indubbiamente la scelta normativa non è risolutiva delle gravi criticità di gestione del c.d. «magazzino» crediti ancora da riscuotere», la Sezione ha formulato, tra le altre, le seguenti raccomandazioni:

«3. Occorre adottare urgentemente misure che consentano di meglio governare i fenomeni gestionali sottesi al *trend* di crescita macroscopica dei resti da riscuotere»;

«4. È necessario provvedere adeguatamente e tempestivamente alla definizione delle posizioni oramai certamente irrecuperabili, salvaguardando comunque le esigenze dell'Erario attraverso la verifica delle situazioni giuridiche sottese alle ragioni creditorie; si raccomanda inoltre di attuare prassi ordinarie e sistematiche di cancellazione dei crediti arretrati ritenuti inesigibili».

La stessa Corte costituzionale, in anni recenti, con riguardo alla dilazione trentennale dei piani di rientro dai disavanzi, ha avuto modo di osservare che, ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria (...), non può tuttavia disconoscersi la problematicità di soluzioni normative continuamente mutevoli (...), 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; probabilmente una più tempestiva vigilanza nei confronti delle consolidate prassi patologiche di alcuni enti territoriali avrebbe evitato le situazioni di obiettiva emergenza che il legislatore nazionale è stato costretto a fronteggiare con mezzi eccezionali (sentenza n. 107/2016).

Queste ultime considerazioni paiono ben attagliarsi, *mutatis mutandis*, anche alla fattispecie qui in esame, laddove il legislatore sembra aver abdicato, per i prossimi anni, alla tempestiva vigilanza sull'andamento delle riscossioni di crediti risalenti nel tempo, optando, ancora una volta, per una duplice via di fuga: da un lato, il rinvio della «resa dei conti»; dall'altro lato, l'ennesimo annullamento *tout court* dei carichi di importo contenuto.

Né il legislatore ha tenuto in attenta considerazione il chiaro monito contenuto a chiusura dell'ordinanza n. 51 del 2019: «una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come «bene pubblico» funzionale «alla valorizzazione della democrazia rappresentativa» (sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017), mentre meccanismi comportanti una «lunghissima dilazione temporale» (sentenza n. 18 del 2019) sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica». «In tale prospettiva» — ha aggiunto la Consulta — «deve essere sottolineata l'esigenza che per i crediti di minore dimensione il legislatore predisponga sistemi di riscossione più efficaci, proporzionati e tempestivi di quelli fin qui adottati».

Ciò nella consapevolezza che l'aspetto dell'entrata pubblica e, indissolubilmente, quello della sua effettiva riscossione e della connessa rappresentazione contabile, rappresentano la base su cui poggia, in concreto, la vita delle istituzioni.

VI. Nel descritto contesto, pare a questa Sezione giurisdizionale «non manifestamente infondata» la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni in parola, tra loro in combinato disposto, nella parte in cui non si limitano soltanto a prorogare fino al 2042 il termine per la presentazione o l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità dei crediti affidati alla riscossione nel 2000 (compresi, tra di essi, alcuni di quelli all'odierno vaglio giurisdizionale) ma prevedono anche: *a*) l'impossibilità, per l'ente creditore, di esercitare il controllo sulle quote iscritte a ruolo fino alla scadenza dei termini in parola (rinviando, così, l'azione di controllo fino al biennio 2043/2044 per i ruoli del 2000); *b*) in ogni caso, il divieto di sottoporre a controllo le quote di valore inferiore o pari a 300 euro (peraltro, «annullate» *ex lege* in corso di giudizio, con norma anch'essa sospetta di incostituzionalità).

Al riguardo, valgano le seguenti considerazioni.

VI.1. È ravvisabile, in primo luogo, la violazione del principio di ragionevolezza, di cui è espressione l'art. 3 della Costituzione, in quanto la definizione dei rapporti tra ente creditore e agente della riscossione resta legislativamente sospesa per un termine oggettivamente abnorme, che (avuto riguardo ai ruoli che formano oggetto del presente giudizio) supera abbondantemente i quaranta anni (per i ruoli 2000) e i venti anni (ruoli 2008).



L'irragionevolezza risiede, inoltre, nell'immotivato sbilanciamento di posizioni tra l'ente creditore e l'agente, essendo rimessa esclusivamente all'agente la scelta del «se» e del «quando» presentare le comunicazioni di inesigibilità, durante il suddetto amplissimo arco temporale, mentre l'ente creditore resta in una posizione di mera soggezione, non potendo nel frattempo svolgere controlli finalizzati al diniego di discarico e alla tutela del proprio diritto.

Il profilo di irragionevolezza si manifesta in tutta la sua evidenza laddove si consideri che l'agente della riscossione non ha, ovviamente, alcun interesse a presentare la comunicazione di inesigibilità per le cartelle di pagamento che, ad esempio, abbia omesso di notificare nel termine decadenziale prescritto dall'art. 19, comma 2, lettera a) del decreto legislativo n. 112 del 1999 (termine oggi fissato in nove mesi dalla consegna del ruolo); l'ente creditore, dunque, è di fatto costretto ad aspettare anni (e, segnatamente, lo scadere del termine ultimo per la presentazione delle dichiarazioni di inesigibilità) prima di poter formalmente avviare l'*iter* di controllo su quest'ultima circostanza (cioè sulla omessa tempestiva notifica) e di poter adottare il conseguente diniego di discarico. Ciò significa che una omessa notifica risalente ai ruoli del 2000 non potrà essere contestata e regolata prima del 2043.

L'assetto normativo che ne risulta pare, quindi, caratterizzato da una intrinseca incoerenza, contraddittorietà ed illogicità, esorbitando dall'esigenza di disciplinare discrezionalmente lo svolgimento del procedimento amministrativo (prima) e del conseguente processo (poi), attraverso scansioni temporali finalizzate a salvaguardarne le esigenze di certezza (*cf.*: Corte costituzionale, ord. n. 174/2013); si configura, anzi, una indeterminatezza oggettiva dei tempi dell'*iter* procedimentale, posto che i differimenti di volta in volta operati hanno indicato termini finali successivamente prorogati, da ultimo, per ben due volte, addirittura nel corso del presente giudizio (*cf.*: Corte costituzionale sentenza n. 102/2013).

Merita ricordare che, in altra fattispecie, afferente l'effettuazione dei conguagli di legge tra amministrazione e soggetto gestore di servizi pubblici, pure nell'ottica generale del perseguimento dell'efficienza dei servizi pubblici stessi, è stato ritenuto irragionevole e costituzionalmente illegittimo il rinvio della comunicazione e della conseguente elaborazione dei dati utili allo scopo in maniera affastellata e distanziata anche di una decina d'anni dal periodo cui i dati stessi si riferivano, laddove i dati stessi avrebbero dovuto evidentemente essere acquisiti ed utilizzati nell'immediatezza (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 156/2007); ciò appare tanto più vero, e a maggior ragione, per la riscossione di crediti pubblici e a fronte di una dilazione temporale che eccede non il decennio, bensì il quarantennio.

Quanto alle quote di valore unitario inferiore o pari a 300 euro, appare contrario a logica sottrarle a controllo in quanto tali, indipendentemente dal valore cumulativo di esse, avuto riguardo non solo alla posizione del singolo debitore, ma anche al coacervo di crediti dell'ente creditore (sicché, laddove un ente creditore debba riscuotere un portafoglio formato da un fascio di crediti, tutti singolarmente di importo minimo, ma assai elevati nel numero e quindi nell'importo complessivo, non potrebbe effettuare alcun sindacato sull'operato del proprio agente).

VI.2. Sotto un secondo profilo, la disciplina in parola sembra contrastare con gli articoli 24 e 103 della Costituzione, impedendo di fatto ad una sola ovvero ad entrambe le parti del rapporto, per un tempo palesemente incongruo (ed incompatibile anche con l'esercizio effettivo delle eventuali conseguenti azioni di responsabilità), di accedere alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice contabile per vedere definita la propria posizione patrimoniale; ciò tanto nel giudizio di conto, quanto nel giudizio ad istanza di parte per il discarico di quote inesigibili.

La violazione delle stesse norme di rango costituzionale è ravvisabile, a maggior ragione, nella impossibilità non solo temporanea, ma addirittura definitiva, con riguardo alle quote di valore unitario fino a 300 euro, di avviare le procedure di controllo propedeutiche all'eventuale provvedimento di discarico, giustiziabile dinanzi alla Corte dei conti, comportando l'impossibilità per l'ente creditore di ottenere tutela in tal senso anche in un ipotetico giudizio di conto (non essendo pensabile che possa o debba provvedere la magistratura contabile, in sede giurisdizionale, a svolgere sulla riscossione dei crediti quei controlli che l'amministrazione creditrice stessa non potrebbe compiere in sede amministrativa).

In argomento, è noto che l'esigenza di agevolare operativamente l'attività di una parte, fissando termini di favore, non può spingersi fino a ledere l'effettività del diritto di difesa della controparte (arg. Corte costituzionale sentenza n. 360 del 2003; Id., sentenza n. 346/1988); si è anche affermato che il differimento dell'accesso alla giurisdizione non vulnera irragionevolmente il diritto di difesa a condizione che la tutela non sia rinviata *sine die*, ma per un termine «breve» (Corte costituzionale, sentenza n. 162/2016), e che sia comunque giustificata da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia (Corte costituzionale, sentenza n. 62/1988; sentenza n. 81/1988; sentenza n. 132/1988), fermo restando che, pur nel concorso di tali circostanze, il legislatore deve contenere l'onere nella misura meno gravosa possibile, in quanto l'ampiezza della copertura offerta dai richiamati parametri costituzionali è tale da colpire non solo l'esclusione della tutela giurisdizionale, soggettiva e oggettiva, ma anche qualsiasi limitazione che ne renda impossibile o anche difficile l'esercizio (Corte costituzionale, sentenza n. 233/1996; sentenza n. 56/1995).



Sotto quest'ultimo profilo, può rilevarsi che anche nella materia processuale il riscontro di ragionevolezza va senz'altro operato attraverso la verifica «che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (v. Corte costituzionale, sentenza n. 1130 del 1988; n. 71 del 2015; n. 241 del 20 novembre 2017).

VI.3. Inoltre, il rinvio della tutela giurisdizionale ad un momento eccessivamente distante nel tempo è suscettibile di configurare una lesione del principio del giusto processo, perché un processo obbligatoriamente posticipato da venti a quaranta anni (ed oltre), rispetto ai fatti storici cui si riferisce la controversia, non può essere considerato né «giusto» né «ragionevole», meno che mai garantire l'effettività della tutela (v. art. 111 della Costituzione nonché art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come ripreso dall'art. 47 della Carta UE).

Si eluderebbero infatti, vanificandoli del tutto, gli stringenti parametri di ragionevolezza delineati dalla stessa giurisprudenza europea (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 36/2016), dovendosi accedere a una nozione ampia e sostanziale di durata ragionevole del processo (v., ad esempio, Corte costituzionale, sentenza n. 184/2015), coerente con la finalità della normativa *de qua*.

Per di più, nel caso di specie è rilevabile l'asimmetria nella posizione delle parti, essendo l'ente pubblico creditore in una situazione di prolungata e mera soggezione rispetto alle iniziative dell'agente della riscossione (non potendosi avviare i controlli e i conguagli prima delle comunicazioni di inesigibilità ovvero delle relative integrazioni).

D'altronde, allorché nel 2042 scadranno i termini per le comunicazioni relative ai ruoli del 2000, e dunque nel biennio 2043/2044 potranno iniziare a definirsi i conseguenti rapporti di debito/credito tra il Comune di Teramo e la società SOGET, una eventuale (tardiva) pronuncia giurisdizionale potrebbe risultare *inutiliter data*, non solo perché la soddisfazione del credito avverrebbe a distanza di oltre quaranta anni dall'insorgere dei presupposti del credito stesso, ma anche perché è lecito dubitare che l'agente della riscossione e le garanzie rilasciate saranno, a quella data, ancora utilmente escutibili.

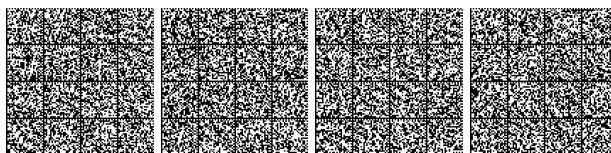
VI.4. Non manifestamente infondata appare anche la violazione dell'art. 81 della Costituzione, sotto il profilo della certa e sollecita definizione delle entrate e della cognizione del loro effettivo stato, ai fini del perseguimento degli equilibri di finanza pubblica, non sembrando compatibile con la suddetta finalità costituzionale il rinvio del definitivo accertamento sulla effettiva riscuotibilità di un credito ad un momento futuro eccessivamente lontano, collocato al di là di qualsivoglia orizzonte temporale accettabile sul piano della disciplina contabile e finanziaria.

Né può ignorarsi che nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, della Costituzione si realizzano, tra l'altro, nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa (...) a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti (Corte costituzionale, sentenza n. 70 del 2012); ma dette effettività e congruenza non potranno essere acclarate se non a distanza di decenni, ben oltre qualsiasi accettabile orizzonte temporale.

VI.5. Con riferimento all'art. 97 della Costituzione, le disposizioni in parola rappresentano un ostacolo a che l'amministrazione pubblica possa bene organizzarsi per assicurare una sana gestione finanziaria e per dar corso ai dovuti controlli, conservando il pieno dominio sull'effettiva correttezza della gestione, da parte dell'agente, della riscossione delle proprie entrate; al contrario, la normativa è giunta a prevedere, per i crediti oggetto di giudizio, la sospensione del controllo sullo stato della riscossione per un periodo compreso all'incirca tra i venti e i quaranta anni, vietando per di più l'esame delle posizioni di importo fino a 300 euro (sempre che sopravvissute all'annullamento *ex lege*) ed introducendo perfino un limite massimo (anziché minimo) sul totale delle posizioni suscettibili di verifica.

Il divieto (e non la mera facoltà) di effettuare controlli, lungi dal contribuire al perseguimento dell'economicità e dell'efficienza dell'azione amministrativa, sembra a questa Corte insanabilmente in contrasto con il principio di buon andamento e di corretta organizzazione amministrativo-contabile, sol che si pensi all'importanza del sistema dei controlli per il corretto agire amministrativo.

Non solo. Essendo doveroso per l'ente creditore stimare, nell'oggi, il valore aggiornato di realizzo del «magazzino» (o portafoglio) dei propri crediti, per le note ragioni efficacemente richiamate anche dal Comune di Teramo e dal pubblico ministero, si viene a creare una irragionevole duplicazione di analisi e di controlli sugli stessi crediti: una prima volta, a fini meramente valutativi dell'attendibilità delle poste creditorie; una seconda volta, a distanza di decenni, ai fini dell'accertamento giuridico della definitiva inesigibilità delle poste stesse, con regolazione del rapporto con l'agente incaricato.



VI.6. Sullo sfondo, un ulteriore profilo di lesione è prospettabile anche con riguardo all'art. 53 della Costituzione, sotto il profilo della mancanza di effettività del principio di capacità contributiva, che dalla previsione legislativa di una sospensione *sine die* dei controlli (e dall'abdicazione completa per quelli su partite fino a 300 euro) risulta fortemente indebolito, laddove non si possa in concreto assicurare, mediante le opportune verifiche da parte dell'amministrazione creditrice, viepiù nelle comunità locali, che l'attività di riscossione sia condotta in condizioni di effettiva parità nei confronti di tutti i contribuenti e che non siano tollerate situazioni di sottrazione all'obbligo tributario; in definitiva, si impedisce all'amministrazione di controllare il regolare funzionamento di uno dei servizi che condizionano l'esistenza stessa della vita della comunità.

Al riguardo, ravvisata la non manifesta infondatezza della questione, è doveroso rimetterne il vaglio alla Corte costituzionale, in uno con tutte le altre, nella considerazione che l'art. 53 della Costituzione è posto a tutela dell'interesse generale alla riscossione dei tributi, considerato quale interesse particolarmente differenziato che, attenendo al regolare funzionamento dei servizi necessari alla vita della comunità, ne condiziona l'esistenza (v. Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 1976; Id., sentenza n. 45 del 1963).

VI.7. Ancora, non può ignorarsi la lesione dell'art. 119, commi 1, 2 e 4, lamentata dal Comune di Teramo e condivisa dal pubblico ministero (e, a parere di questa Corte, anch'essa non manifestamente infondata), laddove la legislazione in analisi impedisce attualmente all'ente locale di avere conoscenza delle risorse finanziarie effettivamente disponibili e ritarda oltremodo il loro conseguimento, seppur parziale, in caso di inadempienza dell'agente, escludendo in via di fatto, con norma statale, il coinvolgimento dell'ente locale medesimo nell'*iter* di soddisfacimento del proprio credito.

Si incide anche, per tal via, su un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 129 del 2016).

VI.8. In ultimo, non possono che richiamarsi le lucide considerazioni svolte dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 51/2019, cit., par. 4.3.4), secondo la quale «una disciplina di straordinaria eccezionalità come quella introdotta con l'art. 1, commi da 682 a 689, della legge n. 190 del 2014 può trovare applicazione, nell'ambito della stessa complessiva *ratio legis* desumibile dalla riforma sopra ricordata, solo relativamente a quelle fattispecie ricomprese nelle proroghe «specifiche» disposte dal comma 12 dell'art. 3 del decreto-legge n. 203 del 2005, per le quali i termini risultavano ancora pendenti alla data di entrata in vigore della riforma e, quindi, non può applicarsi alle società private «scorporate»».

Ad avviso della Consulta, «appare evidente, infatti, che la riforma è stata introdotta nell'intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze derivanti esclusivamente dall'istituzione di agenti «pubblici» della riscossione, con conseguente irragionevolezza di una interpretazione che, a dispetto del tenore letterale, la estendesse alle suddette società private «scorporate»».

Ad ancora: «la nuova disciplina trova specifica ragione nell'ingresso, disposto a suo tempo *ex lege*, dei soggetti «pubblici» nell'attività di riscossione degli enti territoriali, chiamati anche a supplire, più o meno *ob torto collo*, alle disfunzioni nell'attività di riscossione risalenti alle precedenti gestioni private. Risulterebbe, pertanto, senz'altro irragionevole l'estensione di tale disciplina a quelle imprese private che (come detto, non facendo parte del sistema «pubblico» della riscossione) a suo tempo liberamente avevano assunto l'attività di riscossione, concentrata poi nelle società scorporate».

Ne discende che, se era da considerare «irragionevole» una simile opzione interpretativa, per le medesime ragioni di ordine sistematico testé riportate può seriamente dubitarsi della ragionevolezza della scelta legislativa di aver esteso (*ab origine*, o comunque con interpretazione autentica) il meccanismo dello «scalare inverso» anche alle società private «scorporate», «prorogando in un futuro abnormemente lontano i termini per il controllo da parte degli enti creditori» (sentenza n. 51, cit.).

VII. Con riguardo allo «stralcio» di cui al citato art. 4 del decreto-legge n. 119 del 2018, valgano le seguenti ulteriori considerazioni.

VII.1. In punto di rilevanza, deve osservarsi, anzi tutto, che l'annullamento dei crediti in parola sicuramente travolgerebbe, come incontestato, almeno una parte dei carichi in giudizio, vale a dire quelli di importo fino a 1.000 euro affidati tra il 2000 e il 2008; anche a voler accedere all'interpretazione restrittiva della norma di interpretazione autentica sulla nozione di «agenti della riscossione», limitandola ai soli crediti «ante scorporo», comunque l'annullamento travolgerebbe i carichi affidati antecedentemente allo «scorporo» del 2006, qui in contestazione.

Inoltre, stanti il tenore letterale della disposizione di «stralcio» e «annullamento», nonché la sua *ratio*, è da ritenere la sua applicabilità anche ai rapporti pendenti e in particolare a quelli *sub iudice*, tra cui rientrano quelli portati all'attenzione di questa Corte dei conti.



In tal senso depono anche rinvio espresso all'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, che vale ad escludere in radice non solo l'applicazione degli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (concernenti, per l'appunto, le procedure di discarico per inesigibilità, i correlati controlli e la responsabilità dell'agente), ma addirittura la responsabilità amministrativa e contabile dei soggetti interessati, fatta eccezione per le sole fattispecie dolose.

Per tal via, sui carichi in questione la legge intende porre, all'evidenza, una pietra tombale, abbuonando non solo il debito dei soggetti obbligati, ma anche l'eventuale responsabilità connessa alla mancata riscossione colposa, prescindendo completamente dalla situazione specifica del singolo credito o del singolo ente creditore (salva l'esclusione di alcune tipologie ritenute «indisponibili»: *cf.* art. 3, comma 16, lettere *a)*, *b)* e *c)* del medesimo decreto-legge).

VII.2. Si ripropongono, quindi, con riguardo a questa operazione legislativa d'urgenza, le stesse questioni di legittimità costituzionale già dinanzi illustrate con riferimento alle quote di importo fino a trecento euro (v. paragrafi VI.1. e seguenti), con l'aggravante per cui, nel caso dello «stralcio», l'elisione non si limita ai controlli dell'ente creditore, ma si riferisce al carico stesso.

Secondo quanto riferito dal Comune di Teramo, e non contestato, in forza del citato art. 4 la SOGET ha effettivamente annullato crediti del Comune di Teramo per complessivi euro 2.053.290,72.

VII.3. In aggiunta, appaiono condivisibili, e non manifestamente infondati, anche gli ulteriori profili di legittimità costituzionale prospettati dal comune e dalla procura regionale con riguardo alla disposizione in esame.

In riferimento agli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, assume rilievo la lesione dell'autonomia — anche finanziaria — dell'ente locale interessato, il quale si vede annullare con legge statale, in via di straordinaria urgenza e necessità, crediti «residui» per un ingente valore complessivo, senza neppure distinguere tra quelli affidati in riscossione prima e dopo lo «scorporo», prevedendosi perfino la restituzione di quanto eventualmente già pagato dai debitori dopo la data di entrata in vigore del decreto-legge.

L'operazione, pur comportando inevitabili «effetti negativi» per l'ente locale, con effetto sul bilancio 2019, prescinde totalmente non solo dalle valutazioni ed ipotetiche determinazioni dell'ente medesimo (al quale resta pretermessa qualsiasi forma di compartecipazione alla gestione delle sorti dei propri crediti), ma anche dalle caratteristiche concrete del magazzino di crediti oggetto di «stralcio» (essendovi intuitive, rilevanti differenze tra i crediti statali e quelli degli enti locali), nonché dallo stato del relativo contenzioso, senza peraltro prevedere alcun meccanismo compensativo.

VII.4. Del tutto eccentrico appare, inoltre, il correlato meccanismo di esenzione da responsabilità amministrativa e contabile, mediante espressa «improcedibilità» dei relativi giudizi, che priva l'ente creditore della possibilità di far valere eventuali responsabilità dell'agente riferibili alla perdita del proprio credito o alla omessa coltivazione delle necessarie azioni a tutela del credito stesso, ricadenti in epoca anteriore alla disposizione legislativa di «stralcio».

Non è chi non veda, ad esempio, come la mancata originaria notifica di una cartella di pagamento, imputabile all'agente della riscossione, o altre circostanze idonee a comportare la perdita del diritto al discarico (di cui all'art. 19, comma 2, del citato decreto legislativo n. 112 del 1999), ricadrebbero automaticamente ed inesorabilmente sull'ente creditore, a distanza di un tempo compreso tra i dieci e i venti anni, senza alcuna possibilità di tutela nei confronti dell'agente inadempiente.

Per tal via, appare non manifestamente infondata la violazione dei principi costituzionali fondamentali di cui: all'art. 3, sotto il profilo dell'irragionevolezza e dell'arbitrarietà dell'annullamento indiscriminato di crediti, sulla sola base del relativo importo e dell'anno di affidamento in riscossione; all'art. 24, privandosi il comune del diritto ad attivare o proseguire la difesa giudiziale delle proprie ragioni e del proprio patrimonio, tanto nei confronti del debitore, quanto nei confronti dell'agente, pur a fronte di pregressi comportamenti gravemente colposi di quest'ultimo; all'art. 53, risolvendosi l'annullamento indiscriminato del debito in una impropria esenzione d'imposta, con effetto retroattivo, per i carichi fino a 1.000 euro.

Sotto altro profilo, la stessa società «scorporata» è arbitrariamente privata della possibilità di beneficiare dell'aggio di riscossione, a fronte di crediti di importo modesto (e, come tale, di più agevole realizzo in linea di principio) ed a prescindere dallo stato della procedura riguardante l'importo «residuo» oggetto di «annullamento» automatico.

La sentenza n. 51 del 2019, del resto, nel ricostruire minuziosamente e sistematicamente il quadro normativo stratificatosi nel corso del tempo, aveva tenuto ben distinta — come dinanzi già osservato — la posizione delle società pubbliche (substrate agli *ex* concessionari) rispetto alla posizione delle società private «scorporate» operanti per gli enti territoriali; di tal che, può ora seriamente dubitarsi, dopo la norma di interpretazione autentica, della ragionevolezza della scelta legislativa nella parte in cui ha automaticamente esteso la «rottamazione» anche ai rapporti tra enti territoriali e società private scorporate, includendovi in linea di principio anche i carichi affidati successivamente allo scorporo, incidendo così nei rapporti convenzionali tra soggetti privati e soggetti pubblici dotati di garanzie costituzionali di autonomia.

VIII. Per l'insieme delle ragioni fin qui esposte, avuto riguardo alle sole disposizioni che, effettivamente, assumono concreta ed attuale rilevanza nell'ambito del presente giudizio, ritiene questa Sezione giurisdizionale della Corte



dei conti che siano non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3, 24, 53, 97, 81, 103, 111 e 119 della Costituzione:

dell'art. 1, comma 687, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (come autenticamente interpretato dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160) nella parte in cui prevede (in combinato disposto con il comma 684) che «il controllo di cui all'art. 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come da ultimo sostituito dal comma 683 del presente articolo, può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal citato comma 684», con effetto anche per le società private «scorporate»;

dell'art. 1, comma 688, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, seconde cui «le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro (...) non sono assoggettate al controllo di cui al citato art. 19».

Questa Sezione ritiene, inoltre, che siano rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3, 24, 53, 97, 81, 103, 111, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione:

dell'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136), nella parte in cui prevede, anche agli effetti dei rapporti pendenti tra enti territoriali e società private «scorporate» (ex art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160), l'automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a mille euro, stabilendo altresì, mediante rinvio all'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, l'inapplicabilità degli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 e, fatti salvi i casi di dolo, l'improcedibilità del «giudizio di responsabilità amministrativo e contabile».

IX. Il presente giudizio deve essere quindi doverosamente sospeso con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per le conseguenti valutazioni, ai sensi della legge 11 marzo 1953, n. 87.

X. La statuizione sulle spese va riservata all'esito del giudizio.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, con pronuncia non definitiva,

Ravvisata la rilevanza e la non manifesta infondatezza, con riferimento agli articoli 3, 24, 53, 97, 81, 103, 111, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, delle questioni di legittimità costituzionale:

dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nonché

dell'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136), in combinato disposto con l'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228;

come interpretati autenticamente dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti, a cura della segreteria, alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio fino alle conseguenti decisioni della Corte costituzionale, con onere di riassunzione a carico delle parti nei termini di legge;

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, alle parti in causa ed al pubblico ministero, e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Riserva all'esito del giudizio la statuizione sulle spese;

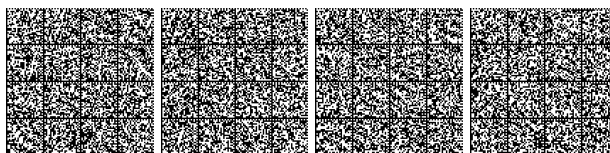
Il Collegio, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante il «Codice in materia di protezione dei dati personali», a tutela della riservatezza del terzo indicato nella presente ordinanza, dispone che a cura della segreteria venga apposta l'annotazione di cui al comma 3 di detto art. 52 nei riguardi del contribuente indicato nella presente ordinanza;

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza;

Così deciso in L'Aquila nelle camere di consiglio del 15 dicembre 2020 e del 25 maggio 2021.

Il Presidente: NISPI LANDI

Il giudice estensore: DE MARCO



N. 129

Ordinanza del 14 aprile 2021 del G.I.P. del Tribunale di Taranto nel procedimento penale a carico di M. G.

Reati e pene - Sostituzione di pene detentive brevi - Determinazione dell'ammontare della pena pecuniaria - Criteri - Individuazione del valore minimo giornaliero di un giorno di reclusione nella misura della somma indicata dall'art. 135 del codice penale, pari a 250 euro, anziché nella minor somma di 75 euro prevista dall'art. 459, comma 1-bis, del codice di procedura penale.

In subordine: Reati e pene - Sostituzione di pene detentive brevi - Determinazione dell'ammontare della pena pecuniaria - Criteri - Mancata previsione che il giudice possa fare applicazione del criterio di adeguamento della pena pecuniaria minima previsto dall'art. 133-bis del codice penale.

– Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 53, comma 2.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI TARANTO

SEZIONE GIP-GUP

Il giudice per le indagini preliminari dott. Francesco Maccagnano, visti gli atti del procedimento penale n. 6876/16 R.G.N.R., vista la richiesta di applicazione della pena formulata *ex art.* 444 del codice di procedura penale nell'interesse di M... G... , nato a ... il ... ;

a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 14 aprile 2021;

Osserva quanto segue:

1. Nell'ambito del procedimento penale di cui in epigrafe, è stato emesso decreto penale di condanna nei confronti di M... G... , in atti generalizzato, in relazione al delitto di violenza privata. All'imputato si contesta di aver posizionato la propria autovettura in prossimità dell'ingresso di abitazione delle persone offese, impedendo a costoro «l'accesso e l'uscita dal cancello della propria abitazione».

Nei confronti del suddetto decreto penale è stata avanzata tempestiva opposizione; contestualmente, il M..., il suo difensore ed il pubblico ministero hanno formulato istanza di applicazione della pena *ex art.* 444 del codice di procedura penale.

1.1. Le parti hanno chiesto applicarsi nei confronti dell'odierno imputato la pena di 6.750,00 euro, in sostituzione della pena detentiva da loro stabilita in relazione al delitto di cui all'art. 610 del codice penale.

Detta sanzione è stata calcolata come segue: pena base pari a quattro mesi e quindici giorni di reclusione, diminuita *ex art.* 444, comma 1, del codice di procedura penale sino a tre mesi di reclusione, convertita nella corrispondente pena pecuniaria *ex art.* 53 della legge n. 689/1981; il valore giornaliero attribuito a ciascun giorno di reclusione è individuato nella somma di 75,00 euro, dunque in misura inferiore al valore minimo di 250,00 euro previsto dal combinato disposto di cui al comma 2 dell'art. 53 della legge n. 689/1981 e all'art. 135 del codice penale.

1.2. Posto quanto precede, e considerato che dagli atti non emergono elementi tali da imporre il proscioglimento del M... ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale, deve rilevarsi che:

l'odierno imputato è soggetto incensurato;

dagli atti non risulta la riferibilità al predetto di carichi pendenti;

la condotta antiggiuridica di cui al capo d'imputazione integra un'ipotesi di «violenza impropria» e, non sostanziandosi in una vera e propria aggressione fisica perpetrata ai danni delle persone offese, comprova in capo a M... G... una capacità criminosa non elevata e, correlativamente, una scarsa pericolosità sociale.

A lume di quanto appena sottolineato, tenuto conto dei criteri di cui all'art. 133 del codice penale, la pena detentiva stabilita dalle parti appare congrua e proporzionata alla personalità del reo e alla concreta offensività del delitto a questi ascritto; lo stesso può dirsi in riferimento alla corrispondente pena pecuniaria di 6.750,00 euro, determinata ai sensi dell'art. 53 della legge n. 689/1981, suscettibile di rateizzazione *ex art.* 133-ter del codice penale.

1.3. Come messo in evidenza *supra*, le parti, nel determinare la pena pecuniaria da sostituire a quella detentiva, hanno individuato il valore di ciascun giorno di detenzione nella somma di 75,00 euro — pari al minimo del *range* di conversione previsto dall'art. 459, comma 1-bis, del codice di procedura penale — così discostandosi dal minimo del *range* di conversione previsto dal secondo comma dell'art. 53 della legge n. 689/1981, pari alla somma prevista dall'art. 135 del codice penale.



Deve sottolinearsi che:

il *range* di valori di conversione previsto dall'art. 53 della legge n. 689/1981 va da 250,00 euro a 2.500,00 euro per ogni giorno di detenzione;

astrattamente, la pena detentiva di tre mesi di reclusione concordata dalla difesa del M... e dal pubblico ministero è suscettibile di essere convertita — secondo i criteri previsti dalla legislazione vigente — in una pena pecuniaria determinabile, nel minimo, in 22.500,00 euro e, nel massimo, in 225.000,00 euro.

1.4. Risulta versata in atti documentazione promanante dall'Agenzia delle entrate, atta a comprovare le condizioni economiche del reo; trattasi di un riepilogo dei principali «dati contabili» della dichiarazione dei redditi presentata dall'imputato nel 2020.

Orbene:

ove la pena detentiva concordata dalle parti fosse convertita facendo applicazione del valore minimo attualmente previsto dall'art. 53, comma 2, della legge n. 689/1981, nei confronti del M... verrebbe ad essere disposta la multa di ben 22.500,00 euro, ossia una somma sostanzialmente pari ai redditi ultimamente percepiti dall'imputato, decurtati dall'imposta netta e dalle addizionali previste dall'ordinamento tributario;

come allegato dalla difesa, il M... titolare di reddito di lavoro dipendente; la rateizzazione del pagamento della pena pecuniaria di 22.500,00 euro — sino al numero massimo di trenta rate previsto dall'art. 133-ter del codice penale — sarebbe comunque idonea a compromettere notevolmente la capacità economica del reo.

2. Posto quanto precede, appare opportuno rammentare che — come da ultimo affermato da codesta Corte nella sentenza n. 15/2020 — lo strumento della conversione delle c.d. pene detentive brevi in pene pecuniarie costituisce un «prezioso strumento destinato a evitare a chi sia stato ritenuto responsabile di reati di modesta gravità di scontare pene detentive troppo brevi perché possa essere impostato un reale percorso trattamentale, ma già sufficienti a produrre i gravi effetti di lacerazione del tessuto familiare, sociale e lavorativo, che il solo ingresso in carcere solitamente produce». La disposizione di cui all'art. 53 della legge n. 689/1981, dunque, secondo la prospettiva del giudice delle leggi, non prevede una sorta di «graziosa concessione», bensì un istituto deputato a soddisfare le esigenze di finalismo rieducativo della pena previste dall'art. 27, comma 3, della Costituzione.

3. Per quanto attiene alla specifica vicenda processuale che ci occupa, evidente è la necessità di disporre la conversione della pena detentiva breve concordata dalle parti in pena pecuniaria, tenuto conto dei dati personali più compiutamente richiamati *supra* (incensuratezza dell'imputato, non riferibilità a questi di carichi pendenti, scarsa capacità criminale e pieno inserimento in un tessuto sociale e lavorativo sufficientemente strutturato): l'ingresso in carcere del M... , infatti, per usare le parole di codesta Corte, produrrebbe «effetti di lacerazione» sul complessivo tessuto relazionale entro il quale l'imputato.

Siffatta lacerazione — che, purtroppo, nell'architettura di un ramo dell'ordinamento giuridico quale il diritto penale, anticamente definito *jus terribile*, appare inevitabile — non può che apparire inutile nel caso di specie, tenuto conto degli apprezzabili effetti deterrenti che una pena pecuniaria di entità tutt'altro che scarsa quale quella stabilita dalla difesa e dal pubblico ministero potrebbe sortire in capo all'odierno imputato.

4. Come già precisato al paragrafo 1.4, laddove le parti avessero fatto applicazione del valore minimo di conversione della pena detentiva in pena pecuniaria (250,00 euro) attualmente previsto dall'art. 53 della legge n. 689/1981, la pena pecuniaria destinata ad essere disposta nei confronti del M... sarebbe pari a ben 22.500,00 euro, ossia una somma palesemente sproporzionata tanto rispetto ai concreti profili di offensività del delitto di cui al capo d'imputazione che alle concrete condizioni economiche del reo.

Ed infatti, come anche sottolineato *supra*:

i fatti per cui è causa non hanno determinato in capo alle odierne persone offese conseguenze pregiudizievoli di carattere permanente né denotano in capo all'imputato un'elevata capacità criminale;

la condotta «violenta» ascritta al M... si è sostanziata esclusivamente in una *basic* di violenza impropria, e non in un'aggressione fisica delle odierne persone offese;

Una pena pecuniaria di 22.500,00 euro appare, dunque, palesemente eccessiva rispetto alla concreta gravità dei fatti e, dunque, in palese contrasto rispetto agli scopi sottesi alla disposizione di cui all'art. 53, comma 2, della legge n. 689/1981.

4.1. La gratuità della sanzione pecuniaria di cui sopra appare tanto più evidente quanto più si ponga mente all'idoneità di una simile pena a compromettere la stabilità economica dell'odierno imputato, il quale è percettore di redditi tutt'altro che elevati, suscettibili di essere incisi in misura patologica pur laddove egli dovesse beneficiare della rateizzazione prevista dall'art. 133-ter del codice penale.



5. Le problematiche in rilievo nel caso di specie impongono di rammentare i principi espressi dal giudice delle leggi in materia di proporzionalità della pena al fatto di reato illecito commesso dal reo.

5.1. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'art. 3 della Costituzione esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali (in tal senso, *ex plurimis*, Corte costituzionale n. 236/2016).

Come affermato nell'arresto da ultimo richiamato, la tutela del principio di proporzionalità, nel campo del diritto penale, conduce a «negare legittimità alle incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e valori offesi dalle predette incriminazioni» (sentenze n. 341 del 1994 e n. 409 del 1989).

Deve essere ricordato, in questa prospettiva, anche l'art. 49, numero 3), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, e che ha ora lo stesso valore giuridico dei trattati, in forza dell'art. 6, comma 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008 n. 130, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009 — a tenore del quale «le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato».

5.1.1. Il giudice delle leggi ha stabilito, altresì, che in un delicato settore dell'ordinamento quale il diritto penale «il principio di proporzionalità esige un'articolazione legale del sistema sanzionatorio che renda possibile l'adeguamento della pena alle effettive responsabilità personali, svolgendo una funzione di giustizia, e anche di tutela delle posizioni individuali e di limite della potestà punitiva statale, in armonia con il “volto costituzionale” del sistema penale» (sentenza n. 50 del 1980 e n. 236 del 2016).

A ciò si aggiunge che, alla luce dell'art. 27 della Costituzione, il principio della finalità rieducativa della pena costituisce «una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue» (sentenza n. 313 del 1990).

Esso, pertanto, non vale per la sola fase esecutiva, ma obbliga tanto il legislatore quanto i giudici della cognizione (sentenza n. 313 del 1990).

Anche la finalità rieducativa della pena, nell'illuminare l'astratta previsione normativa, richiede «un costante principio di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» (sentenza n. 251 del 2012 e, ancora, sentenza n. 341 del 1994), mentre la palese sproporzione del sacrificio della libertà personale produce «una vanificazione del fine rieducativo della pena prescritto dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione, che di quella libertà costituisce una garanzia istituzionale in relazione allo stato di detenzione» (sentenza n. 343 del 1993).

6. La costellazione di principi appena richiamata impone a questo giudice di predicare l'irragionevolezza intrinseca del valore minimo del criterio di conversione delle pene detentive brevi previsto dall'art. 53, comma 2, della legge n. 689/1981.

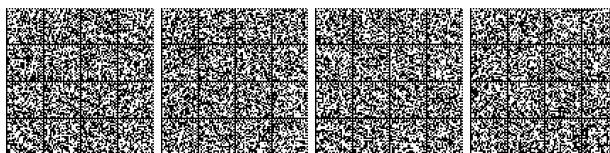
Siffatta irragionevolezza, d'altra parte, è stata di recente *apertis verbis* rilevata proprio dal giudice delle leggi nella sentenza n. 15/2020: con tale pronuncia, codesta Corte, rispetto ad un caso analogo a quello che interessa l'odierno imputato, ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 135 del codice penale, così come richiamato dal secondo comma dell'art. 53 della legge n. 689/1981.

Appare quantomai indispensabile riportare qui di seguito un ampio stralcio della sentenza appena evocata:

Il problema che fa da sfondo alle questioni sollevate è, invero, reale.

L'art. 53, comma 2, della legge n. 689 del 1981, nel prevedere la possibilità di sostituzione della pena detentiva nel limite dei sei mesi con la pena pecuniaria, stabilisce, tra l'altro, che «[p]er determinare l'ammontare della pena pecuniaria il giudice individua il valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato e lo moltiplica per i giorni di pena detentiva. Nella determinazione dell'ammontare di cui al precedente periodo il giudice tiene conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare. Il valore giornaliero non può essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 del codice penale e non può superare di dieci volte tale ammontare».

Ora, il tasso di ragguglio previsto dall'art. 135 del codice penale — già fissato dall'art. 1 della legge 5 ottobre 1993, n. 402 (Modifica dell'art. 135 del codice penale: ragguglio fra pene pecuniarie e pene detentive), in 75.000 lire per ogni giorno di pena detentiva, poi convertite in 38 euro — è stato innalzato a 250 euro giornalieri per effetto della legge 15 luglio 2009 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica). Tale aumento ha fatto sì che — in forza del richiamo all'art. 135 del codice penale contenuto nell'art. 53 della legge n. 689 del 1981, pacificamente considerato quale rinvio «mobile» — il valore giornaliero minimo della pena pecuniaria sostituita alla pena detentiva sia attual-



mente pari a 250 euro. Il risultato è stato quello di rendere eccessivamente onerosa, per molti condannati, la sostituzione della pena pecuniaria, sol che si pensi che — ad esempio — il minimo legale della reclusione, fissato dall'art. 23 del codice penale in quindici giorni, deve oggi essere sostituito in una multa di almeno 3.750 euro, mentre la sostituzione di sei mesi di reclusione (pari al limite massimo entro il quale può operare il meccanismo previsto dall'art. 53, comma 2, della legge n. 689 del 1981) dà a luogo a una multa non inferiore a 45.000 euro.

Ciò ha determinato, nella prassi, una drastica compressione del ricorso alla sostituzione della pena pecuniaria, che pure era stata concepita dal legislatore del 1981 — in piena sintonia con la logica dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione — come prezioso strumento destinato a evitare a chi sia stato ritenuto responsabile di reati di modesta gravità di scontare pene detentive troppo brevi perché possa essere impostato un reale percorso trattamentale, ma già sufficienti a produrre i gravi effetti di lacerazione del tessuto familiare, sociale e lavorativo, che il solo ingresso in carcere solitamente produce. Con il conseguente rischio di trasformare la sostituzione della pena pecuniaria in un privilegio per i soli condannati abbienti: ciò che appare di problematica compatibilità con l'art. 3, secondo comma, della Costituzione, il cui centrale rilievo nella commisurazione della pena pecuniaria è stato da tempo sottolineato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 131 del 1979).

2.2. — Tuttavia, le questioni oggi all'esame, aventi a oggetto l'art. 135 del codice penale, sono viziate da *aberratio ictus*; vizio che ha carattere assorbente rispetto ai diversi profili di inammissibilità denunciati dall'avvocatura generale dello Stato.

Il rimettente è, come rilevato, investito di una istanza di patteggiamento, con la quale l'imputato chiede la sostituzione di una pena detentiva con una pena pecuniaria ai sensi dell'art. 53 della legge n. 689 del 1981.

Ora, l'art. 53 della legge n. 689 del 1981 fa rinvio all'art. 135 del codice penale, assumendo quale base del calcolo della pena da sostituire la somma ivi stabilita per ogni ipotesi in cui — evidentemente in difetto di altra più specifica disciplina — si debba eseguire un ragguaglio tra pene pecuniarie e pene detentive. Ma lo stesso art. 53 della legge n. 689 del 1981 detta per l'appunto una disciplina speciale rispetto a quella dell'art. 135 del codice penale, stabilendo che la somma indicata in quest'ultima disposizione — attualmente pari a 250 euro, o frazione di 250 euro, per ogni giorno di pena detentiva — possa essere aumentata sino a dieci volte, tenendo conto, nella determinazione dell'ammontare della pena pecuniaria, della condizione economica complessiva dell'imputato o del suo nucleo familiare.

Formulando questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto, invece, il solo art. 135 del codice penale, il giudice *a quo* da un lato censura una disposizione destinata ad operare in una pluralità di ipotesi — dalla conversione della pena detentiva in pena pecuniaria nel caso previsto dall'art. 2, comma 3, del codice penale alla determinazione del limite massimo di pena che consente i benefici della sospensione condizionale e della non menzione della condanna ai sensi, rispettivamente, degli articoli 163, comma 1, e 175, comma 2, del codice penale — del tutto distinte rispetto alla sostituzione della pena detentiva in pena pecuniaria, che viene in considerazione nel procedimento *a quo*; e dall'altro omette di censurare proprio la disposizione di cui all'art. 53 della legge n. 689 del 1981, che detta lo speciale criterio di ragguaglio applicabile nel caso concreto.

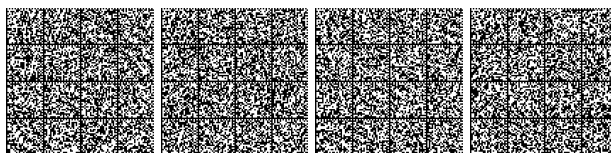
Dal che l'inammissibilità delle questioni sollevate.

3. — Le considerazioni poc'anzi svolte inducono, comunque, questa Corte a formulare l'auspicio che il legislatore intervenga a porre rimedio alle incongruenze evidenziate (*supra*, 2.1.), nel quadro di un complessivo intervento — la cui stringente opportunità è stata anche di recente segnalata (sentenza n. 279 del 2019) — volto a restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali, farraginosi meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale.

E ciò nella consapevolezza che soltanto una disciplina della pena pecuniaria in grado di garantirne una commisurazione da parte del giudice proporzionata tanto alla gravità del reato quanto alle condizioni economiche del reo, e assieme di assicurarne poi l'effettiva riscossione, può costituire una seria alternativa allo pena detentiva, così come di fatto accade in molti altri ordinamenti contemporanei.

7. Questo giudice — in ossequio alle chiare indicazioni fornite da codesta Corte nell'arresto appena richiamato — ritiene, dunque, rilevante nell'ambito del procedimento penale di cui in epigrafe e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 53, comma 2, della legge n. 689/1981, nella parte in cui tale norma prevede un criterio minimo di conversione delle pene detentive brevi in pene pecuniarie idoneo, in casi analoghi a quello che ci occupa, a determinare trattamenti sanzionatori sproporzionati ed in contrasto con elementari esigenze di finalismo rieducativo.

Siffatto criterio, nel caso di specie, imporrebbe il rigetto della richiesta di applicazione della pena sottoposta al vaglio di questo G.I.P.



8. In ordine ai principi costituzionali che si ritengono violati, deve affermarsi che:

il criterio minimo di conversione previsto dall'art. 53, comma 2, della legge n. 689/1981 viola l'art. 3 della Costituzione, e ciò in quanto crea disparità di trattamento evidenti fra imputati notevolmente abbienti — in quanto tali, in grado di reggere «l'urto» di una pena pecuniaria pur sproporzionata — e imputati che versano in condizioni economiche maggiormente modeste;

come più volte sottolineato *supra*, il criterio minimo di conversione previsto dall'art. 53, comma 2, della legge n. 689/1981 viola l'art. 27, terzo comma, della Costituzione, in quanto idoneo, come nel caso di specie, ad imporre la determinazione di una pena pecuniaria sproporzionata rispetto ai fatti addebitabili al reo, minando «a monte» l'imprescindibile esigenza di minimizzazione dell'inflizione di pene detentive brevi «gratuite» ed «inutilmente laceranti» e, «a valle», comportando la determinazione di trattamenti sanzionatori sproporzionati ed intrinsecamente irragionevoli;

la disposizione di cui trattasi viola, altresì, l'art. 117 della Costituzione, e ciò in quanto l'art. 49, numero 3), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — che ha ora lo stesso valore giuridico dei trattati, in forza dell'art. 6, comma 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE) — prevede che «le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato».

9. Posto quanto precede, questo giudice è consapevole che — come condivisibilmente affermato in Corte costituzionale n. 236/2016 e Corte costituzionale n. 23/2016 — la Corte costituzionale, per non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento rappresentativo, finendo per esercitare un inammissibile potere di scelta (sentenza n. 22 del 2007) in materia sanzionatoria penale, deve condurre le proprie valutazioni attraverso precisi punti di riferimento, già rinvenibili nel sistema legislativo.

Anche nel giudizio di «ragionevolezza intrinseca» di un trattamento sanzionatorio penale incentrato sul principio di proporzionalità, infatti, è essenziale l'individuazione di soluzioni già esistenti, idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza lamentata (sentenza n. 23 del 2016).

9.1. Orbene, per quanto attiene al caso di specie, il controllo sulla sproporzione manifestamente irragionevole fra quantità della sanzione pecuniaria minima prevista dall'art. 53 della legge n. 689/1981, da una parte, e gravità dell'offesa e condizioni economiche del reo, dall'altra, può essere condotto attraverso una «valutazione relazionale» fra la disciplina prevista dalla suddetta disposizione e la norma di cui all'art. 459, comma 1-*bis* del codice di procedura penale.

9.2. La disposizione da ultimo evocata riguarda il procedimento per decreto, e prevede che «nel caso di irrogazione di una pena pecuniaria in sostituzione di una pena detentiva, il giudice, per determinare l'ammontare della pena pecuniaria, individua il valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato e lo moltiplica per i giorni di pena detentiva».

Il valore giornaliero non può essere inferiore «alla somma di euro 75 di pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva e non può superare di tre volte tale ammontare».

9.2.1. Non paia ozioso rammentare che la libertà è diritto indisponibile ed inalienabile: la non configurabilità di un «mercato» avente ad oggetto un simile diritto, con tutta evidenza, impedisce di attribuire allo stesso un valore strido sensu economico.

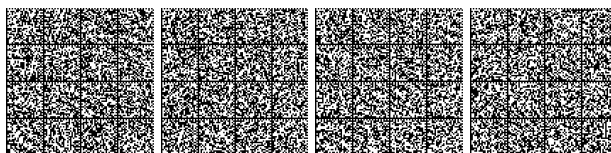
L'associazione di un valore pecuniario ad un giorno di detenzione, prevista in plurime sedi dell'ordinamento penale, è, dunque, operazione che risponde a logiche e canoni di proporzionalità sanzionatoria.

9.2.2. Il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, ha ritenuto che l'afflizione correlata alla privazione della libertà personale possa essere parificata, al minimo, a 75,00 euro di multa.

Siffatta «associazione», per i motivi esposti *supra*, appare congrua e consente un'adeguata dosimetria sanzionatoria.

9.2.3. Il meccanismo di conversione di cui all'art. 53, comma 2, della legge n. 689/1981 non è identico a quella di cui all'art. 459, comma 1-*bis* del codice di procedura penale, tenuto conto che il legislatore ha evidentemente inteso prevedere, nei confronti del destinatario di un decreto penale di condanna, un trattamento sanzionatorio di favore, soprattutto per quanto riguarda il massimo del *range* di conversione (225,00 euro in luogo del valore limite di 2.500,00 euro previsto per la sostituzione di pene detentive brevi in pene pecuniarie).

È altrettanto vero, tuttavia, che le fattispecie in parola non possono considerarsi del tutto disomogenee, posto che una «forbice» di «valori sanzionatori» — al netto delle caratteristiche del rito entro il quale essa viene in rilievo — è sempre connaturata dalla precipua funzione di consentire il miglior adeguamento del trattamento sanzionatorio al fatto di reato e alle caratteristiche personalogiche del reo.



Nel caso di specie, è evidente la manifesta sproporzione del minimo del *range* previsto dall'art. 53, comma 2, della legge n. 689/1981, non giustificata da alcuna esigenza di carattere special-preventivo o general-preventivo; detto minimo, pertanto, va allineato al valore pecuniario minimale che il legislatore ha inteso associare ad una «frazione» di un diritto indisponibile prezioso quale quello alla libertà personale.

9.2.4. La natura di favore del criterio di conversione previsto dall'art. 459, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale non verrebbe minata dall'accoglimento della questione di legittima costituzionalità sollevata in via principale da questo G.I.P., considerato che la misura massima del valore pecuniario giornaliero associabile ad un giorno di pena detentiva, così come prevista dalla predetta disposizione, resterebbe pari a 225,00 euro, mentre la misura massima dell'analogo valore previsto dall'art. 53, comma 2, della legge n. 689/1981, resterebbe pari al decuplo del valore previsto dall'art. 135 del codice penale, dunque a 2.500,00 euro.

9.3. Non pare inopportuno rammentare che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 236/2016, più volte richiamata *supra*, ha già inteso comparare, ai fini di una declaratoria di legittimità costituzionale, fattispecie non «identiche» ma comunque «non [...] del tutto disomogenee» — in tal senso, si rinvia al paragrafo 4.5 dell'arresto appena menzionato.

9.3.1. Nel recente passato, inoltre, codesta Corte, con la sentenza n. 40/2019, ha già inteso procedere alla rimodulazione del minimo della «forbice sanzionatoria» caratterizzante il delitto di cui all'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, e ciò pur nella dichiarata assenza di una soluzione «costituzionalmente obbligata», prendendo *apertis verbis* spunto da una norma precedentemente dichiarata incostituzionale.

Il giudice delle leggi, con il richiamato arresto, ha inteso adottare una soluzione sì «non obbligata», ma comunque «non arbitraria», ricavabile da una disciplina già rinvenibile nell'ordinamento; analoga logica, a parere di questo giudice, potrebbe trovare applicazione in ordine al caso che ci occupa nella presente sede.

10. In alternativa, questo giudice per le indagini preliminari chiede a codesta Corte di dichiarare l'incostituzionalità della disposizione di cui all'art. 53, comma 2, della legge n. 689/1981 nella parte in cui detta disposizione non prevede che il giudice, nel determinare la pena pecuniaria sostitutiva di pena detentiva di durata inferiore a sei mesi, non possa fare applicazione del criterio di adeguamento della pena pecuniaria minima previsto dall'art. 133-*bis*, comma 2, del codice penale.

Siffatto criterio consentirebbe al giudice, in casi analoghi a quello oggetto del presente procedimento penale, di ridurre pene pecuniarie disposte in sostituzione di pene detentive brevi *ictu oculi* economicamente troppo gravose, sproporzionate rispetto alle condotte ascritte al reo, stridenti rispetto alle esigenze di finalismo rieducativo e tali da comportare disparità di trattamento fra imputati abbienti e non.

10.1. La questione di legittimità costituzionale formulata in via subordinata appare rilevante in quanto comunque destinata ad incidere sul trattamento sanzionatorio suscettibile di essere irrogato nei confronti dell'imputato all'esito del presente procedimento ove la questione di legittimità costituzionale venisse ritenuta da codesta Corte non fondata e, dunque, il patteggiamento così come formulato dalle parti fosse destinato a non essere accolto.

11. Da ultimo, va ricordato che il giudice delle leggi, «quando per riparare al *vulnus* costituzionale non soccorra lo strumento demolitorio, la Corte costituzionale non può autonomamente e a propria discrezione decidere», ma «in mancanza di un intervento del legislatore, la Corte [è] però successivamente obbligata a intervenire, non mai in *malam partem*, e comunque nei limiti già tracciati dalla sua giurisprudenza» (in tal senso, Corte costituzionale n. 179/2017).

Orbene, nel caso di specie l'intervento della Corte costituzionale s'impone in virtù del fatto che la disposizione di cui all'art. 53, comma 2, della legge n. 689/1981, successivamente alla soprarichiamata sentenza monito n. 15/2020, non è stato ancora modificato.

Per usare le parole di un'altra sentenza monito (Corte costituzionale n. 207/2017) devono, dunque, prevenirsi trattamenti sanzionatori «generalmente avvertiti come iniqui», e ciò al fine — come *apertis verbis* affermato in Corte costituzionale n. 15/2020 — di «evitare a chi sia stato ritenuto responsabile di reati di modesta gravità di scontare pene detentive troppo brevi perché possa essere impostato un reale percorso trattamentale, ma già sufficienti a produrre i gravi effetti di lacerazione del tessuto familiare, sociale e lavorativo, che il solo ingresso in carcere solitamente produce», «con il conseguente rischio di trasformare la sostituzione della pena pecuniaria in un privilegio per i soli condannati abbienti».



P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge n. 87 dell'11 marzo 1953 e 1 della legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948;

Ritenutane la non manifesta infondatezza e la rilevanza;

Dispone trasmettersi gli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 2, della legge n. 689/1981 nella parte in cui detta disposizione prevede che, nel determinare il quantum della pena pecuniaria sostitutiva della pena detentiva di durata inferiore a sei mesi, il giudice individui il valore minimo giornaliero di un giorno di reclusione nella misura della somma indicata dall'art. 135 del codice penale, pari a 250,00 euro, anziché nella minor somma di 75,00 euro prevista dall'art. 459, comma 1-bis, del codice di procedura penale, per ritenuto contrasto con gli articoli 3, comma 2, 27, comma 3, e 117, comma 1, della Costituzione;

In subordine, dispone trasmettersi gli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 2, della legge n. 689/1981 nella parte in cui detta disposizione non prevede che il giudice, nel determinare la pena pecuniaria sostitutiva di pena detentiva di durata inferiore a sei mesi, non possa fare applicazione del criterio di adeguamento della pena pecuniaria minima previsto dall'art. 133-bis del codice penale, per ritenuto contrasto con gli articoli 3, comma 2, 27, comma 3, e 117, comma 1, della Costituzione;

Sospende il procedimento in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che a cura della cancelleria sia notificata la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e che della stessa sia data comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Taranto, 14 aprile 2021

Il giudice per le indagini preliminari: MACCAGNANO

21C00188

N. 130

Ordinanza del 4 giugno 2021 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Frasca Alfonso e Di Lullo Leonardo c/ Comune di Castello del Matese e altri

Elezioni - Elezioni del Sindaco e del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti - Liste elettorali - Rappresentanza di candidati di entrambi i sessi - Omessa previsione della necessaria rappresentanza di entrambi i generi nelle liste elettorali nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

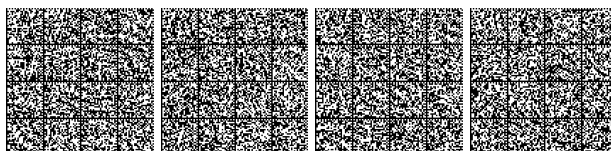
Elezioni - Elezioni del Sindaco e del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti - Liste elettorali - Rappresentanza di candidati di entrambi i sessi - Esclusione dal regime sanzionatorio, sub specie "esclusione della lista", delle liste elettorali presentate in violazione della necessaria rappresentatività di entrambi i sessi in riferimento ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

– Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), art. 71, comma 3-bis; decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), art. 30, lettere d-bis) ed e).

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE TERZA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 9883 del 2020, proposto da Alfonso Frasca, Leonardo di Lullo, rappresentati e difesi dall'avvocato Maurizio Ricciardi Federico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia contro Comune di Castello del Matese, Ministero dell'interno, Sottocommissione elettorale circondariale di Piedimonte Matese, non costituiti in giudizio; Ufficio territoriale del Governo di Caserta, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; nei confronti di Giuseppe Zappulo, Antonio Zappulo, Antonio Iuliano rappresentati e difesi dall'avvocato Carlo Sarro, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Leopoldo Di Bonito in Roma, piazza dei Martiri di Belfiore, n. 2;



per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania (Sezione seconda) n. 06185/2020, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Giuseppe Zappulo, di Antonio Zappulo, di Antonio Iuliano e dell'Ufficio territoriale del Governo di Caserta;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 25 del d.l. del 28 ottobre 2020 n. 137/2020, convertito dalla legge n. 176/2020;

Visto l'art. 6, comma 1, lett. e) del decreto-legge 1° aprile 2021 n. 44 con il quale è stato prorogato il regime per lo svolgimento delle udienze da remoto fino alla data del 31 luglio 2021;

Relatore nell'udienza pubblica, tenutasi da remoto, del giorno 15 aprile 2021 il Cons. Stefania Santoleri; dato atto della presenza per gli appellanti dell'avvocato Federico Maurizio Ricciardi;

Sulla rilevanza

1. Con il ricorso di primo grado, proposto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale della Campania, sede di Napoli, i ricorrenti sig. Alfonso Frasca e Leonardo Di Lullo, nella qualità di elettori e componenti della lista elettorale n. 1 «Castello Unita», hanno rappresentato di aver partecipato alla competizione per il rinnovo del consiglio comunale presso il Comune di Castello del Matese (avente popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) previsto per la tornata del 21 e del 22 settembre 2020.

Alla competizione elettorale erano state presentate due sole liste, segnatamente:

la lista n. 1 denominata «Castello Unita», composta da 10 candidati, tra i quali vi sono i ricorrenti;

la lista n. 2 denominata «Le due Torri», composta di soli sette candidati, tutti uomini. All'indomani della presentazione delle liste e della successiva approvazione da parte della Sottocommissione elettorale circondariale, i ricorrenti avevano lamentato presso la medesima Commissione l'illegittima ammissione della lista avversaria («Le due Torri»), in virtù della riscontrata assenza nella lista della componente femminile (cd. «quota rosa») prescritta, secondo la loro prospettazione, dall'art. 71, comma 3-bis, decreto legislativo n. 267/2000, a pena della ricusazione della lista, in applicazione dell'art. 30, lettera e), decreto del Presidente della Repubblica n. 570/60.

Hanno quindi rilevato che il loro reclamo era stato respinto dalla Sottocommissione elettorale, nominata per vagliare la regolarità della presentazione delle liste, atteso che sarebbe mancata, nella normativa elettorale, una esplicita comminatoria di esclusione in caso di violazione del principio relativo alla parità di genere per i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti.

In questo modo, il risultato elettorale sarebbe stato alterato dalla mancata ricusazione della lista «Le due Torri», cui sono stati attribuiti tre seggi in danno degli appellanti.

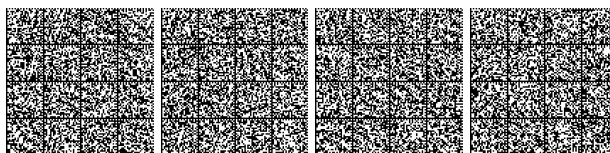
Essendo state presentate due sole liste nelle elezioni comunali, la ricusazione della lista «Le due Torri» avrebbe comportato l'attribuzione dei tre seggi alla medesima assegnati ai candidati della «Castello Unita»: poiché i ricorrenti si sono collocati nell'ordine come secondo e terzo dei non eletti, in caso di esclusione dell'altra lista partecipante alla competizione elettorale, tali seggi sarebbero stati loro assegnati.

A seguito della proclamazione degli eletti e della convalida intervenuta con delibera del Consiglio comunale n. 5 del 9 ottobre 2020, gli appellanti avevano proposto ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo della Campania-Napoli affinché venisse accertata l'illegittimità dell'operato amministrativo e, contestualmente, venisse riusata ovvero estromessa la lista «Le due Torri» dalla competizione elettorale, consentendo, in tal modo, di rettificare i risultati elettorali e recuperare la posizione utile per la nomina come consiglieri comunali lasciati liberi dai tre controinteressati eletti.

Con sentenza n. 6185/2020 del 16 dicembre 2020 il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sede di Napoli, pur riconoscendo «aspetti di assoluta novità dell'oggetto» ha respinto il ricorso ritenendo che l'art. 2 comma 1, lettera c) numero 1) della legge n. 215/2012, con il quale sono state apportate modifiche al decreto legislativo n. 267/2000 ed al decreto del Presidente della Repubblica n. 570/1960, pur prevedendo un controllo e un diretto intervento delle commissioni elettorali circondariali al fine di garantire la rappresentanza di entrambi i sessi nelle liste dei candidati con specifico riguardo ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, non prevede misure sanzionatorie a carico delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi.

La stessa sentenza ha escluso la possibilità di ricorrere ad un'interpretazione analogica delle disposizioni previste per i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, ritenendo la normativa elettorale non soggetta a tale opzione ermeneutica.

Avverso tale sentenza è stato ritualmente proposto appello.



Lamentano in particolare in esso i ricorrenti che il Giudice di prime cure avrebbe errato nel respingere il ricorso, in quanto l'intento perseguito dal legislatore con la legge n. 215/2012 sarebbe quello di garantire la ferma ed inderogabile presenza in lista di entrambi i sessi, così come sancito a chiare lettere nella prima parte dell'art. 71, co. 3-*bis*, T.U.E.L., come modificato dall'art. 2, comma 1, della suddetta legge; tale prescrizione troverebbe completa attuazione nella lettera *e*) dell'art. 30 del decreto del Presidente della Repubblica n. 570/1960, anch'essa introdotta dalla riforma del 2012, laddove la violazione dell'art. 71, comma 3-*bis* cit. viene sanzionata con la riconsiliazione della lista; ne consegue che la riconsiliazione della lista «Le due Torri» discenderebbe dal combinato disposto degli articoli 71, comma 3-*bis*, prima parte, del decreto legislativo n. 267/2000 e 30, comma 1, lett. *e*) del decreto del Presidente della Repubblica n. 570/1960.

Si sono costituiti in giudizio i controinteressati chiedendo che il ricorso venisse dichiarato inammissibile o rigettato in quanto infondato.

Le parti hanno depositato memorie difensive di replica a sostegno delle rispettive tesi.

All'udienza pubblica del 15 aprile 2021 l'appello è stato trattenuto in decisione.

Il Collegio, valutate la sua giurisdizione e le condizioni per addivenire ad una decisione nel merito, ritiene sussistere i presupposti di rilevanza e non manifesta infondatezza per rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 3-*bis*, decreto legislativo n. 267/2000 nella parte in cui non prevede la necessaria rappresentanza di entrambi i generi nelle liste elettorali nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, nonché dell'art. 30, lett. *d*) bis e lett. *e*), decreto del Presidente della Repubblica n. 570/60, nella parte in cui esclude dal regime sanzionatorio *sub specie* «esclusione della lista», le liste elettorali presentate in violazione della necessaria rappresentatività di entrambi i sessi in riferimento ai comuni con meno di 5.000 abitanti. E ciò in quanto tali norme risultano in contrasto con gli articoli 51, 3, 117, comma 1 (quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU, art. 1 Protocollo addizionale n. 12) della Costituzione.

2. La vicenda di cui si discute trae origine da una competizione elettorale riferibile ad un Comune con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Il quadro normativo di riferimento, risultante dal combinato disposto delle norme indicate in epigrafe, è stato oggetto di un profondo intervento normativo ad opera della legge n. 215/12, rubricata «previsioni di riequilibrio». La novella legislativa è stata adottata con l'obiettivo di garantire la parità di genere tra uomini e donne nel particolare ambito dell'accesso alle cariche elettive, predisponendo delle misure, *rectius* delle contromisure, per ridurre l'assenza e la mancanza di partecipazione delle donne alla vita politica.

Nell'attuale assetto normativa, determinato da successivi interventi legislativi e dalle pronunce della Corte costituzionale, sono individuabili tre livelli di tutela crescente la cui applicazione dipende dal numero di abitanti del Comune interessato dalla competizione elettorale.

In un'ottica decrescente:

nel caso dei Comuni con più di 15.000 abitanti il legislatore, attraverso il combinato disposto degli articoli 73, comma 1, decreto legislativo n. 267/2000 e art. 33, comma 1, lett. *d-bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 570/1960, ha predisposto il massimo livello di protezione con due differenti meccanismi, uno di riduzione e l'altro di esclusione. Ed invero, l'art. 2, comma 1, lett. *d*), al punto 1), della legge n. 215/12 – aggiungendo un periodo al comma 1 dell'art. 73 del decreto legislativo n. 267/00, ha previsto che nessuno dei due sessi può essere rappresentato in ciascuna lista in misura superiore a due terzi dei candidati (ammessi). Il calcolo viene effettuato secondo una modalità precisata dalla stessa norma. L'art. 2, comma 2, lettera *b*), punto 1) della legge, modificando l'art. 33, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960, ha prescritto che la Commissione elettorale circondariale verifichi il rispetto della suddetta previsione sulle quote di genere e, se necessario, riduca la lista cancellando, partendo dall'ultimo, i nomi dei candidati appartenenti al genere rappresentato in misura eccedente i due terzi dei candidati. In questa ipotesi trova applicazione il meccanismo di esclusione della lista previsto dall'art. 33, comma 1, lett. *d-bis* cit: qualora questa, anche dopo tale riduzione, contenga un numero di candidati ammessi inferiore a quello previsto, la Commissione stessa procederà alla riconsiliazione della lista;

nei Comuni con popolazione tra i 5.000 e i 15.000 abitanti, gli articoli 71, comma 3-*bis*, decreto legislativo n. 267/2000 e art. 30, comma 1, lett. *d-bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 570/1960, prevedono un livello di protezione «intermedio». In caso di violazione delle disposizioni a tutela della parità tra sessi, la lista viene ridotta cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere rappresentato in misura eccedente i due terzi dei candidati, procedendo in tal caso dall'ultimo della lista. La riduzione della lista non può, in ogni caso, determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima;



nel caso dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti l'unica previsione di riequilibrio di genere è contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. c), al punto 1), della legge n. 215/2012 che, aggiungendo il comma 3-bis all'art. 71 del decreto legislativo n. 267/00, enuncia, al primo periodo, il principio secondo cui «Nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi». La rubrica della norma «elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti» consente con certezza di estendere la sua efficacia ai Comuni che presentino tale densità anagrafica e tuttavia non è prevista dalla vigente normativa alcuna misura sanzionatoria a carico delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi.

Da questa breve premessa emerge chiaramente che l'unica disposizione applicabile al caso controverso sottoposto al vaglio di questo Collegio è l'art. 71, comma 3-bis, decreto legislativo n. 267/2000 come modificato dall'art. 2, legge n. 215/12.

La Corte Costituzionale ha costantemente affermato che «l'applicabilità della disposizione al giudizio principale è sufficiente a radicare la rilevanza della questione» (Corte Costituzionale sent. n. 174/2016) e che «il nesso di pregiudizialità tra il giudizio principale e il giudizio costituzionale implica che la norma censurata debba necessariamente essere applicata nel primo e che l'eventuale illegittimità della stessa incida sul procedimento principale» (così Corte Costituzionale n. 91/2013).

Questo Collegio ritiene che nessun dubbio residui in tema di applicabilità necessaria dell'art. 71, comma 3-bis, decreto legislativo n. 267/2000 al caso di specie.

Dall'applicabilità della norma derivano conseguenze specifiche e immediate in capo agli appellanti. Invero, la tenuta costituzionale delle disposizioni censurate – e, quindi, mancato obbligo di rappresentatività di entrambi i generi nelle liste elettorali in Comuni con meno di 5.000 abitanti e contestuale assenza di meccanismi sanzionatori e detentivi contro la violazione del principio della parità di genere – produrrebbe un effetto preclusivo di rigetto della pretesa. Il Collegio dovrebbe limitarsi a rigettare l'appello, confermando la sentenza di primo grado.

Al contrario, qualora le disposizioni fossero ritenute dalla Corte Costituzionale in contrasto con la Costituzione – nei termini che si avrà modo di specificare – la pronuncia determinerebbe l'esclusione della lista n. 2), lista «Le due Torri», il conseguente annullamento del risultato elettorale e la proclamazione degli appellanti quali consiglieri comunali eletti.

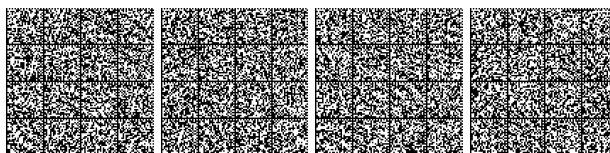
3. Rilevato un potenziale *vulnus* di costituzionalità rispetto ai parametri di cui agli articoli 3, 51, 117 comma 1 (quest'ultimo in riferimento all'art. 14 CEDU e all'art. 3, Prot add. 12 CEDU) della Costituzione nei termini che si avrà modo di specificare in punto di non manifesta infondatezza, il Collegio giudicante ritiene di dovere valutare se sia percorribile un'operazione ermeneutica costituzionalmente orientata, a maggior ragione se si considera la *ratio* che ha spinto il legislatore ad intervenire nella suddetta materia: garantire il riequilibrio nella partecipazione attiva alla vita politica, rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la «pienezza del diritto di elettorato passivo», questione più volte affrontata dalla Corte Costituzionale (da ultimo, nella sentenza n. 48/21 in cui, pur non condividendo i dubbi di legittimità costituzionale del giudice *a quo*, la Corte ha ribadito la centralità del diritto all'elettorato passivo nella vita politica e sociale del Paese).

Una interpretazione costituzionalmente orientata – quanto meno dell'art. 71, decreto legislativo n. 267/2000 – potrebbe essere la seguente. Si potrebbe in astratto sostenere che la presenza obbligatoria di persone appartenenti ad entrambi i sessi sia prescritta per tutti i Comuni, a prescindere dal numero di abitanti ma, nei Comuni con popolazione dai 5.000 ai 15.000 abitanti, tale presenza non possa essere rappresentata in misura superiore ai 2/3. In questa prospettiva e, ragionando a contrario, nei comuni con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti dovrebbe essere assicurata la presenza di entrambi i generi nelle liste senza che venga in rilievo un limite minimo né massimo.

Tale prospettazione, però, non trova conforto né nell'interpretazione letterale né in quella sistematica.

L'art. 71, comma 3-bis, TU enti locali prevede che «Nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi. Nelle medesime liste, nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi». Nonostante l'*incipit* – «nelle liste è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi» – sembrerebbe porre un obbligo generalizzato valido a prescindere dal dato empirico relativo al numero degli abitanti del Comune, la seconda parte della disposizione non risponde al canone di generalità e prescrive che è solo nei Comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e i 15.000 abitanti che «nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi».

Del resto, ciò trova pienamente conferma, sotto il profilo sistematico nell'art. 30, lett. d-bis e lett e), decreto del Presidente della Repubblica n. 570/60, della cui tenuta costituzionale pure si discute, che predispone misure sanzionatorie riferite unicamente ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.



Anche all'art. 71, comma 5, TUEL il legislatore ha predisposto una ulteriore misura di contrasto al disequilibrio, quello della «doppia preferenza» ma solo ed esclusivamente nei comuni con popolazione tra 5.000 e 15.000.

Tali considerazioni impediscono di aderire alla ricostruzione esegetica che sostiene la tenuta costituzionale delle norme censurate.

I caratteri propri del procedimento elettorale e la natura sanzionatoria della misura di riequilibrio prevista, con diverse modalità legate al numero degli abitanti, per la violazione delle norme a tutela della parità di genere non consentono un'interpretazione analogica delle fattispecie. Il legislatore, pur dopo avere espressamente previsto l'obbligo di assicurare la parità di genere nelle elezioni di qualsiasi Comune, ha chiaramente e volutamente omesso di disciplinare le conseguenze della violazione di tale obbligo nei Comuni più piccoli. Un'estensione analogica della normativa prevista per i Comuni più grandi equivarrebbe ad un'attività di creazione legislativa che farebbe sconfinare questo Collegio dai limiti dell'attività giurisdizionale. Ad un'interpretazione estensiva si oppongono peraltro, oltre al dato letterale già messo in rilievo, argomentazioni di carattere sistematico desumibili dai lavori preparatori alla legge n. 215/12 che, come più volte ricordato, ha inciso profondamente sulla materia. Accanto a dichiarazioni di principio si collocano, infatti, chiare determinazioni circa la portata applicativa della novella legislativa. Nel Dossier studi n. 376/12 si legge infatti: «Le previsioni sopra ricordate hanno per destinatari i Comuni con popolazione pari o superiore a 5.000 abitanti. (cfr dossier servizio studi pag. 8).»

La medesima impostazione si ritrova anche nella Circolare n. 30/13 Ministero dell'interno che, pur non assurgendo a rango di fonte di diritto, fornisce comunque interessanti elementi che possono risultare utili nell'interpretazione della normativa. Nella circolare *de qua* si legge, tra l'altro, che «la riforma, tuttavia, presenta una diversa modulazione a seconda delle tre seguenti fasce demografiche di comuni: sotto 5.000 abitanti; da 5.000 a 15.000 abitanti; sopra 15.000 abitanti (...) La legge, tuttavia, non prevede misure sanzionatorie a carico delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi (nei comuni con meno di 5.000 abitanti, *ndr*).»

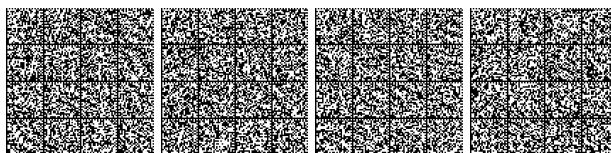
Ad una interpretazione compatibile con il dettato costituzionale non si potrebbe giungere neanche attraverso l'eventuale disapplicazione della normativa *de qua* per contrasto con l'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea rubricata «parità tra donne e uomini», a mente del quale «La parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato».

La norma infatti non presenta efficacia immediata e diretta, quanto meno con riferimento alla legislazione promozionale, rimettendo al legislatore nazionale la scelta dei migliori strumenti per l'affermazione del principio di parità. Mancano quindi le condizioni che consentono al giudice di disapplicare la norma interna per contrasto con il diritto comunitario.

Deve quindi concludersi che la questione di legittimità costituzionale che il Collegio intende sollevare è rilevante e non risolvibile attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata del dettato normativo.

4. Nel valutare la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sopra descritta va premesso che il Collegio è perfettamente consapevole dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale e sovranazionale relativo ai ristretti spazi di sindacato in materia elettorale, materia questa connotata da un elevato grado di discrezionalità in capo al legislatore. Nei casi *de quibus*, il controllo di costituzionalità può interessare unicamente il parametro della proporzionalità, la verifica che la misura predisposta dal legislatore sia idonea, necessaria e proporzionata «in senso stretto».

Da ultimo, tale orientamento è stato richiamato dalla Corte di Cassazione che, con l'ordinanza n. 157/20, ha affermato che «siffatto scrutinio impone a questa Corte di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi “attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti” (sentenza n. 1130 del 1988). Il *test* di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli Stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sentenze 1/14, 35/17).



La Corte, però, nelle materie connotate da un alto grado di discrezionalità ha nel tempo predisposto strumenti idonei al corretto bilanciamento tra la propria funzione di Giudice delle leggi e il monopolio legislativo del Parlamento, o accompagnando la decisione di inammissibilità con un monito al legislatore o sospendendo in alcuni casi il giudizio rinviando a data fissa la sua prosecuzione in modo da dare il tempo al legislatore di intervenire in modo organico per superare il contrasto della norma impugnata con la Costituzione (*cf.* ordinanza n. 207/18, ordinanza n. 132/20 e, da ultimo, ordinanza n. 97/2021).

Il canone di proporzionalità, come appena ricostruito, trova riscontro anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Limitazioni al diritto di elettorato attivo e passivo sono astrattamente possibili in presenza di tre condizioni (*cf.* § 59; 62 sentenza Ekoglasnost c. Bulgaria, che *in parte qua* richiama sentenza Mathieu-Monin c. Belgio):

- che le norme che le pongono perseguano scopi legittimi;
- che i mezzi utilizzati non si rivelino in concreto sproporzionati;
- che le regole che li definiscono siano chiare e prevedibili.

Riassumendo, occorre una «prova di resistenza»: la scelta del legislatore deve essere idonea, necessaria e proporzionata in senso stretto.

Ora, ritiene il Collegio che le norme sopra richiamate sospettate di incostituzionalità, non prevedendo alcuna conseguenza per la violazione del principio di parità nelle competizioni elettorali nell'ambito dei Comuni di popolazione inferiore a 5.000 abitanti, diversamente da quanto previsto per i Comuni più grandi, vadano al di là di ogni possibile valutazione di proporzionalità e, pertanto, si pongono anzitutto in contrasto con l'art. 51, comma 1 e 2, Costituzione.

Sulla non manifesta infondatezza

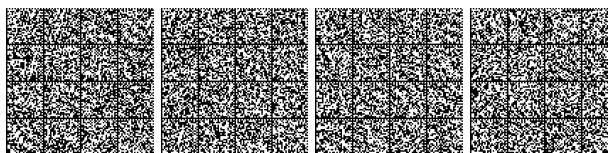
L'art. 51 Costituzione, la cui natura immediatamente precettiva e non meramente programmatica è ormai indubbia, impone alla Repubblica – e non allo Stato, e non ad un singolo potere dello Stato – la predisposizione di misure idonee a colmare le disuguaglianze nella partecipazione politica, partecipazione politica che si risolve nella possibilità di rendersi portavoce di un centro di interessi, di quello che una parte della giurisprudenza amministrativa ha definito un «patrimonio umano, culturale, sociale, di sensibilità e di professionalità, che assume una articolata e diversificata dimensione in ragione proprio della diversità del genere» nei termini che si avrà modo di definire in seguito.

La questione della parità di genere rispetto all'accesso alle cariche politiche ha generato un ampio e vivace dibattito in seno all'Assemblea Costituente. È noto che furono predisposte due versioni della disposizione di cui all'art. 51, entrambe con l'intento comune di riconoscere una piena capacità giuridica di diritto pubblico alla donna. Le conseguenze del riconoscimento di tale diritto che, secondo la giurisprudenza costituzionale, rappresenta «un diritto politico fondamentale con i caratteri dell'invulnerabilità di cui all'art. 2 Costituzione» (*ex multis*, sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007, n. 160 del 1997, n. 344 del 1993, n. 539 del 1990, n. 571 del 1989, n. 235 del 1988, da ultimo richiamate nella sentenza n. 48 del 2021) si comprendono solo se lo stesso si contestualizza nel periodo storico della sua formulazione. La visione della donna come strumento di protezione dell'identità nazionale quale moglie e madre cedette il passo alla rimozione degli ostacoli che impedivano (e impediscono) l'accesso a tutti gli ambiti della vita pubblica del Paese a condizioni di parità con gli uomini.

Nell'ambito degli interventi di promozione della parità di genere occorre segnalare il decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità). *Ratio* della novella, ai sensi dell'art. 1 del codice, è quella di predisporre «misure volte ad eliminare ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza, o come scopo, di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo». Dopo aver definito la nozione di discriminazione diretta, ovvero indiretta, all'art. 25, il Codice si occupa – tra le altre cose – degli interventi promozionali finalizzati a contrastarle. Fulcro della disciplina in commento è rappresentato infatti dall'art. 42, rubricato «adozione e finalità delle azioni positive». Tali sono le azioni predisposte per rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità, nell'ambito della competenza statale. Vale la pena richiamare l'elenco contenuto nella disposizione perché ritenuto da questo Collegio dirimente nel caso di specie.

Le «azioni positive», vale a dire quelle misure che, ai sensi del comma 1 dell'art. 42 del Codice, devono rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità in un'ottica di uguaglianza sostanziale hanno, in particolare, lo scopo di:

- a) eliminare le disparità nella formazione scolastica e professionale, nell'accesso al lavoro, nella progressione di carriera, nella vita lavorativa e nei periodi di mobilità;
- b) favorire la diversificazione delle scelte professionali delle donne in particolare attraverso l'orientamento scolastico e professionale e gli strumenti della formazione;



c) favorire l'accesso al lavoro autonomo e alla formazione imprenditoriale e la qualificazione professionale delle lavoratrici autonome e delle imprenditrici;

d) superare condizioni, organizzazione e distribuzione del lavoro che provocano effetti diversi, a seconda del sesso, nei confronti dei dipendenti con pregiudizio nella formazione, nell'avanzamento professionale e di carriera ovvero nel trattamento economico e retributivo;

e) promuovere l'inserimento delle donne nelle attività, nei settori professionali e nei livelli nei quali esse sono sottorappresentate e in particolare nei settori tecnologicamente avanzati ed ai livelli di responsabilità;

f) favorire, anche mediante una diversa organizzazione del lavoro, delle condizioni e del tempo di lavoro, l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di tali responsabilità tra i due sessi.

Accanto al Codice per le pari opportunità, nella specifica materia elettorale, il legislatore ha inciso trasversalmente sui sistemi elettorali presenti nei diversi livelli (nazionale, regionale, locale e al Parlamento europeo). Tali interventi, tra cui figura anche quello ad opera della legge n. 215/12, sono stati ben rassegnati nello «Studio sulla parità di genere Camera dei Deputati del 5/3/2021»: tra queste figurano, oltre la legge n. 215/2012 la legge n. 56/2014 per le elezioni – di secondo grado – dei consigli metropolitani e provinciali; la legge 20/2016 per le elezioni dei consigli regionali; la legge n. 165/2017 per le elezioni del Parlamento; la legge 65 del 2014 per la rappresentanza italiana in seno al Parlamento europeo. Misure promozionali delle pari opportunità sono state introdotte anche nei più recenti provvedimenti riguardanti la disciplina dei partiti politici.

Tali interventi del legislatore sono improntati sul sistema delle «quote». La Corte Costituzionale, dopo aver negato in un primo momento, la legittimità delle quote (sentenza n. 422/1995) e ciò in considerazione del fatto che il principio di parità di genere avrebbe dovuto richiedere interventi di natura promozionale e non coercitiva, ha progressivamente maturato un atteggiamento di apertura e di favor nei confronti delle stesse, riconoscendone la natura di azioni positive per il riequilibrio necessario a garantire parità di genere (Corte Costituzionale 49/2003 e 4/2010).

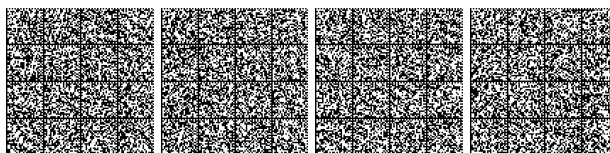
Nel riconoscere all'elettorato passivo la natura di diritto politico fondamentale garantito dall'art. 51 Costituzione ad ogni cittadino, con i caratteri proprio dell'inviolabilità ex art. 2, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 14 gennaio 2010, n. 4, ha sottolineato come il legislatore costituzionale, con la riforma dell'art. 51 Costituzione, abbia «preso atto della storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a fattori culturali, economici e sociali» e abbia «indicato la via delle misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale».

Afferma ancora la Corte che «i mezzi per attuare questo disegno di realizzazione della parità effettiva tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive possono essere di diverso tipo», con il solo limite di mantenere inalterati i diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo e che il meccanismo introdotto sia di tipo promozionale e non costrittivo, nello spirito delle disposizioni costituzionali in materia di parità di genere.»

La disamina della legislazione in materia di parità di genere in ambito elettorale e le implicazioni giurisprudenziali conseguenti fanno emergere un'attenzione sempre più crescente al tema della parità di genere, sia da parte del legislatore che da parte del giudice. La positivizzazione di questo interesse costituzionalmente protetto dall'art. 51 coinvolge indistintamente tutti i livelli (nazionale, locale e sovranazionale) con strumenti differenti, ma comunque efficaci. La sola eccezione allo sforzo di garantire l'effettività della parità è rappresentata dalle elezioni comunali in cui persiste una differenziazione su base numerica: la tutela della parità di genere «cede» in contesti aggregativi di modeste dimensioni, nonostante questi rappresentino dei centri propulsivi di assoluta importanza nella vita del Paese.

La mancanza di ragionevolezza e la gravità delle conseguenze di questa previsione normativa che lascia senza tutela le operazioni elettorali dei piccoli Comuni può, infatti, essere ancor meglio compresa valutando il tessuto demografico del nostro Paese. Su un totale di 7904 Comuni italiani (dati Istat al 20 febbraio 2021), circa 5.500 (secondo il rapporto ANCI «Atlante dei piccoli comuni» del 5 luglio 2019) sono formati da meno di 5.000 abitanti. Più dei due terzi dei Comuni. La somma della popolazione residente in questi piccoli comuni è considerevole, essendo pari a quasi 10 milioni di abitanti.

Questo Giudice dubita della Costituzionalità delle disposizioni censurate anche e soprattutto in considerazione di questo dato empirico. Se la *ratio* della novella legislativa è quella di garantire la parità di genere promuovendo interventi di riequilibrio, nessuna effettività può dirsi realizzata se nella maggior parte (per non dire nella quasi totalità) dei Comuni italiani gli interventi sono neutralizzati dall'assenza di un meccanismo sanzionatorio.



La diversità di trattamento non può trovare la propria giustificazione nella presunta difficoltà di individuare materialmente donne candidate in contesti abitativi di piccole dimensioni. E ciò almeno per due ordini di ragione:

a) Non c'è l'obbligo di candidare persone residenti nel Comune. Tale conclusione emerge in maniera inequivocabile dal combinato disposto degli articoli 55, 56 e 57, decreto legislativo n. 267/2000, per cui «Sono eleggibili a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale gli elettori di un qualsiasi Comune della Repubblica che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età, nel primo giorno fissato per la votazione (...); «Nessuno può presentarsi come candidato a consigliere in più di due province o in più di due comuni o in più di due circoscrizioni, quando le elezioni si svolgano nella stessa data. I consiglieri provinciali, comunali o di circoscrizione in carica non possono candidarsi, rispettivamente, alla medesima carica in altro consiglio provinciale, comunale o circoscrizionale (...); «Il candidato che sia eletto contemporaneamente consigliere in due province, in due comuni, in due circoscrizioni, deve optare per una delle cariche entro cinque giorni dall'ultima deliberazione di convalida. Nel caso di mancata opzione rimane eletto nel consiglio della provincia, del comune o della circoscrizione in cui ha riportato il maggior numero di voti in percentuale rispetto al numero dei votanti ed è surrogato nell'altro consiglio».

b) la carenza demografica come giustificazione alla diversità di trattamento è inconferente. La carenza demografica potrebbe eventualmente determinare difficoltà nel predisporre delle liste in sé, cioè nella difficoltà di individuare candidati a prescindere dal genere. Delle due l'una: o c'è difficoltà a reperire candidati (uomini o donne che siano) o non c'è. Se non si predispongono misure di tutela (*sub specie* di promozione della partecipazione e di connessa sanzione in caso di violazione come quello previsto dall'art. 30, lett d) bis e lett e), decreto del Presidente della Repubblica n. 570/60) proprio nelle realtà demograficamente svantaggiate in cui è oggettivamente più difficile valorizzare il patrimonio umano e professionale delle donne (statisticamente il genere femminile è stato quello meno rappresentato nell'ambito della partecipazione alla vita politica) nonché disancorare il diritto all'elettorato passivo da retaggi culturali che l'hanno vista come grande assente nel panorama politico nazionale e locale, la ratio *legis* alla base della legge n. 215/12 – che si pone quale fondamentale strumento di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la partecipazione all'organizzazione politica – è privata radicalmente di ogni pienezza e di ogni effettività.

Inoltre, la mancata prescrizione di liste miste anche nei Comuni con meno di 5.000 abitanti rende di fatto inapplicabile l'art. 6, decreto legislativo n. 267/2000, che prescrive che: «Gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per garantire (1) la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti», operazione questa impossibile se a monte non c'è la garanzia della necessaria presenza di entrambi i generi.

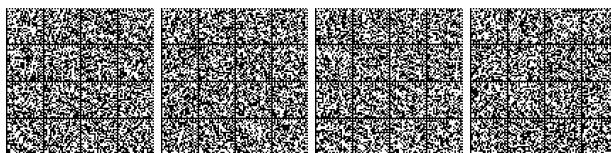
5. Va adesso indagata la compatibilità della normativa denunciata di incostituzionalità e sopra specificata con l'art. 3 Costituzione che costituisce *prius* logico-giuridico dell'art. 51 Costituzione di cui si è finora discusso.

Ed è proprio in merito all'art. 3 Costituzione che viene in rilievo la premessa sul sindacato della Corte nella materia elettorale. Il giudizio, secondo quanto già detto, «deve svolgersi attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti». E ancora, secondo la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale il trattamento si configura come «discriminatorio» quando la differenziazione di disciplina sia «ingiustificata», «formalmente contraddittoria» ovvero «irrazionale, secondo le regole del discorso pratico» (Sentenze n. 155 del 2014; n. 108 del 2006; n. 340 e n. 136 del 2004).

Se è vero – come è – che ogni discriminazione è una differenza, non è vero il contrario. Solo alcune differenze sono qualificabili come discriminazione e ciò in presenza di determinati presupposti.

Nel caso di specie appare irragionevole non già l'aver previsto da parte del legislatore differenti modalità di partecipazione minima dei candidati di sesso differente in relazione alle dimensioni del Comune, ma il non avere indicato alcun vincolo nella formazione delle liste elettorali nei Comuni fino a 5.000 abitanti e l'aver privato gli aspiranti candidati agli organi elettivi di tali Comuni di ogni forma di tutela avverso le violazioni del principio di parità di genere nelle competizioni elettorali, principio che – si è detto – è stato per essi espressamente affermato dallo stesso legislatore.

La questione di cui si discute, quindi, non è la scelta di articolare discipline diverse che tengono conto delle dimensioni dei Comuni, ma non avere dato concretezza al principio di parità di genere, pur espressamente sancito dalla legge, nei Comuni fino a 5.000 abitanti e avere così garantito impunità a chi, nelle competizioni elettorali che si svolgono in tali enti, intende violarlo. Secondo costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, invero, il trattamento si configura come «discriminatorio» quando la differenziazione di disciplina sia «ingiustificata», «formalmente contraddittoria» ovvero «irrazionale, secondo le regole del discorso pratico» (Sentenze n. 155 del 2014; n. 108 del 2006; n. 340 e n. 136 del 2004). In tal modo appare al Collegio violato l'art. 3, Costituzionale con riferimento alla predisposizione di regimi di tutela differenziati con riferimento al diritto fondamentale all'elettorato passivo inteso, come già più volte ribadito, nei termini di «diritto politico fondamentale che l'art. 51 Costituzione garantisce ad ogni cittadino con i caratteri propri dell'inviolabilità ex art. 2, Costituzione».



In tema di parità di genere, non può dirsi supportata da razionalità la misura che esclude dall'ambito della sua applicazione milioni di cittadini – e specialmente di cittadine – per il solo fatto di vivere in aree urbane a bassa densità demografica. Nessuna evidenza statistica, sociologica o scientifica esclude che in questi Comuni sia superfluo un intervento promozionale del legislatore. Intervento che, anzi, può risultare talora indispensabile per le minori opportunità che alcuni piccoli o piccolissimi offrono rispetto alle grandi aree urbane.

6. Analoghe riflessioni merita la censura avente per oggetto l'art. 117, comma primo comma in riferimento all'art. 14 della CEDU, art. 1 Protocollo addizionale n. 12.

L'art. 14 della CEDU dispone che: «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.»

L'art. 1 Prot. Add. n. 12 CEDU relativo al divieto generale di discriminazione prevede che «Il godimento di ogni diritto previsto dalla legge deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione.

2. Nessuno potrà essere oggetto di discriminazione da parte di una qualsivoglia autorità pubblica per i motivi menzionati al paragrafo 1».

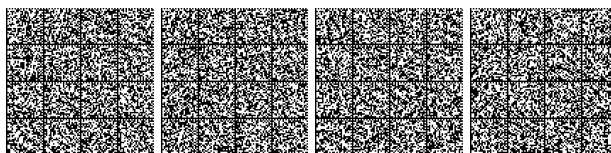
La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha costantemente sostenuto che per discriminazione si intende il fatto di trattare in maniera diversa, senza giustificazione oggettiva e ragionevole, persone che si trovano in situazioni comparabili. Tuttavia, una disparità di trattamento non comporta automaticamente una violazione di tale articolo: una distinzione è discriminatoria quando «manchi di una giustificazione oggettiva e ragionevole», «quando non persegua un fine legittimo» ovvero qualora, comunque, non sussista «un rapporto di ragionevole proporzionalità tra i mezzi impiegati ed il fine perseguito» (*ex multis*, sentenza Cusan e Fazzo c. Italia, § 58; sentenza Willis c. Regno Unito, § 48)

Sostiene ancora la Corte EDU che «(...) soltanto «considerazioni fortissime» possono indurre a ritenere compatibile con la Convenzione una disparità di trattamento basata esclusivamente sul sesso (...). Il trattamento diviene dunque discriminatorio – ha puntualizzato la giurisprudenza della Corte – ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole; non realizza, cioè, un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito» (Sentenza Si Amer c. Francia).

Il Collegio non ravvisa la presenza di elementi idonei a giustificare una disparità di trattamento tra i Comuni con più o meno di 5.000 abitanti. La discriminazione che viene a realizzarsi impatta su due piani. Tra generi, quello maschile (statisticamente più rappresentato) e quello femminile da un lato e nello stesso genere femminile tra i Comuni con più di 5.000 abitanti in cui è comunque assicurata la presenza e quelli con meno di 5.000 abitanti – che, occorre ribadirlo ancora una volta, sono la quasi totalità – in cui il genere femminile rischia di rimanere completamente escluso dalla vita politica con un *vulnus* che coinvolge, in un certo qual modo, anche il principio del buon andamento della pubblica amministrazione. La giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di precisare che: «L'equilibrata rappresentanza di entrambi i sessi in seno agli organi amministrativi elettivi garantisce l'acquisizione al *modus operandi* dell'ente, e quindi alla sua concreta azione amministrativa, di tutto quel patrimonio, umano, culturale, sociale, di sensibilità e di professionalità, che assume una articolata e diversificata dimensione in ragione proprio della diversità del genere. Organi squilibrati nella rappresentanza di genere, in altre parole, oltre ad evidenziare un *deficit* di rappresentanza democratica dell'articolata composizione del tessuto sociale e del corpo elettorale risultano anche potenzialmente carenti sul piano della funzionalità, perché sprovvisti dell'apporto collaborativo del genere non adeguatamente rappresentato» (TAR Lazio, Sez. II, 25 luglio 2011, n. 6673, richiamata nella sentenza TAR Lazio 4706/21).

Tutti gli argomenti sin qui richiamati valgono in maniera speculare per l'art. 30, lett *d*) bis e lett. *e*), decreto del Presidente della Repubblica n. 570/60.

Alla stregua delle precedenti considerazioni e poiché la presente controversia non può essere definita indipendentemente dalla risoluzione delle delineate questioni di legittimità costituzionale, il giudizio va sospeso e vanno rimesse alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 3-*bis*, decreto legislativo n. 267/2000 nella parte in cui non prevede la necessaria rappresentanza di entrambi i generi nelle liste elettorali nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, nonché dell'art. 30, lett. *d*) bis e lett. *e*), decreto del Presidente della Repubblica n. 570/60 nella parte in cui esclude dal regime sanzionatorio *sub specie* «esclusione della lista», le liste elettorali presentate in violazione della necessaria rappresentatività di entrambi i sessi in riferimento ai comuni con meno di 5.000 abitanti per contrasto con gli articoli 51, primo comma, 3, secondo comma, 117, primo comma Costituzione in riferimento all'art. 14 CEDU, art. 1 Protocollo addizionale n. 12.



P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione terza),

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 51, primo comma, 3, secondo comma, 117, primo comma Costituzione in riferimento all'art. 14 CEDU, art. 1 Protocollo addizionale n. 12, la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 71, comma 3-bis, decreto legislativo n. 267/2000 nella parte in cui non prevede la necessaria rappresentanza di entrambi i generi nelle liste elettorali nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, nonché dell'art. 30, lett. d) bis e lett. e), decreto del Presidente della Repubblica n. 570/60 nella parte in cui esclude dal regime sanzionatorio sub specie «esclusione della lista», le liste elettorali presentate in violazione della necessaria rappresentatività di entrambi i sessi in riferimento ai comuni con meno di 5.000 abitanti per contrasto con gli articoli 51, primo comma, 3, secondo comma, 117, primo comma Costituzione in riferimento all'art. 14 CEDU, art. 1 Protocollo addizionale n. 12.

Sospende il giudizio in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 aprile 2021 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, presidente;
Paola Alba Aurora Puliatti, consigliere;
Stefania Santoleri, consigliere, estensore;
Raffaello Sestini, consigliere;
Ezio Fedullo, consigliere.

Il Presidente: CORRADINO

L'estensore: SANTOLERI

21C00189

N. 131

Ordinanza del 18 giugno 2021 della Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di B. A. e L.S. A.

Processo penale - Impugnazioni - Giudizio di cassazione - Cause di non punibilità, di improcedibilità, di estinzione del reato o della pena - Concorso di causa di estinzione del reato e di nullità assoluta e insanabile - Giudizio di appello definito con sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione, illegittimamente emessa in fase predibattimentale senza citazioni delle parti e comunque senza alcuna forma di contraddittorio - Interpretazione delle Sezioni unite della Corte di cassazione, considerata diritto vivente, che consente alla Corte di cassazione, investita da rituale ricorso dell'imputato, di dichiarare l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse - Mancata previsione della declaratoria di annullamento della sentenza impugnata, con trasmissione degli atti alla Corte di appello per il giudizio di appello nel contraddittorio delle parti.

– Codice di procedura penale, artt. 129, 568, comma 4, 591, comma 1, lettera a), 601, 605 e 620, in combinato disposto.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE PENALE

Composta da:

Mariastefania Di Tomassi - Presidente;
Filippo Casa;
Palma Talerico;
Giuseppe Santalucia - relatore;
Francesco Centofanti;



Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi proposti da:

B. A. nato a ... il ...;

L.S. A. nato a ... il ...;

Avverso la sentenza del 24 settembre 2019 della Corte di appello di Milano;

Visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

Udita la relazione svolta dal consigliere Giuseppe Santalucia;

Udito il pubblico ministero, in persona del Sostituto Procuratore Luigi Orsi, che ha concluso chiedendo il rigetto dei ricorsi;

Udito il difensore:

preliminarmente l'avv. Di Pietro in nome del suo assistito L.S. A. rappresenta l'interesse al ricorso ai fini della domanda di riparazione ingiusta detenzione e ne chiede l'accoglimento;

l'avv. Lottini Riccardo del Foro di Grosseto in difesa di B. A. e anche in qualità di sostituto processuale dell'avv. Germanà Tascona Nadia Giacomina del Foro di Milano, nomina dichiarata oralmente l'odierna udienza, conclude riportandosi ai motivi di ricorso e ne chiede l'accoglimento.

RITENUTO IN FATTO

1. La Corte di appello di Milano, in accoglimento della richiesta scritta del Procuratore generale, ha dichiarato, con sentenza predibattimentale e senza la partecipazione delle parti, il non doversi procedere nei confronti di A. B. e A.L. S. in ordine al delitto a loro ascritto al capo A) — in concorso con, tra gli altri, H. B. — di associazione a delinquere, con il ruolo di promotori e organizzatori, finalizzata alla commissione di più delitti di illegale esportazione di materiali di armamento e comunque di più delitti contrattazione finalizzata alla suddetta esportazione nonché di esportazione non autorizzata di materiale a duplice uso, civile e militare, verso la Repubblica islamica dell'Iran, perché estinto per prescrizione. Ha in particolare osservato che, nelle more della celebrazione del processo in appello, era maturato il termine di prescrizione.

2. Già in esito all'udienza preliminare era stata pronunciata sentenza di non luogo a procedere, nei confronti dei due imputati, con la formula piena della insussistenza dei fatti in ordine ai capi B), C) e D) relativi a distinti episodi di esportazione di materiali di armamento.

3. Successivamente, con la sentenza conclusiva del giudizio di primo grado, il Tribunale di Como assolve i due imputati, per non aver commesso il fatto, dal delitto-fine di cui al capo F), riqualificato come episodio di concorso nel tentativo di esportazione di materiali di armamento verso la Repubblica islamica dell'Iran, e dichiarò l'estinzione per prescrizione del delitto-fine di cui al capo E), relativo ad un episodio di concorso nell'esportazione, con destinazione finale nella Repubblica islamica dell'Iran, di beni a duplice uso, civile e militare, in particolare respiratori subacquei e relativi accessori, in violazione dell'embargo internazionale esistente verso il Paese destinatario e comunque senza la prescritta autorizzazione.

4. Avverso la sentenza del Corte di appello hanno proposto ricorso i difensori di A. B. e di A.L. S.

5. Il difensore di A.L. S. ha dedotto vizio di violazione di legge. La sentenza è viziata da nullità assoluta e insanabile per essere stata pronunciata all'esito di una Camera di consiglio svoltasi senza dare avviso alle parti e quindi in loro assenza.

Dagli atti del processo emergono comunque le cause che escludono la sussistenza del fatto e la sua rilevanza penale, in modo da dover essere soltanto constatate, sicché non può trovare applicazione il principio per il quale, nel caso della contestuale ricorrenza nel giudizio di legittimità di una causa estintiva del reato e di una nullità assoluta, occorre dare prevalenza alla prima.

Dalle due sentenze di merito si rileva che i tre imputati del delitto associativo non concordarono la commissione di un numero indeterminato di reati ma, eventualmente, soltanto una unica esportazione verso l'Iran di materiale a duplice uso, effettuata l'11 agosto 2009. Per questa ragione non si può attribuire al ricorrente e agli imputati B. e B. 10. la qualità di associati: costoro, al più, possono essere ritenuti concorrenti nel reato di contestazione al capo E). Lo stesso pubblico ministero chiese in primo grado l'assoluzione degli imputati dal fatto associativo, per la mancanza, venuti meno gli episodi di cui ai capi B), C) e D), dell'estrinsecazione operativa della supposta associazione.



Per i giudici di merito, invece, la sussistenza del delitto associativo si ricaverebbe dalla finalizzazione alla commissione di un numero indeterminato di operazioni, come quelle di cui ai capi B), C) e D), la cui liceità era stata già affermata con la sentenza di non luogo a procedere emessa all'esito dell'udienza preliminare.

6. Il difensore di A. B. ha dedotto vizio di violazione di legge nella parte in cui, con una sentenza viziata da nullità assoluta, è stata dichiarata l'estinzione del reato nonostante l'evidenza della insussistenza del reato associativo; ha quindi svolto argomentazioni sovrapponibili a quelle del ricorso proposto nell'interesse di A.L. S. e appena prima riassunte.

7. L'esame dei ricorsi, inizialmente fissato per l'udienza camerale ex art. 611 del codice di procedura penale del 10 luglio 2020, è stata poi rinviata, con provvedimento presidenziale del 25 giugno 2020, all'odierna pubblica udienza. Si è così disposto sia perché con trattazione in pubblica udienza hanno proceduto le Sezioni unite in una vicenda del tutto simile — v. Sez. U, n. 28954 del 17 aprile 2017, Iannelli, Rv. 269809/10 —, sia per restituire le parti al contraddittorio orale, di cui sono state private in grado di appello.

8. All'esito della pubblica udienza del 30 ottobre 2020 la Corte di cassazione ha pronunciato ordinanza con cui ha rimesso i ricorsi alle Sezioni unite, dissentendo dai principi di diritto espressi dal Supremo Collegio con la sentenza appena prima richiamata, ove si è stabilito che, fermo il divieto di pronunciare in appello sentenza predibattimentale di proscioglimento ai sensi dell'art. 469 del codice di procedura penale, non può riconoscersi in capo all'imputato l'interesse al ricorso per cassazione ove con detta sentenza, emessa *de plano*, sia dichiarata, in riforma della condanna di primo grado, l'estinzione del reato per prescrizione; e ciò per la prevalenza della causa estintiva del reato sulla nullità assoluta ed insanabile della sentenza pronunciata in violazione del contraddittorio, sempre che non risulti evidente la prova dell'innocenza, spettando in tal caso alla Corte di cassazione di adottare la formula di merito di cui all'art. 129, comma 2 del codice di procedura penale.

Nell'ordinanza di rimessione per dissenso dal pronunciamento delle Sezioni unite si è opposto che non può essere disconosciuto l'interesse dell'imputato al ricorso per cassazione nei confronti della sentenza che abbia rilevato l'estinzione del reato per prescrizione senza dare luogo al giudizio di appello.

Si è anzitutto rilevato che la sentenza, più che affetta da nullità assoluta e insanabile, si palesa abnorme per esser pronunciata in difetto di potere in concreto, atteso che la legge processuale non consente che il giudizio di appello possa essere inibito da una sentenza predibattimentale; con la conseguente inapplicabilità della regola di elaborazione giurisprudenziale della prevalenza della causa estintiva su eventuali patologie, pur gravi, occorse nei gradi di merito, sul presupposto che, rimosso l'atto viziato, il giudice del rinvio non potrebbe che ribadire la sussistenza della causa estintiva già dichiarata sia pure al di fuori di un corretto schema procedimentale.

Si è poi aggiunto che, a voler ritenere la nullità e non l'abnormità della sentenza, il mantenimento della regola della prevalenza della causa estintiva nel caso della sentenza predibattimentale di appello adottata *de plano*, connotata quindi dall'assenza del confronto dialettico anche sulla sussistenza della causa di estinzione, stabilizza un fenomeno, della sentenza emessa in assenza di giudizio, che pone il sistema processuale in tensione col principio costituzionale del contraddittorio e quindi del giusto processo.

9. Il Presidente aggiunto, con provvedimento del 10 dicembre 2020 adottato ai sensi dell'art. 172 disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, ha restituito gli atti al Presidente titolare della Prima sezione, «per una nuova valutazione sulla effettiva sussistenza dell'interesse all'impugnazione, profilo preliminare alla trattazione del merito del ricorso», rilevando che «l'assenza di interesse, ove esistente, preclude l'esame del potenziale contrasto ...». Ha sul punto osservato che nessuno dei due ricorrenti, nel denunciare la violazione dell'art. 129, comma 2 del codice di procedura penale per non avere il giudice di appello valutato le ragioni dell'evidenza della insussistenza del reato, ha manifestato la volontà di rinunciare alla prescrizione maturata e dichiarata dal giudice. Da qui l'avvertita esigenza di una preliminare valutazione sulla esistenza o meno di un interesse concreto e attuale, in capo ai ricorrenti, all'annullamento della sentenza in vista dello svolgimento in forma partecipata dell'udienza, «astrattamente funzionale alla manifestazione della rinuncia alla prescrizione rispetto alla quale è desumibile chiaramente la volontà di avvalersene».

10. All'odierna udienza, fissata in seguito al provvedimento di restituzione degli atti, il Procuratore generale ha richiesto il rigetto dei ricorsi e i difensori hanno insistito per l'annullamento della sentenza impugnata.



CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ambedue i ricorrenti si sono doluti della violazione del contraddittorio consumata in grado di appello, e della conseguente nullità assoluta della sentenza che, senza alcuna formalità di procedura, ha dichiarato il non luogo a procedere per estinzione del reato conseguente alla maturazione del periodo di prescrizione.

Il profilo è regolato alla stregua di una ricostruzione interpretativa fatta propria dalle Sezioni unite — Sez. U, n. 28954 del 27 aprile 2017, Iannelli, Rv. 269809/10 — che, da un lato, hanno affermato l'esistenza di una nullità assoluta ed insanabile della sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato per prescrizione emessa dalla Corte di appello *de plano* e quindi senza fissazione di udienza con avviso alle parti, in specie all'imputato appellante avverso la pronuncia di condanna in primo grado; e, dall'altro, hanno escluso che la Corte di cassazione, investita del ricorso contro la sentenza affetta da nullità, ne possa decretare l'annullamento con rinvio, perché il giudice del rinvio — questo l'assunto — altro non potrebbe fare che reiterare la dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione, già rilevata, sia pure con procedura illegittima, dal giudice di appello.

Per le ragioni che di seguito si espongono, questa regola di elaborazione giurisprudenziale, che costituisce diritto vivente, si pone in contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza, di inviolabilità del diritto di difesa e di giusto processo.

Si solleva pertanto la questione di costituzionalità della interpretazione a cui la giurisprudenza è pervenuta in ordine al combinato disposto delle disposizioni codicistiche in punto di immediata declaratoria delle cause di non punibilità, di interesse attuale e concreto come requisito di ammissibilità delle impugnazioni, di predibattimento di appello che non conosce la possibilità di definizione anticipata e di poteri di annullamento della Corte di cassazione.

2. L'impostazione accolta dalle Sezioni unite impone di ritenere che il ricorso avverso una sentenza adottata *de plano* sia inammissibile per difetto di un interesse concreto ed attuale perché l'eventuale provvedimento favorevole — l'annullamento della sentenza impugnata — non potrebbe arrecare alcun vantaggio alla posizione del ricorrente.

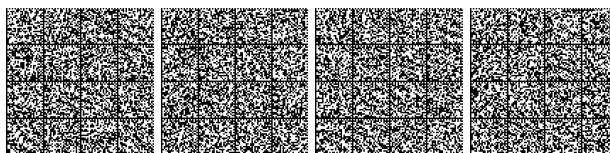
Si tratterebbe di fare applicazione di un principio da tempo stabilito, secondo cui «in presenza di una causa di estinzione del reato, non sono rilevabili in sede di legittimità vizi della sentenza impugnata in quanto il giudice del rinvio avrebbe comunque l'obbligo di procedere immediatamente alla declaratoria della causa estintiva (in motivazione, la sentenza Iannelli citata ha affermato che detto principio trova applicazione anche in presenza di una nullità d'ordine generale)» — come già sostenuto da Sez. U, n. 35490 del 28 maggio 2009, Tettamanti, Rv. 244275 —.

Resta fermo, però, l'obbligo della Corte di cassazione — e qui la possibilità di un'alternativa decisoria — di far prevalere, ove ricorra la condizione di evidenza, la pronuncia di assoluzione più favorevole, ancora una volta secondo un principio di diritto già da tempo affermato, per il quale «in presenza di una causa di estinzione del reato il giudice è legittimato a pronunciare sentenza di assoluzione a norma dell'art. 129, comma secondo del codice di procedura penale soltanto nei casi in cui le circostanze idonee ad escludere l'esistenza del fatto, la commissione del medesimo da parte dell'imputato e la sua rilevanza penale emergano dagli atti in modo assolutamente non contestabile, così che la valutazione che il giudice deve compiere al riguardo appartenga più al concetto di constatazione, ossia di percezione *ictu oculi*, che a quello di apprezzamento e sia quindi incompatibile con qualsiasi necessità di accertamento o di approfondimento» — Sez. U, n. 35490 del 28 maggio 2009, Tettamanti, Rv. 244274 —.

3. Il provvedimento di restituzione degli atti emesso ai sensi dell'art. 172 disposizioni di attuazione del codice di procedura penale dal Presidente aggiunto ha contribuito a consolidare l'indirizzo interpretativo della sentenza Iannelli delle Sezioni unite — Sez. U, n. 28954 del 27 aprile 2017, Iannelli, Rv. 269809/10 —.

Si è di fronte ad una interpretazione costitutiva di un diritto vivente, suscettibile di scrutinio di costituzionalità, non soltanto perché fatta propria dalle Sezioni unite, e in seguito adottata dalla giurisprudenza delle Sezioni semplici - v. Sez. 2, n. 46776 del 26 settembre 2018, Rv. 274465; Sez. 3, n. 52834 del 31 maggio 2018, Rv. 274562; Sez. 3, n. 15758 del 30 gennaio 2020, Rv. 279272 —, ma anche per l'infruttuosità del tentativo preliminarmente operato da questa Sezione di sollecitare alle stesse Sezioni unite una revisione interpretativa.

4. La Corte costituzionale ha da tempo riconosciuto che l'intervento delle Sezioni unite determina l'esistenza di un diritto vivente. Si possono ora ricordare, tra le altre, Corte costituzionale n. 350 del 1985, che individuò il diritto vivente nell'interpretazione offerta da due ordinanze delle Sezioni unite; Corte costituzionale n. 260 del 1992, che rilevò il contrasto dell'interpretazione prospettata dal giudice *a quo* con il diritto vivente formatosi per effetto della soluzione adottata dalle Sezioni unite; Corte costituzionale (ord.) n. 32 del 1998, che parimenti censurò l'interpretazione proposta dal giudice remittente perché in contrasto con il diritto vivente formatosi a seguito della pronuncia delle Sezioni unite; Corte costituzionale n. 290 del 2005, che qualificò l'indirizzo consolidato delle Sezioni unite come diritto vivente, rispetto al quale non erano più proponibili decisioni interpretative. Più recentemente Corte costituzionale n. 117 del 2012, ha sottolineato che l'interpretazione proposta dal giudice remittente costituiva regola di diritto vivente, in quanto



enunciata dalle Sezioni unite nell'esercizio della funzione nomofilattica. E da ultimo Corte costituzionale n. 17 del 2021 ha rinvenuto un diritto vivente nello stabile orientamento della giurisprudenza di legittimità formatosi grazie ad una pronuncia delle Sezioni unite poi seguita da una decisione di una Sezione semplice.

5. Come è noto, plurime sono le conseguenze connesse all'esistenza di un diritto vivente, e in specie di quello formatosi per intervento delle Sezioni unite.

5.1. Una prima è che il giudice comune viene sollevato dall'onere di interpretazione costituzionalmente orientata quale requisito di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale secondo quel principio espresso dalla Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 356 del 1966 e poi costantemente ribadito, secondo cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali ..., ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali». Il giudice remittente viene però gravato dell'onere di dare atto dell'esistenza di un univoco indirizzo giurisprudenziale costitutivo, appunto, di un diritto vivente, e di ricostruirne correttamente i contorni, non potendo essere sufficiente il richiamo generico alla giurisprudenza assolutamente prevalente — Corte costituzionale n. 217 del 2010 —.

5.2. Una seconda, che attiene specificamente alle sezioni della Corte di cassazione, è l'impossibilità di ricercare altre soluzioni interpretative ove quella cristallizzata in diritto vivente appaia di dubbia costituzionalità, posto che hanno l'obbligo, in ogni caso in cui dissentano dall'orientamento consolidatosi in virtù di un intervento delle Sezioni unite, di rimettere nuovamente ad esse la questione — art. 618, comma 1-*bis* del codice di procedura penale —. Quanto osservato da Corte costituzionale n. 350 del 1997 circa l'inesistenza di un obbligo di conformazione agli orientamenti della Corte di cassazione, con l'eccezione del giudizio di rinvio, vale, come in quel contesto affermato, per il giudice di merito, e non già per le Sezioni della Corte stessa in riferimento ai principi di diritto espressi dalle Sezioni unite. Soltanto per il giudice di merito può valere quell'alternativa decisoria descritta dalla Corte costituzionale nella menzionata sentenza, secondo cui «in presenza di un diritto vivente non condiviso ... perché ritenuto costituzionalmente illegittimo» il giudice *a quo* ha «la facoltà di optare tra l'adozione ... di una diversa interpretazione, oppure — adeguandosi al diritto vivente — la proposizione della questione davanti a questa Corte».

5.3. Una terza, relativa ai limiti del potere interpretativo della Corte costituzionale che, secondo quanto elaborato dalla sua stessa giurisprudenza, ha imposto a sé stessa dei limiti nell'attività interpretativa, escludendo di poter opporre una propria lettura della disposizione censurata qualora il significato normativo a quest'ultima attribuibile risulti già elaborato da un costante orientamento della giurisprudenza comune. Corte costituzionale n. 299 del 2005 ha chiaramente affermato che rispetto al diritto vivente non sono più proponibili decisioni interpretative e, appena dopo Corte costituzionale n. 266 del 2006 ha ribadito che in presenza di un diritto vivente non ha possibilità di proporre differenti soluzioni interpretative ma deve limitarsi a verificare se lo stesso sia o meno conforme ai principi costituzionali.

6. Il diritto vivente è tale se costituito da una interpretazione giurisprudenziale che assuma i caratteri di costanza e ripetizione — Corte costituzionale n. 242 del 2008 —, sicché vanno indagati gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità successivi alla decisione delle Sezioni unite, per valutare se l'interpretazione ritenuta non conforme a Costituzione possa dirsi indebolita o incrinata e se, di conseguenza, risulti infirmato il presupposto necessario alla rilevazione della questione di costituzionalità.

Le sentenze successive hanno disatteso il principio di diritto delle Sezioni unite ma ciò hanno fatto in situazioni significativamente diverse da quella presa in esame dal Supremo Collegio, sicché è da escludersi che abbiano dato vita ad un orientamento dissenziente.

6.1. L'interesse al ricorso per cassazione è stato riconosciuto in un caso tutt'affatto particolare, di una sentenza predibattimentale d'appello dichiarativa dell'estinzione del reato per prescrizione che ha, però, confermato la confisca disposta in primo grado. Si è affermato che l'imputato «ha diritto allo svolgimento dell'udienza dibattimentale di appello al fine di poter espletare compiutamente la propria attività difensiva anche su tale punto» — Sez. 2, n. 11042 del 15 gennaio 2020, Rv. 278524; v., anche, Sez. 3, n. 40522 del 20 giugno 2019, Rv. 277050 —. Allo stesso modo, e in via speculare, si è riconosciuto l'interesse al ricorso del pubblico ministero avverso la sentenza predibattimentale del giudice di appello dichiarativa *de plano* dell'estinzione del reato con il contestuale ordine di restituzione delle cose sequestrate a seguito della revoca della confisca disposta in primo grado, e ciò perché la parte pubblica ha «diritto allo svolgimento dell'udienza dibattimentale di appello al fine di poter spiegare compiutamente il diritto di azione anche su tale punto» — Sez. 3, n. 10376 del 19 dicembre 2019, dep. 2020, Rv. 278539 —.

È agevole rilevare che non si è di fronte a posizioni contrarie al pronunciamento delle Sezioni unite, quanto ad una significativa diversità della vicenda per il fatto che ora la conferma ora la revoca della confisca disposta in primo grado costituiscono statuizioni accessorie alla sentenza di proscioglimento per prescrizione, rispetto alle quali l'interesse alla impugnazione delle parti merita di essere apprezzato secondo gli ordinari criteri. A nulla rileva, in riguardo ad esse, l'osservazione che, pur annullata la sentenza emessa in difetto di contraddittorio, il giudice del rinvio altro non potrebbe fare se non confermare la dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione, per l'ovvia ragione che l'esito del giudizio di rinvio per questa parte non è per nulla scontato.



6.2. Lo stesso ragionamento vale per le eventuali statuizioni civili, e quindi per la condanna al risarcimento dei danni da reato pronunciata in primo grado. E infatti, coerentemente si è detto che «è affetta da nullità insanabile la sentenza predibattimentale con la quale il giudice di appello dichiara l'estinzione del reato per prescrizione, qualora in primo grado la parte civile abbia proposto richiesta di condanna dell'imputato al risarcimento dei danni, in quanto solo nel risarcimento può procedersi alla delibazione di merito relativamente ai capi della sentenza che concernono gli interessi civili, nel contraddittorio delle parti» — Sez. 2, n. 32477 del 25 settembre 2020, Rv. 280066 —. La condanna civile, accessoria a quella penale, può resistere, come è noto, alla riforma di quest'ultima nei gradi di impugnazione, ma occorre che la sua fondatezza, se richiesto dall'imputato impugnante, sia opportunamente verificata dal giudice superiore, sicché non può avere incidenza, ai fini dell'apprezzamento di un interesse concreto ed attuale al ricorso, il fatto che manchi l'evidenza della prova di innocenza necessaria a far sì che la pronuncia di proscioglimento dell'estinzione del reato per prescrizione ceda ad una assoluzione nel merito.

6.3. È infine privo di incidenza l'altro principio di diritto, pronunciato successivamente alla decisione delle Sezioni unite che ha strutturato un diritto vivente in punto di inammissibilità del ricorso, secondo cui va annullata senza rinvio, in accoglimento di un ricorso evidentemente ammissibile perché sostenuto da interesse concreto ed attuale, la sentenza «d'appello pronunciata *de plano* in violazione del contraddittorio tra le parti, che, in riforma della decisione di condanna di primo grado, dichiara l'estinzione del reato per prescrizione ... allorché l'imputato rinunci alla prescrizione ... allegando, così, un interesse concreto ed attuale alla celebrazione del giudizio di appello da lui promosso» — Sez. 3, n. 15758 del 30 gennaio 2020, Rv. 279272 —.

La soluzione da ultimo prospettata, è appena il caso di precisare, non è coerente al sistema delineato dalla stessa giurisprudenza di legittimità, secondo cui l'imputato può rinunciare alla prescrizione soltanto dopo che essa sia maturata ma non ancora dichiarata. L'anomalia è conseguente alla necessità di misurarsi con la peculiarità della vicenda, dato che prima della sentenza predibattimentale d'appello l'imputato non avrebbe avuto modo di rinunciare alla prescrizione, in quanto ancora non maturata, e dopo invece si trova con una estinzione già dichiarata e quindi, a rigore, nell'impossibilità di rinunciare a ciò che è stato già deciso.

Da qui l'inevitabilità di una deroga a consolidati principi, introdotta — ed è ciò che ora interessa — proprio al fine di stabilizzare l'orientamento avallato dalle Sezioni unite. Si tratta, infatti, di una soluzione di mero adattamento alla ricostruzione interpretativa incentrata sul disconoscimento dell'interesse al ricorso in capo all'imputato che intenda dolersi della dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione operata *de plano* ma per motivi diversi dalla nullità assoluta della sentenza predibattimentale d'appello per violazione del contraddittorio.

7. La questione di costituzionalità è rilevante, per la semplice ragione che il Collegio è chiamato a fare applicazione della soluzione interpretativa, ritenuta di dubbia legittimità, senza che gli sia consentito cimentarsi in opzioni interpretative diverse.

Si è prima detto della infruttuosità del tentativo, opportunamente esperito, di sollecitare una rinnovata riflessione delle Sezioni unite, dato che i ricorsi, rimessi alla loro valutazione con ordinanza del 30 ottobre 2020, sono stati restituiti.

Il Presidente aggiunto ha fatto esercizio dei poteri di cui all'art. 172 disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, ritenendo che le considerazioni poste a base della richiesta di riesame non fossero «adeguatamente calibrate al caso concreto».

Occorre allora preliminarmente saggiare se le caratteristiche dei casi oggetto dei ricorsi siano tali, come adombrato dal provvedimento di restituzione *ex art.* 172 disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, da non imporre l'applicazione del principio di diritto fissato dalla sentenza delle Sezioni unite. Se così fosse — ma non lo è —, la questione risulterebbe privata del carattere della rilevanza perché il giudizio dovrebbe essere definito con l'applicazione di altro e diverso apparato regolativo.

8. Non è dubbio che nessuno dei due ricorrenti abbia, in uno con la proposizione dei ricorsi, rinunciato alla prescrizione. Ciò, però, non fa perdere di centralità alla regola di derivazione giurisprudenziale, della prevalenza in ogni caso della causa estintiva sulla nullità anche assoluta consumatasi nel giudizio di merito, ed anzi la rafforza come parametro normativo di immediata valutazione della vicenda.

Amnesso che si possa rinunciare ad una prescrizione già dichiarata con una sentenza a cui la giurisprudenza, pur valutandone i profili di nullità, assicura stabilità e resistenza all'impugnazione, non va ignorato che, ove la rinuncia fosse stata fatta, la situazione sarebbe significativamente mutata e si sarebbe sottratta all'ambito operativo della regola di invenzione giurisprudenziale della prevalenza della causa estintiva sulla eventuale nullità, anche assoluta. È ovvio che una valida rinuncia avrebbe sgombrato il campo dalla causa di estinzione del reato e avrebbe inibito il ricorso al criterio della prevalenza, premessa dell'apprezzamento della carenza di interesse al ricorso. E invece, è proprio l'assenza di rinuncia alla prescrizione ad accordare rilevanza alla regola plasmata dalle Sezioni unite e a dare centralità alla loro ricostruzione interpretativa.

9. Alla declaratoria di inammissibilità dei ricorsi non può giungersi per altra via che non sia quella imposta dalla soluzione accolta da S.U. Iannelli e ribadita nel provvedimento di restituzione alla Sezione semplice del presente ricorso, che il Collegio però non condivide, perché confliggente con il principio di effettività del contraddittorio nell'esercizio della giurisdizione e con la nozione stessa di «giudizio di impugnazione».



Non persuade l'affermazione per la quale l'annullamento della sentenza emessa *de plano*, e quindi in assenza di giudizio, sarebbe del tutto inutile perché sarebbe funzionale soltanto alla possibilità per gli imputati ricorrenti di rinunciare alla prescrizione nel corso di una udienza partecipata dinnanzi al giudice del rinvio quando costoro, che pure invocano questa soluzione, hanno chiaramente dimostrato la volontà di volersi avvalere della causa estintiva.

Il rinvio, per il vero, sarebbe naturalmente finalizzato allo svolgimento del giudizio di appello nel cui ambito, seppure non siano state avanzate con l'atto di appello richieste di rinnovazione istruttoria, potrebbe svolgersi con la dovuta ampiezza quel controllo sulla prevalenza di una eventuale causa di proscioglimento nel merito sulla causa di estinzione del reato, a cui rimanda in termini di doverosità legata all'evidenza della prova di innocenza l'art. 129, comma 2 del codice di procedura penale.

È appena il caso di osservare che la regola da ultimo richiamata opera diversamente nel giudizio di merito e in quello di legittimità in conseguenza della diversa ampiezza dei poteri del giudice. Il giudice di legittimità è vincolato, nel suo sindacato, al testo del provvedimento impugnato e non ha la possibilità di verificare l'adeguatezza delle argomentazioni del giudice del merito o la loro rispondenza alle acquisizioni processuali — tra le molte, Sez. U, n. 6402 del 30 aprile 1997, Rv. 207944; Sez. U, n. 24 del 24 novembre 1999, Rv. 214794 —. È logica conseguenza che il suo potere di apprezzamento della evidenza di innocenza sia giocoforza meno incisivo in ragione del minor ambito della cognizione.

10. Merita di essere considerato, ai fini dell'apprezzamento dell'interesse all'impugnazione finalizzata allo svolgimento del giudizio di merito imprevedibilmente negato, che il difensore di A.L. S. ha prospettato all'odierna udienza l'interesse ad una verifica nel merito anche ai fini della futura domanda di riparazione per ingiusta detenzione e che la legge di bilancio 2021 — legge n. 178 del 2020 — all'art. 1, comma 1015, ha previsto per gli imputati assolti con formule in fatto — il fatto non sussiste, l'imputato non lo ha commesso, il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato — il diritto al rimborso delle spese legali.

11. Insomma, la questione è rilevante perché la vicenda prospettata dai ricorsi coincide pienamente con quella a fondamento della pronuncia con cui le Sezioni unite hanno negato al ricorrente l'interesse all'impugnazione sulla base di un ragionamento che si pone in contrasto con alcuni principi costituzionali. E non v'è modo, per quanto sino ad ora argomentato, di definire il giudizio di legittimità senza fare applicazione del combinato disposto della cui costituzionalità si dubita.

12. La questione non è manifestamente infondata. La prevalenza della causa estintiva sulla eventuale nullità, anche assoluta, incorsa nel giudizio di merito fu affermata dalla giurisprudenza di legittimità molti anni addietro. Nella vigenza del codice di rito del '30 le Sezioni unite stabilirono la prevalenza della causa estintiva (in specie dell'amnistia) sulla nullità a condizione che non si trattasse di nullità assoluta ed insanabile capace di invalidare l'intero procedimento ed afferente ad un atto non suscettibile di rinnovazione. La prevalenza dell'amnistia fu così negata in riguardo a nullità di tali dimensioni e gravità da invalidare la costituzione dell'intero rapporto processuale — Sez. U, n. 1785 del 27 novembre 1982, dep. 1983, Rv. 157662 —. Successivamente, lo stesso principio fu affermato da Sez. U, n. 2407 del 31 gennaio 1987, Rv. 175210, che ribadì che la declaratoria di estinzione del reato, «in caso di impugnazione di una sentenza dopo la cui pronuncia sia intervenuta amnistia per il reato ascritto all'impugnante», dovesse prevalere sulle nullità non incidenti sull'inizio dell'azione penale ma relative a momenti successivi, sì da non refluire né sulla validità di costituzione del rapporto processuale, né sul corretto esercizio dei diritti di difesa dell'imputato.

13. Ancora dopo, entrato in vigore il codice del 1988, altra importante pronuncia delle Sezioni unite affrontò, in linea con i precedenti arresti, il tema dell'interesse all'impugnazione a fronte di una causa estintiva venuta in essere al momento della decisione sul gravame. In senso significativamente difforme da quanto ora forma diritto vivente, le Sezioni unite statuirono che il fatto che il reato risultasse prescritto all'atto della pronuncia del giudice di legittimità non avrebbe escluso — qualora si fosse accertato che l'impugnazione esperibile non era il ricorso per cassazione, ma l'appello — la qualificazione dell'atto in termini di appello, «restando così rimessa al giudice di merito competente la valutazione dell'eventuale sussistenza di taluna delle ipotesi, prevalenti sull'estinzione del reato, previste dall'art. 129 stesso codice» — Sez. U, n. 7902 del 3 febbraio 1995, Rv. 201547 —. Il ragionamento sotteso, benché non esplicitato in motivazione, sembra facilmente comprensibile. La prevalenza delle condizioni per la pronuncia di una assoluzione nel merito può essere meglio valutata dal giudice di appello, nell'esercizio di poteri di cognizione della vicenda processuale fisiologicamente più ampi, e pertanto, ove il giudizio di appello non si sia svolto, il giudice di legittimità, anche se ricorre una causa estintiva del reato, non può ritenere superfluo l'annullamento con rinvio sul presupposto che la regola di prevalenza di cui all'art. 129, comma 2 del codice di procedura penale operi in ogni stato e grado del processo, e quindi anche nel giudizio di legittimità.

14. In tempi meno distanti la questione della prevalenza della causa estintiva sulla nullità, anche assoluta, è stata affrontata nuovamente dalle Sezioni unite.



Sez. U, n. 1021 del 28 novembre 2001, dep. 2002, Cremonese, Rv. 220511, statui che, «qualora già risulti una causa di estinzione del reato, la sussistenza di una nullità di ordine generale non è rilevabile nel giudizio di legittimità, in quanto l'inevitabile rinvio al giudice del merito è incompatibile con il principio dell'immediata applicabilità della causa estintiva». Qualche mese dopo, Sez. U, n. 17179 del 27 febbraio 2002, Conti, Rv. 221403, con argomentazioni diffuse, ribadì che «il principio di immediata declaratoria di determinate cause di non punibilità sancito dall'art. 129 del codice di procedura penale impone che nel giudizio di cassazione, qualora ricorrano contestualmente una causa estintiva del reato e una nullità processuale assoluta e insanabile, sia data prevalenza alla prima, salvo che l'operatività della causa estintiva non presupponga specifici accertamenti e valutazioni riservati al giudice di merito, nel qual caso assume rilievo pregiudiziale la nullità, in quanto funzionale alla necessaria rinnovazione del relativo giudizio».

Da ultimo, come già ricordato, Sez. U, n. 35490 del 28 maggio 2009, Tettamanti, Rv. 2442750, ha riaffermato il principio per cui «in presenza di una causa di estinzione del reato, non sono rilevabili in sede di legittimità vizi di motivazione della sentenza impugnata in quanto il giudice del rinvio avrebbe comunque l'obbligo di procedere immediatamente alla declaratoria della causa estintiva. (In motivazione, la S. C. ha affermato che detto principio trova applicazione anche in presenza di una nullità di ordine generale)».

15. Tra questi precedenti, tutti richiamati dalla sentenza Iannelli, la pronuncia che più diffusamente ha dato conto della prevalenza della causa estintiva è però la sentenza delle S. U. Conti.

La sentenza Conti si occupò di una vicenda caratterizzata dalla nullità assoluta per omessa citazione dell'imputato per il giudizio di primo grado a cui era poi seguita, dopo la conferma in appello della condanna, la prescrizione del reato maturata in forza del riconoscimento delle attenuanti generiche ad opera del giudice di appello. E si interrogò sul se — accertata la nullità assoluta della *vocatio in iudicium* per il giudizio di primo grado — dovesse prevalere la declaratoria della causa estintiva nel frattempo maturata.

Affermò quindi, in discontinuità con l'orientamento precedente favorevole alla prevalenza della nullità, se assoluta e insanabile — *cfr.* Sez. U, n. 2407 del 31 gennaio 1987, Tanzi, Rv. 175210 —, che dovesse prevalere la causa estintiva, avendo però cura di apportare due importanti precisazioni di contenimento del principio, fatto salvo ovviamente il limite dell'evidenza di innocenza.

La prima precisazione, ribadita anche dalla sentenza Iannelli, è che la rilevazione della nullità non abbia carattere pregiudiziale rispetto alla causa estintiva, ossia che non si ponga, nella specifica vicenda, «come antecedente logico, legato in modo strumentalmente necessario, alla declaratoria della causa estintiva, nel senso che l'accertamento di questa presuppone il regolare svolgimento del giudizio di merito, per l'acquisizione di dati fattuali funzionali all'applicabilità della prescrizione».

L'altra precisazione, che forse più che un limite esterno è una precondizione perché operi la prevalenza, è che l'immediata applicabilità della causa estintiva, pur nell'anomalia della situazione processuale, non risulti in contrasto «con le linee essenziali del sistema»; ciò è possibile affermare dal momento che «comunque sul punto specifico è assicurato il contraddittorio tra le parti...».

16. L'ultima affermazione rimanda alla peculiarità della vicenda che la sentenza Conti si trovò a regolare, ossia di una nullità, seppure assoluta, che non aveva però compresso il contraddittorio preliminare alla pronuncia sulla causa estintiva.

Nel diritto vivente inaugurato dalla sentenza Iannelli, invece, è proprio il contraddittorio a venir meno, in modo radicale ed assoluto e con preclusione quindi anche al suo strutturarsi in ordine alla ricorrenza o meno della causa estintiva.

17. Nel caso della sentenza predibattimentale di appello adottata *de plano* manca del tutto il giudizio, la cui assenza genera la nullità assoluta. Non si tratta di nullità che afferisce, come nei precedenti arresti delle Sezioni unite, ad un atto del processo che, nonostante l'atto invalido, abbia avuto modo di svolgersi, ma proprio all'assenza del processo di appello.

18. Il diritto vivente che ora si è strutturato è allora solo in apparenza in linea di continuità con l'elaborazione precedente che, pur con le soluzioni più avanzate, ha giustificato la prevalenza della causa estintiva sulla nullità anche assoluta in contesti processuali che comunque non avevano negato nella sua materialità il giudizio.

Si è in tal modo stabilizzata una soluzione che, ad avviso del Collegio, si pone in radicale contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza, di inviolabilità del diritto di difesa e di indefettibilità del giusto processo.

Il contraddittorio tra le parti, valore di rango costituzionale (art. 111, secondo comma della Costituzione), ampiamente valorizzato anche dalla giurisprudenza della Corte EDU, non solo è posto a presidio dell'effettività del diritto di difesa, ma rappresenta, oggettivamente, il postulato indefettibile (la *Grundnorm*) di ogni pronuncia terminativa del processo che abbia forma di sentenza.



«Giudizio» e «contraddittorio» esprimono, in altri termini, un binomio indissolubile; sicché la regola della prevalenza della formula terminativa del procedimento per una delle ipotesi previste dall'art. 129, comma 1 del codice di procedura penale su una causa di nullità, persino assoluta, non sembra al Collegio potersi esplicitare qualora la nullità non si collochi nell'ambito di un giudizio, ma derivi, più radicalmente, dall'assenza di questo: pena la collisione con i richiamati parametri costituzionali. E non pare contestabile che una sentenza sul merito dell'azione penale pronunciata *de plano*, senza alcuna forma di interlocuzione, neppure cartolare, con la difesa dell'imputato, equivalga a una decisione emessa «al di fuori di un giudizio».

19. È dunque rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione — e va pertanto sollevata d'ufficio — la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 129; 568, comma 4; 591, comma 1, lettera a); 601; 605 e 620 del codice di procedura penale in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, nella parte in cui, in caso di giudizio di appello definito con sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione, illegittimamente emessa in fase predibattimentale senza citazione delle parti e comunque senza alcuna forma di contraddittorio, consente alla Corte di cassazione, investita da rituale ricorso dell'imputato, di dichiarare l'inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse, e non prevede invece la declaratoria di annullamento della sentenza impugnata, con trasmissione degli atti alla Corte di appello per il giudizio di appello nel contraddittorio delle parti.

A norma dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, deve essere 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 ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

P. Q. M.

Solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 129; 568, comma 4; 591, comma 1, lettera a); 601; 605 e 620 del codice di procedura penale in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, nella parte in cui, in caso di giudizio di appello definito con sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione, illegittimamente emessa in fase predibattimentale senza citazione delle parti e comunque senza alcuna forma di contraddittorio, consente alla Corte di cassazione, investita da rituale ricorso dell'imputato, di dichiarare l'inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse, e non prevede invece la declaratoria di annullamento della sentenza impugnata, con trasmissione degli atti alla Corte di appello per il giudizio di appello nel contraddittorio delle parti.

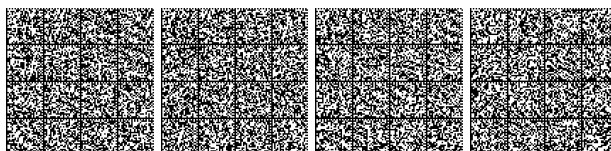
Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata ai ricorrenti, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della due Camere del Parlamento.

Così deciso il 27 aprile 2021.

Il Presidente: DI TOMASSI

Il consigliere-estensore: SANTALUCIA



N. 132

*Ordinanza del 30 giugno 2021 del Consiglio di Stato
sul ricorso proposto da Regione Veneto contro Dissegna Aurea*

Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Modifica dell'art. 7 della legge regionale n. 42 del 1988 (Istituzione dell'ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori) - Trattamento economico - Previsione che al titolare del relativo ufficio spetta il 30 per cento dell'indennità della diaria a titolo di rimborso spese, del rimborso spese di trasporto e del trattamento di missione previsti dalla legge regionale n. 5 del 1997 (Trattamento indennitario dei consiglieri regionali).

– Legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), art. 7.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SECONDA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7093 del 2013, proposto da Regione Veneto, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, rappresentata e difesa dell'avvocato Maurizio Salvalaio ed elettivamente domiciliata in Roma, alla Via Tommaso Salvini n. 55, presso lo studio dell'avvocato Carlo d'Errico;

contro Dissegna Aurea, rappresentata e difesa dagli avvocati Mariagrazia Romeo e Mario Sanino, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, Viale Parioli, n. 180;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Sezione Prima) n. 111 del 31 gennaio 2013, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della sig.ra Aurea Dissegna;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 aprile 2021 (tenuta ai sensi dell'art. 84 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27, richiamato dall'art. 25 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con legge 18 dicembre 2020, n. 176) il cons. Roberto Politi;

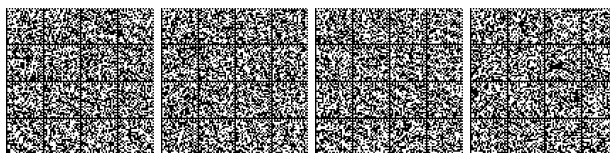
Uditi gli avvocati Maurizio Salvalaio per l'Amministrazione regionale appellante e Mariagrazia Romeo per l'appellata sig.ra Dissegna;

1. Espone l'appellante Amministrazione regionale che, con decreto del Presidente del Consiglio regionale, n. 20 del 7 dicembre 2010, la dott.ssa Aurea Dissegna veniva nominata a capo dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori: figura, questa, istituita con legge regionale n. 42 del 9 agosto 1988, il cui art. 7 stabiliva che al titolare dell'Ufficio anzidetto spettasse «l'indennità, la diaria a titolo di rimborso spese, il rimborso spese di trasporto e il trattamento di missione previsti dalla legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5, per i consiglieri regionali e secondo le modalità per gli stessi previste».

Con l'art. 7 della legge regionale n. 13 del 6 aprile 2012 (legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), il Consiglio regionale modificava l'anzidetta disposizione, prevedendo che «al titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori spetta il 30% dell'indennità, della diaria a titolo di rimborso spese, del rimborso di spese di trasporto e del trattamento di missione previsti dalla legge regionale 30 gennaio 1997 n. 5 Trattamento indennitario dei consiglieri regionali».

2. Intervenuta la comunicazione, nei confronti dell'odierna appellata, della suindicata modificazione, in senso riduttivo, dell'ammontare del previsto trattamento indennitario (inizialmente stabilito in misura equivalente, rispetto a quello previsto per i consiglieri regionali), la dott.ssa Dissegna impugnava tale atto dinanzi al tribunale amministrativo regionale Veneto (ricorso N.R.G. 980 del 2012).

Costituitasi l'Amministrazione regionale, il Tribunale ha accolto il ricorso, con compensazione delle spese di lite.



3. Avverso tale pronuncia, la Regione Veneto ha interposto il presente appello, con il quale l'avversata sentenza del tribunale amministrativo regionale viene censurata sotto i profili di seguito indicati:

Violazione di legge. Errata applicazione dell'art. 11 delle preleggi, anche in riferimento all'art. 7 della legge regionale del Veneto n. 42 del 1988 della Regione del Veneto. *Tempus regit actum*.

Il giudice di prime cure, pur nel ritenere, correttamente, che la questione al medesimo sottoposta fosse da risolversi parametrando la conformità della nota della Segreteria generale del Consiglio generale del Veneto prot. n. 0008338 del 3 maggio 2012 all'art. 11 delle preleggi (irretroattività delle leggi, ove altrimenti non espressamente disposto), sarebbe, tuttavia, pervenuto a non condivise conclusioni, quanto al merito della vicenda contenziosa al medesimo sottoposta.

Nell'osservare come la nomina della dott.ssa Dissegna sia intervenuta anteriormente rispetto alla introduzione, da parte dell'art. 7, comma 1, della legge regionale 6 aprile 2012, n. 13, della nuova normativa concernente il trattamento economico spettante al titolare del predetto organo, il tribunale amministrativo regionale ha ritenuto che, per tale rapporto, mantenesse perdurante operatività l'originaria formulazione dell'art. 7 della legge regionale n. 42 del 1988, con conseguente commisurazione dell'indennità dovuta al titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori a quanto da esso stabilito (per l'effetto, disponendo l'annullamento della nota della Segreteria generale del Veneto in data 3 maggio 2012, recante immediata applicazione della legge finanziaria successivamente intervenuta). Sostiene, diversamente, parte appellante che il Consiglio regionale abbia dato corretta applicazione al suindicato principio, quanto alla riduzione del trattamento indennitario spettante alla dott.ssa Dissegna, dal momento di entrata in vigore della modificativa legislazione introdotta nel 2013.

La nota regionale, come sopra annullata dal giudice di prime cure, non avrebbe effettuato una interpretazione retroattiva della legge, limitandosi ad applicare la nuova disciplina a far data dall'entrata in vigore della normativa stessa.

Viene, peraltro, ulteriormente soggiunto che, in ragione della limitazione, costituzionalmente sancita, del divieto di retroattività della legge alla sola materia penale, è consentita al legislatore l'emanazione di norme innovative con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti.

Conclude la parte per l'accoglimento dell'appello; e, in riforma della sentenza impugnata, per la reiezione del ricorso di primo grado, con ogni statuizione consequenziale anche in ordine alle spese del doppio grado di giudizio.

4. In data 24 ottobre 2013, la dott.ssa Dissegna si è costituita in giudizio con memoria recante analitiche controdeduzioni alle argomentazioni esposte con l'atto introduttivo.

In vista della trattazione nel merito del ricorso, quest'ultima ha depositato in atti (alla data del 19 marzo 2021) conclusiva memoria, con la quale, riprodotte le argomentazioni già articolate in sede di costituzione, ha ribadito (subordinatamente alla applicabilità della legge regionale n. 13 del 2012 anche all'incarico alla medesima conferito anteriormente all'entrata in vigore di essa, ove ritenuta) la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale anzidetta, per contrasto con gli articoli 3, 36, 23 e 53 della Costituzione.

5. L'appello viene trattenuto per la decisione alla pubblica udienza telematica del 20 aprile 2021.

6. Osserva il Collegio come il tribunale amministrativo regionale Veneto, con l'appellata sentenza:

preliminarmente osservato che, in applicazione del principio di cui all'art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale, la norma sopravvenuta debba «essere applicata alle fattispecie successive alla sua entrata in vigore, mentre quella precedente, oramai abrogata, continuerà ad aver vigore nei riguardi di tutti i rapporti nati prima dell'abrogazione stessa ed ancora pendenti»;

ed ulteriormente rilevato che «nel caso di specie sussistono tutti i presupposti per l'applicazione del principio *tempus regit actum* nei termini dianzi descritti, essendo il provvedimento di nomina della ricorrente a titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori, antecedente all'introduzione da parte dell'art. 7, comma 1, della legge di finanza regionale 6 aprile 2012, n. 13, della nuova normativa concernente il trattamento economico spettante a tale organo, e non avendo contemplato la predetta legge finanziaria una espressa disposizione normativa in deroga all'art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale»;

ha ritenuto che «il trattamento economico contemplato dall'art. 7 della legge regionale n. 42/1988, così come modificato dall'art. 7, comma 1, della legge di finanza regionale 6 aprile 2012, n. 13, potrà trovare applicazione esclusivamente nei confronti dei successivi titolari dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori istituito presso la Regione Veneto», con conseguente accoglimento del ricorso proposto dalla dott.ssa Dissegna.

7. La disposizione a fondamento della presente controversia (art. 7 della legge regionale del Veneto, 9 agosto 1988, n. 42), nel testo originario, prevedeva che «al titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori spettano l'indennità, diaria a titolo di rimborso spese, il rimborso spese di trasporto e il trattamento di missione previsti dalla legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5, per i consiglieri regionali e secondo le modalità per gli stessi previste».



Tale norma, dapprima sostituita dall'art. 2 della legge regionale 31 ottobre 1996, n. 33 e, quindi, dall'art. 60, comma 2, della legge regionale 3 febbraio 1998, n. 3, è stata, poi nuovamente sostituita dall'art. 7 della legge regionale 6 aprile 2012, n. 13, entrato in vigore l'11 aprile 2012 (giorno successivo alla pubblicazione nel B.U.R.).

Il testo dell'articolo di legge in rassegna (ora, abrogato dall'art. 17, comma 1, lettera *b*), della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37), per come risultante dall'ultima delle sopra citate modificazioni, stabiliva che «al titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori spetta il 30 per cento dell'indennità della diaria a titolo di rimborso spese, del rimborso spese di trasporto e del trattamento di missione previsti dalla legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5 "Trattamento indennitario dei consiglieri regionali" e successive modificazioni, per i consiglieri regionali e secondo le modalità per gli stessi previste».

8. Nell'osservare come il testo normativo di che trattasi non rechi alcuna disposizione di carattere transitorio, né alcunché disponga in ordine al regime intertemporale di operatività della disposizione (con riferimento, quindi, al trattamento già in atto, originariamente commisurato, come si è visto, all'intero trattamento previsto per i consiglieri regionali), ritiene il Collegio che il giudice di prime cure non abbia dato corretta interpretazione al principio di irretroattività della legge.

La nomina alla titolarità dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori non ha infatti consolidata, in capo al soggetto investito delle relative funzioni, alcuna pretesa, giuridicamente tutelabile, al mantenimento del medesimo trattamento indennitario stabilito all'atto del conferimento dell'incarico; né, tanto meno, ha cristallizzato siffatto trattamento con carattere di insensibilità rispetto a sopravvenienze normative che, veicolate da equiordinata fonte normativa, abbiano inteso diversamente disciplinare la commisurazione e/o la composizione del trattamento stesso.

Se va dato atto della condivisibilità del ragionamento condotto dal giudice di prime cure, quanto alla irretroattività delle sopravvenienze normative rispetto a rapporti già esauriti, osserva il Collegio che, con riferimento alla sottoposta vicenda, l'incarico del quale l'appellata era stata officiata era in corso al momento dell'introduzione della disposizioni di cui alla legge regionale n. 13 del 2012: per l'effetto, dimostrandosi preclusa la connotabilità dello stesso quale rapporto in ordine al quale, esauriti gli effetti dallo stesso promananti (e/o allo stesso conseguenti), un successivo intervento legislativo di carattere modificativo sia inidoneo ad introdurre elementi di carattere modificativo.

Consequentemente ritenuto che una corretta applicazione del principio del *tempus regit actum* conduca a conseguenze affatto speculari, rispetto a quelle predicate dal giudice di prime cure, nel senso che, con riferimento a rapporti e, più in generale, a situazioni giuridiche ancora in corso ben può trovare attuazione una sopravvenuta disciplina, a far tempo dall'introduzione di essa nell'ordinamento, si rileva come il ragionamento condotto dal Tribunale proponga una pratica «ultrattività» delle disposizioni pregresse (siccome incise dalla modificazione normativa successivamente intervenuta).

Se tale effetto non è, ragionevolmente, sostenibile in difetto di espressa previsione che, pur a fronte della introduzione di un nuovo assetto normativo della materia, nondimeno mantenga, per un definito arco temporale, la vigenza della disciplina (ormai) modificata, deve escludersi che il percorso logico che ha condotto il giudice di primo grado all'accoglimento del ricorso proposto dall'odierna appellata meriti condivisibilità.

9. L'accogliibilità della censura, come sopra proposta dalla parte appellante avverso la gravata sentenza di prime cure, impone la disamina dell'eccezione (già in prime cure articolata; e, ora,) riproposta dall'appellata, sig.ra Disegna, ai sensi del comma 2 dell'art. 101 c.p.a., relativa alla denunciata illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 7 della legge regionale del Veneto, 6 aprile 2012, n. 13, per asserito contrasto con i parametri di cui agli articoli 3, comma 2, 23, 36 e 53 della Costituzione.

9.1 Va osservato, in primo luogo, come il citato art. 7 sia contenuto nel capo II della legge finanziaria per l'esercizio 2012, intitolato «Razionalizzazione della spesa e del costo degli apparati amministrativi».

Omogenea operazione di «ridimensionamento» del trattamento indennitario, è stata dal legislatore regionale operata (anche) con riferimento alla figura del difensore civico, il cui trattamento indennitario (originariamente omogeneo rispetto a quello riconosciuto al titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori), è stato anch'esso ridotto nella misura del 70% di quello *ab initio* previsto.

Con riferimento alla commisurazione dell'intervento di rimodulazione dell'indennità di che trattasi, ritiene il Collegio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla parte appellata, con riferimento alle disposizioni di cui agli articoli 3, comma 2, 36 e 53 della Costituzione.

L'intervento legislativo in rassegna, dichiaratamente ispirato ad esigenze di razionalizzazione e contenimento degli oneri per il funzionamento dell'apparato amministrativo, trae univoco fondamento ed ispirazione dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122); il cui art. 6, al comma 3, ha stabilito che, «a decorrere dal 1° gennaio 2011 le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità



comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010».

9.2 Tale intervento normativo, con il quale sono stati introdotti tagli «lineari» (ovvero, uniformemente distribuiti per tutte le tipologie di remunerazione ivi previste; nonché recanti omogenea commisurazione della relativa decurtazione), rientra nel quadro delle attività preordinate ad un contenimento della spesa pubblica (c.d. «*spending review*»), in ordine alle quali codesta Corte ha già avuto modo di ripetutamente pronunziarsi, soffermandosi sui profili di compatibilità costituzionale di disposizioni legislative che — come, appunto, nella vicenda all'esame — siano suscettibili di incidere, in senso peggiorativo, su situazioni soggettive attinenti a rapporti di durata.

Escluso che tale fattispecie di norme incontri, *ex se* riguardata, elementi di insuperabile incompatibilità costituzionale, va rammentato come la Corte costituzionale abbia ripetutamente ribadito che un esercizio costituzionalmente corretto della potestà legislativa debba svolgersi nell'alveo della necessaria osservanza del rispetto dei seguenti valori e principi costituzionali:

di ragionevolezza e di eguaglianza (sentenza 15 luglio 2005, n. 282);

di legittimo affidamento dei cittadini sulla stabilità della situazione normativa preesistente (sentenze 27 giugno 2013, n. 160, 22 novembre 2000, n. 525);

di certezza delle situazioni giuridiche ormai consolidate (sentenze n. 24 del 30 gennaio 2009, n. 74 del 28 marzo 2008, n. 156 dell'8 maggio 2007);

di coerenza dell'ordinamento (sentenza n. 209 dell'11 giugno 2010).

In particolare, con sentenza 4 giugno 2014, n. 156 è stato ribadito e chiarito che la eventuale retroattività di disposizioni aventi valenza «peggiorativa» rispetto ad esistenti posizioni giuridiche, deve trovare adeguata giustificazione «nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale»; di talché la modifica in senso sfavorevole della disciplina dei rapporti di durata non può mai essere arbitraria o irrazionale e dev'essere, in ogni caso, giustificata da esigenze eccezionali ed idonee, come tali, ad imporre sacrifici eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso.

Nell'osservare come la irragionevolezza (e, quindi, la incostituzionalità) delle misure possa, inoltre, essere esclusa ove le decurtazioni introdotte siano imposte da esigenze straordinarie di contenimento della spesa pubblica e presentino un'efficacia temporale limitata e circoscritta (e, cioè, se non modificano a regime diritti incisi: *cfi*: sentenza n. 310 del 17 dicembre 2013), va nondimeno rilevato come, pur integrando la straordinarietà delle finalità di contenimento della spesa pubblica causa giustificatrice dell'approvazione di leggi con efficacia retroattiva, nondimeno siffatte previsioni rimangono subordinate alla presenza di un alveo espansivo integrato, al contempo:

dal carattere temporaneo dei sacrifici imposti ai cittadini;

e dalla stretta strumentalità di questi ultimi al soddisfacimento delle necessità di bilancio.

9.3 Con riferimento ai limiti da ultimo indicati (carattere temporaneo del sacrificio imposto; preordinazione del risparmio di spesa al soddisfacimento di straordinarie esigenze di finanza pubblica), si può rilevare che, quanto al primo di essi:

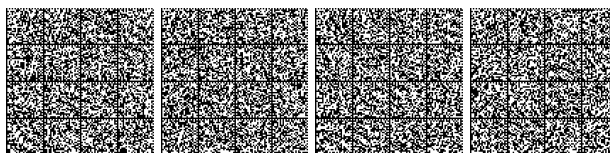
se in numerose pronunce la Corte, investita della questione della compatibilità costituzionale di disposizioni sfavorevolmente incidenti su diritti perfetti relativi a rapporti di durata, ha indicato il carattere transeunte delle norme (e, cioè, la loro efficacia temporale limitata) quale indefettibile presupposto della costituzionalità delle stesse (ordinanza n. 299 del 14 luglio 1999; sentenza n. 99 del 31 marzo 1995);

e se la durata limitata nel tempo dev'essere strettamente preordinata a coprire un arco temporale pari a quello al quale sono riferite le esigenze di bilancio che hanno determinato (e giustificato) l'intervento;

diversamente, disposizioni che modifichino a regime (non, quindi, con efficacia temporanea e strumentale al soddisfacimento delle straordinarie esigenze finanziarie addotte quale causa giustificatrice dell'intervento) diritti patrimoniali attinenti a rapporti di durata, ben sono suscettibili di indurre perplessità di compatibilità costituzionale.

Quanto, invece, al secondo dei limiti sopra indicati, basti rilevare che, anche qui, la Corte ha chiarito che solo esigenze eccezionali di bilancio integrano gli estremi di una causa che giustifichi ed autorizzi l'incisione, con efficacia retroattiva, di diritti perfetti attinenti a rapporti di durata (ordinanza n. 299/1999 *cit.*).

Se, quindi, solo esigenze *extra ordinem* di finanza pubblica sono state ritenute idonee a legittimare interventi del tipo qui considerato (sicché esigenze finanziarie diverse, soprattutto ove riferite a provvedimenti che avvantaggino categorie di cittadini diverse da quelle pregiudicate, si rivelano inadeguate ad assicurare la compatibilità costituzionale delle disposizioni in questione), deve allora ritenersi che i valori della certezza del diritto e del legittimo affidamento, possano ritenersi ragionevolmente e proporzionalmente sacrificati (secondo il ricordato insegnamento della Corte) solo se i relativi interventi risultino finalizzati a soddisfare imperiose ed indifferibili esigenze di bilancio, ma non certo se si rivelano preordinati a coprire altre norme di spesa.



Conseguentemente, norme che inducano (attraverso «tagli lineari», ovvero identicamente commisurati in ragione di classi di reddito, o di tipologie di compensi e/o indennità afferenti a rapporti di durata; o, ancora, a mezzo della introduzione di «tetti retributivi», suscettibili di produrre effetti di decurtazione di stipendi o di pensioni in godimento), possono ritenersi immuni da vizi di incostituzionalità solo se rivestano un'efficacia temporale limitata e se risultino strettamente funzionali alla soddisfazione di eccezionali esigenze di finanza pubblica.

10. Quanto alla questione sottoposta all'esame del Collegio, si rileva che:

il trattamento indennitario spettante al titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori, istituito presso la Regione Veneto, ha subito — ad opera della legge regionale n. 13 del 2012 — una decurtazione in misura pari al 70% rispetto all'importo previsto all'atto dell'istituzione di tale figura (commisurandosi, alla stregua di quanto stabilito dalla legge regionale n. 13 del 2012, al 30% dell'indennità, della diaria a titolo di rimborso spese, del rimborso di spese di trasporto e del trattamento di missione previsti per i consiglieri regionali);

a fronte di tale modificazione del trattamento economico, non è corrisposta alcuna diversa configurazione delle funzioni svolte dall'ufficio di che trattasi;

l'ufficio di che trattasi, «è comunque incompatibile con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi commercio o professione» (art. 5, comma 3, della legge regionale 9 agosto 1988, n. 42);

la suindicata riduzione del previsto trattamento indennitario, nell'ambito della legge regionale anzidetta, ha unicamente riguardato, oltre che la figura del titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori, la figura del difensore civico.

10.1 Ritiene il Collegio, alla stregua delle svolte considerazioni, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma da ultimo indicata, con riferimento ai parametri di cui agli articoli 3, comma 2, 36 e 53 della Costituzione.

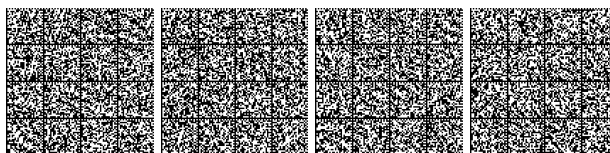
Quanto all'art. 36, si rammenta che, con risoluzione n. 126/E del 9 dicembre 2010, Agenzia delle entrate ha ritenuto che «le somme ricevute per l'esercizio di pubbliche funzioni, e dunque le indennità corrisposte al difensore civico, compresi i rimborsi spese per convegni, seminari, conferenze, gruppi di lavoro svolti nell'assolvimento di compiti istituzionali, costituiscono reddito assimilato al lavoro dipendente e sono assoggettati alla relativa tassazione ai sensi degli articoli 51 e 52 del Tuir».

Nel dare atto della chiara assimilabilità, *quoad effectum*, della natura del trattamento indennitario riconosciuto alla figura da ultimo indicata, rispetto al titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori istituito presso la Regione Veneto (peraltro, omogeneamente incisi dalla decurtazione per cui è controversia), va ulteriormente rammentato il già indicato carattere di incompatibilità, legislativamente fissato, dell'incarico di che trattasi con lo svolgimento di altra attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi commercio o professione: circostanza, questa, ulteriormente asseverante la piena assimilabilità del reddito riveniente dalla percezione della prevista indennità al reddito da attività lavorativa.

Se, per effetto di quanto sopra, appieno rileva il richiamo all'art. 36 della Costituzione, in ragione della incisiva decurtazione reddituale (70%) operata dalla legge regionale all'esame con riferimento ad attività identicamente caratterizzata anche a seguito della modificazione legislativa di che trattasi, va ulteriormente dato atto della non manifesta infondatezza dell'affermata violazione del parametro *ex* art. 3 della Carta fondamentale, atteso che l'intervento normativo in rassegna ha inteso operare, a fini di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, una decurtazione del solo trattamento previsto per le due anzidette figure, senza estendere il ridimensionamento di indennità e compensi, pur variamente previsti, ad altre posizioni.

Viene, per l'effetto, ad atteggiarsi una «selezione» delle figure professionali interessate dalla previsione di un trattamento indennitario, non giustificata dalla normativa regionale di riferimento; né, altrimenti, caratterizzata da chiara conclusione, quanto alla idoneità della prevista «decurtazione», ai fini del conseguimento del (pur dichiarato) obiettivo di contenimento della spesa pubblica. Quanto, poi, all'ulteriore riferimento (art. 53) che il Collegio intende rimettere all'attenzione della Corte costituzionale, è indubbio che l'operata riduzione del trattamento indennitario in discorso venga a configurarsi quale prestazione patrimoniale imposta, di natura sostanzialmente tributaria.

La Corte costituzionale ha riconosciuto il vizio di disparità di trattamento con riferimento a disposizioni che, prevedendo un contributo a carico di dipendenti pubblici il cui trattamento reddituale si ponga al di sopra di una individuata soglia, devono essere qualificate come norme dispositive di una prestazione patrimoniale imposta e, quindi, di un prelievo fiscale, incostituzionalmente applicato ad una sola categoria di contribuenti (sentenze n. 223 dell'11 ottobre 2012 e n. 116 del 5 giugno 2013), in violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione; e ciò, in quanto è stata esclusa la compatibilità costituzionale di norme «surrettizamente» qualificate alla stregua di una «riduzione» del trattamento economico dei dipendenti pubblici, ma sostanzialmente impositive di un prelievo fiscale a carico solo di questi ultimi, siccome violative del principio di eguaglianza, che esige il pari trattamento, a parità di reddito, tra diverse categorie di contribuenti.



In considerazione del principio della capacità contributiva, *ex art. 53 della Costituzione*, se il limite espansivo intrinseco dell'esercizio del potere impositivo va individuato nella corrispondenza fra situazioni incise e commisurazione del sacrificio richiesto (anche a fronte dell'applicazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione e del principio solidaristico di cui al precedente art. 2), il sacrificio patrimoniale che venga ad incidere soltanto sulla condizione o sul patrimonio di una determinata categoria di soggetti (tenendo indenni, a parità di capacità reddituale, altri), confligge con le coordinate di uguaglianza e ragionevolezza del prelievo.

Nell'osservare come la disposizione oggetto di censura non abbia carattere transitorio (con essa essendo stata introdotta, a regime, la suindicata variazione peggiorativa del trattamento indennitario), va quindi escluso che la norma in rassegna abbia introdotto «sacrifici ... eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso» (come dalla Corte indicato con la citata ordinanza n. 299 del 1999); ulteriormente dovendosi rilevare, sempre con riferimento alla legittimità e razionalità della prestazione patrimoniale imposta in nome di esigenze di finanza pubblica, come l'art. 7 della legge regionale n. 13 del 2012 abbia riguardato anche voci indennitarie (la diaria ed il rimborso delle spese di trasporto) che, in quanto caratterizzate da finalità di ristoro di oneri sostenuti per lo svolgimento dell'incarico, non integrano, esse stesse, un «sintomo di arricchimento», suscettibile di essere inciso ai sensi del predetto art. 53 della Costituzione.

10.2 La norma regionale all'esame, inoltre, viene a porsi in violazione del — pure in precedenza illustrato — parametro di ragionevolezza, risultante dalla correlazione della configurazione del sacrificio imposto per effetto della introdotta modificazione del trattamento indennitario, rispetto alle perseguite finalità di contenimento della spesa pubblica.

Quanto sopra viene in considerazione, laddove si osservi che:

laddove la decurtazione del trattamento spettante al titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori (operato *ex art. 7 della legge regionale n. 13 del 2012*) è venuto ad incidere soltanto su tale posizione (oltre che su quella del difensore civico), senza che il legislatore regionale abbia dato adeguata emersione alla funzionalizzazione del sacrificio, come sopra imposto, rispetto alle finalità dal medesimo dichiaratamente perseguite;

in ogni caso, l'elevata commisurazione del «taglio» operato al trattamento spettante alla suindicata figura (70% rispetto al trattamento per essa originariamente previsto), se non incontra congrua emersione giustificativa rispetto alle predette esigenze di contenimento della spesa pubblica, d'altro canto si atteggia con carattere grandemente sperequato rispetto all'assimilabile ridimensionamento (operato dall'art. 6, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122), di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni od altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni, fra gli altri, ai «titolari di incarichi di qualsiasi tipo», che la norma da ultimo richiamata ha fissato nella (ben inferiore, rispetto all'intervento del legislatore veneto) misura del 10 %.

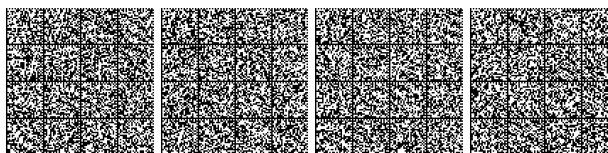
Non intende con ciò il Collegio sostenere che tale parametro commisurativo integri la presenza di una coordinata avente carattere di obbligata — quanto pedissequa — applicazione, da parte delle amministrazioni (diverse da quelle contemplate dalla norma da ultimo citata), ai fini di correlare il ridimensionamento dei trattamenti indennitari alle finalità di contenimento della spesa pubblica; quanto, piuttosto, evidenziare come un così significativo «sbilanciamento» nella misura della decurtazione, se *ex se* integra la presenza di un elemento sintomatico della irragionevolezza della previsione legislativa, assume rincarato profilo di rilevanza, laddove la quantificazione del sacrificio come sopra imposta (di sette volte superiore, nel caso che ne occupa, rispetto all'omologa previsione dell'anzidetta legge statale) non incontra elementi giustificativi, ai quali il legislatore regionale abbia dato congrua emersione.

11. Se, alla stregua di quanto precede, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale del Veneto si dimostra non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 3, comma 2, 36 e 53 della Costituzione, rileva ulteriormente il Collegio come tale questione evidenzi, quanto alla controversia all'esame, carattere di rilevanza.

Premessa, infatti, l'accogliibilità della censura, formulata dall'appellante Regione Veneto (si confrontino i precedenti punti 8. e 9.), va rilevato come il soddisfacimento della pretesa sostanziale della quale è portatrice la parte appellata (la quale, nel presente grado di appello, così come dinanzi al giudice di prime cure, ha eccepito l'incostituzionalità della norma) necessariamente venga a trovarsi intermediato dalla caducazione della disposizione di legge regionale di che trattasi, atteso che soltanto la dichiarata incostituzionalità di quest'ultima potrebbe consentire la piena riespansione della modificata previsione di cui all'art. 7 della legge regionale n. 42 del 1988, con riveniente (ri)configurazione del trattamento indennitario in discorso nella sua integrale (ed originaria) commisurazione.

Né la sopravvenuta abrogazione della disposizione da ultimo richiamata per effetto dell'art. 17 della legge regionale del Veneto, 24 dicembre 2013, n. 37 attenua la rilevanza della questione, atteso che:

se, ai sensi del successivo art. 19, comma 2, «il difensore civico di cui alla legge regionale 6 giugno 1988, n. 28 nonché il titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori di cui alla legge regionale 9 agosto 1988, n. 42, in carica all'entrata in vigore della presente legge, rimangono in carica fino all'insediamento del Garante e ad essi ed all'esercizio delle rispettive funzioni continuano ad applicarsi le disposizioni rispettivamente di cui alle leggi regionali 6 giugno 1988, n. 28 e 9 agosto 1988, n. 42 e successive modificazioni, ivi compresa la disciplina di cui all'art. 61, comma 2, della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 53 «Autonomia del Consiglio regionale»;



e se l'appellata dott.ssa Assegna, per quanto emergente dagli atti di causa, ha continuato a svolgere le funzioni alle medesime conferite, fino al previsto esaurimento della durata del mandato;

con ogni evidenza, la persistente attualità dell'interesse riconoscibile in capo alla parte (e, con essa, la rilevanza della questione da essa sollevata) consegue alla reintegrabilità, con valenza evidentemente *ex tunc*, del trattamento indennitario che quest'ultima assume essere stato illegittimamente decurtato; né la presente controversia è suscettibile di definizione, fuori dalla delibazione della questione precedentemente illustrata.

12. Conclusivamente ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dedotta dalla parte appellata, questo Consiglio di Stato solleva — con riferimento agli articoli 3, comma 2, 36 e 53 della Costituzione — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale del Veneto 6 aprile 2012, n. 13, nella parte in cui prevede(va) che «al titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori spetta il 30 per cento dell'indennità della diaria a titolo di rimborso spese, del rimborso spese di trasporto e del trattamento di missione previsti dalla legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5 "Trattamento indennitario dei consiglieri regionali" e successive modificazioni, per i consiglieri regionali e secondo le modalità per gli stessi previste».

Il presente giudizio deve, pertanto, essere sospeso, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per ogni conseguente statuizione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), non definitivamente pronunciando:

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata — con riferimento agli articoli 3, comma 2, 36 e 53 della Costituzione — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale del Veneto 6 aprile 2012, n. 13, nella parte in cui prevede che «al titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori spetta il 30 per cento dell'indennità della diaria a titolo di rimborso spese, del rimborso spese di trasporto e del trattamento di missione previsti dalla legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5 "Trattamento indennitario dei consiglieri regionali" e successive modificazioni, per i consiglieri regionali e secondo le modalità per gli stessi previste», per come precisato in motivazione;*

b) *sospende il presente giudizio, ai sensi dell'art. 79, primo comma, c.p.a.;*

c) *ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per il competente controllo di legittimità sulla questione, come sopra sollevata;*

d) *rinvia ogni definitiva statuizione in rito e nel merito del ricorso in epigrafe, nonché sulle spese di lite, all'esito del promosso giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi degli articoli 79 e 80 c.p.a.*

Ordina, ai sensi dell'art. 23, comma 4 della legge 11 marzo 1953, n. 87, che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite nel presente giudizio nonché al presidente della Giunta regionale del Veneto, e comunicata al presidente del Consiglio regionale.

Così deciso dalla Seconda Sezione del Consiglio di Stato, con Sede in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 20 aprile 2021, convocata con modalità da remoto e con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente;

Giancarlo Luttazi, consigliere

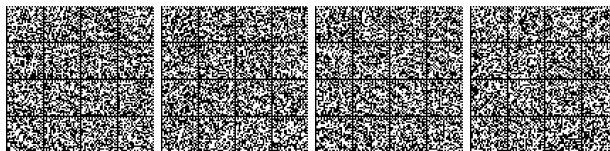
Giovanni Sabato, consigliere;

Cecilia Altavista, consigliere;

Roberto Politi, consigliere, estensore.

Il Presidente: DE FRANCISCO

L'estensore: POLITI



N. 159

*Ordinanza del 25 febbraio 2021 del Tribunale di Cassino
nel procedimento civile promosso da Comune di San Vittore del Lazio contro Pontina ambiente e altri*

Imposte e tasse - Norme della Regione Lazio - Autorizzazione all'esercizio degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e delle discariche - Requisiti del provvedimento - Prevista determinazione delle tariffe e della relativa quota percentuale dovuta dagli eventuali Comuni utenti al soggetto gestore dell'impianto o della discarica a favore del Comune sede dell'impianto o della discarica stessi, compresa tra il dieci e il venti per cento della tariffa.

- Legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), art. 29, comma 2.

TRIBUNALE DI CASSINO

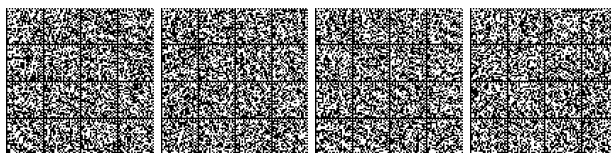
Il Tribunale di Cassino, nella persona del giudice dott. Federico Eramo, ha emesso la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale nel proc. n. 2251/2013 rg promosso da:

Comune di San Vittore del Lazio contro Pontina Ambiente (convenuta) e ACEA S.p.a. nella veste di Mandataria di Acea risorse e impianti per l'ambiente S.p.a. (convenuta) e Comune di Rocca di Papa, Comune di Pomezia; Comune di Nemi, Comune di Marino, Comune di Lanuvio, Comune di Genzano di Roma, Comune di Ariccia, Comune di Ardea, Comune di Albano Laziale, Comune di Roma Capitale, Comune di Civitavecchia (terzi chiamati costituitisi) e Comune di Castel Gandolfo, Comune di Monterotondo, Comune di Camerata Nuova, Comune di Pisoniano, Comune di Ciciliano, Comune di Sambuci, Comune di Saracinesca, Comune di Cerreto Laziale, Comune di Rocca Canterano, Comune di Gerano (terzi chiamati non costituitisi)

FATTO E DIRITTO

Con atto di citazione notificato in data 2 ottobre 2013 il Comune di San Vittore del Lazio, ha citato in giudizio Pontina Ambiente S.r.l. e Acea risorse e impianti per l'ambiente (ARIA) S.p.a., in persona chiedendo questo Tribunale di: «1) accertare e dichiarare il diritto del Comune di San Vittore del Lazio, quale Comune sede dell'impianto di termovalorizzazione, a ricevere la somma di denaro corrispondente al 4% della tariffa determinata dalla Regione Lazio per tutto il quantitativo di CDR e/o di frazione secca di rifiuti e/o di materiale da rifiuto, comunque denominato, trattato presso gli impianti di T.M.B. di proprietà e/o gestiti da Pontina Ambiente S.r.l. e successivamente termovalorizzato presso l'impianto della soc. ARIA, sito nel Comune di San Vittore del Lazio, dall'anno 2011 alla data di notifica dell'atto di citazione, nonché per tutto il suddetto materiale portato e termovalorizzato successivamente a tale data; 2) per l'effetto, previa acquisizione da parte del Giudicante, anche ai sensi dell'art. 210 c.p.c., della documentazione utile in possesso di Pontina Ambiente S.r.l., Aria S.p.a. e/o di altri enti e/o società terzi, condannare la Pontina Ambiente S.r.l. e l'Aria in solido tra loro, a corrispondere al Comune di San Vittore del Lazio tutte le somme, dovute in base ai provvedimenti normativi della Regione Lazio (deliberazione n. 760 del 28 ottobre 2008 della Giunta regionale del Lazio; nota prot. 92335/DB04/13 dell'11 maggio 2012 della Regione Lazio a firma del direttore regionale dott. Mario Marotta, legge regionale n. 27 del 1998) per tutto il quantitativo di CDR e/o di frazione secca e/o di rifiuti e/o di materiale di rifiuto, comunque denominato, trattato presso gli impianti di T.M.B. di proprietà e/o gestiti da Pontina Ambiente S.r.l. e poi termovalorizzato presso l'impianto sito nel Comune di San Vittore del Lazio, dall'anno 2011 alla data di notifica della citazione, oltre alle ulteriori somme nel frattempo maturate per tutto il materiale portato e termovalorizzato successivamente a tale data; con vittoria di spese, diritti ed onorari di causa, da distrarsi in favore del procuratore antistatario».

Con atto in data 27 gennaio 2014, depositato il 3 febbraio 2014, si è costituita nel giudizio Acea S.p.a., nella veste di mandataria di Acea risorse e impianti per l'ambiente S.p.a. (ARIA chiedendo al Tribunale: «rigettare le domande tutte formulate nei confronti di Acea risorse e impianti per l'ambiente S.r.l. (ARIA), siccome improponibili, inammissibili per le ragioni spiegate in narrativa, comunque perché infondate in fatto in diritto e non provate; in via subordinata, voglia dichiarare Pontina Ambiente S.r.l. tenuta a manlevare e tenere indenne detta Società nella denegata ipotesi di accoglimento, in tutto e in parte della domanda attorea».



Con comparsa con chiamata in causa del terzo, depositata l'11 luglio 2014, si è costituita in giudizio Pontina Ambiente S.r.l., chiedendo la chiamata in causa dei Comuni conferenti i rifiuti urbani nel proprio impianto di TMB, oltre la domanda subordinata di manleva di Acea S.p.a.; in subordine, nel caso in cui fosse accertato il diritto del Comune di San Vittore del Lazio a godere del *benefit* ambientale, ai sensi del decreto del Commissario delegato n. 15 dell'11 marzo 2005 (come poi modificato dalla deliberazione della Giunta regionale del Lazio n. 760 del 28 ottobre 2008), accertare che i soggetti onerati al pagamento del *benefit* sono esclusivamente i Comuni conferenti i rifiuti e, per l'effetto, condannare i suddetti Comuni al versamento dei *benefit* nell'importo che sarà quantificato in corso di giudizio, direttamente al Comune di San Vittore del Lazio o alla società esponente affinché lo versi al Comune di San Vittore del Lazio, tenendo in ogni caso la Pontina Ambiente S.r.l. indenne dal pagamento di qualunque importo a titolo di *benefit* ambientale.

Con comparsa in data 14 gennaio 2015 si è costituito nel giudizio il Comune di Lanuvio chiedendo al Tribunale, in via preliminare, di accertare la nullità dell'atto di citazione per chiamata del terzo; in via pregiudiziale, di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale e sospendere il giudizio, dichiarare l'estromissione del Comune di Lanuvio dal giudizio perché estraneo ai fatti per non aver mai conferito rifiuti solidi urbani nel territorio del Comune attore e per aver saldato tutte le obbligazioni nei confronti di Pontina Ambiente S.p.a.; nel merito, rigettare la domanda del Comune di San Vittore e di Pontina Ambiente e condannare gli stessi alla refazione delle spese al Comune di Lanuvio; ecc. Si sono costituiti il Comune di Rocca di Papa, il Comune di Pomezia, il Comune di Marino, il Comune di Genzano di Roma, il Comune di Roma Capitale, il Comune di Ariccia, il Comune di Ardea, il Comune di Albano Laziale, il Comune di Civitavecchia, il Comune di Nemi, formulando, sostanzialmente, le stesse richieste del Comune di Lanuvio appena riportate.

Nel corso del giudizio sono stati acquisiti documenti e il Giudice ha disposto CTU contabile con nomina del dott. commercialista Francesco Simeone, di Cassino.

All'udienza virtuale del 28 settembre 2020 le parti hanno rassegnato le conclusioni.

Per questo Giudice alla luce delle comparse depositate, della CTU svolta e della successiva evoluzione della materia, l'eccezione d'incostituzionalità sollevata da alcuni comuni riguardo l'art. 29, comma 2 della legge regionale del Lazio n. 27/1998 è fondata.

Il Comune di San Vittore del Lazio ha diritto ad avere il *benefit*, sul fondamento della normativa al momento vigente, poiché le norme citate pongono a carico di tutti comuni utenti il *benefit* ambientale da versare all'impianto di preselezione (in questo caso di Pontina Ambiente): quindi, soggetti passivi del contributo sono gli stessi Comuni e il soggetto titolare dell'impianto di preselezione (Pontina Ambiente), che agisce quale mandatario «*ex lege*» alla riscossione e al riversamento dei *benefit*. Il *benefit* ambientale, che è erogato ai Comuni in cui è presente un impianto di termovalorizzazione o discarica, è indirizzato al ristoro dei disagi subiti a causa della presenza, sul loro territorio, di tali impianti, configurando una specie di prestazione patrimoniale imposta normativamente. La stessa Regione Lazio fin dal 2015 con nota prot. GR/01/18 n. 593004, ha ricordato a tutti i gestori degli impianti di trattamento di rifiuti urbani indifferenziati, l'obbligo di richiedere il pagamento del *benefit* ambientale e di versarlo ai comuni destinatari del ristoro.

La questione deve, però, impostarsi diversamente, risalendo alla fonte delle norme regolamentari e di carattere secondario citate dal comune attore, legittime se da sole considerate, ossia alla legge regionale.

Il *benefit* ambientale è previsto in via generale dall'art. 29 della legge regionale Lazio 9 luglio 1998, n. 27, per cui «La Regione o la Provincia ... autorizzano l'esercizio degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e delle discariche... (comma 1). Il provvedimento di autorizzazione all'esercizio degli impianti e delle discariche di cui al comma 1 deve contenere, tra l'altro, la determinazione delle tariffe e della quota percentuale della tariffa dovuta dagli eventuali comuni utenti al soggetto gestore dell'impianto o della discarica a favore del comune sede dell'impianto o della discarica stessi, che deve essere compresa tra il dieci ed il venti per cento della tariffa (comma 2)». Si tratta, quindi, di un ristoro, inteso in senso non tecnico, che a certe condizioni i Comuni conferenti i rifiuti versano, per tramite del gestore, al Comune nel quale l'impianto ha sede. La disposizione citata è stata attuata dapprima con decreto del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel Lazio 11 marzo 2005, n. 15, avente a oggetto "Approvazione metodologia di calcolo delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani della Regione Lazio", decreto poi recepito nella deliberazione della Giunta regionale 18 luglio 2008, n. 516. Il decreto prevede anzitutto, in via generale, che tutti i titolari impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani debbano attivare la procedura di determinazione della relativa tariffa di accesso. Prevede poi, per quanto di interesse più specifico che il *benefit* ambientale, secondo certe percentuali della tariffa, spetti ai "Comuni sede di discarica, di impianti di preselezione, di impianti di termovalorizzazione e di stazioni di trasferimento ... da parte dei comuni conferenti", tenuti a corrisponderlo "al gestore dell'impianto di preselezione che provvederà a restituirlo ai comuni, con cadenza quadrimestrale, nel rispetto di quanto di seguito riportato».



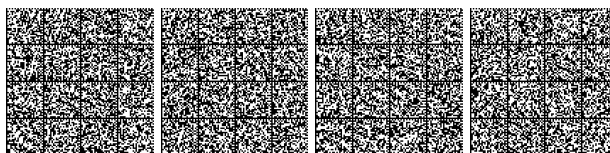
Ciò premesso, questo Giudice intende accogliere l'eccezione di legittimità costituzionale, sollevata da alcuni Comuni, della norma istitutiva del *benefit* ambientale di cui si è detto, ossia dell'art. 29, comma 2 della legge regionale Lazio 9 luglio 1998, n. 27, nella parte in cui prevede che la tariffa per conferire rifiuti agli impianti di smaltimento e alle discariche vada determinata prevedendo la «quota percentuale della tariffa» in questione «dovuta dagli eventuali comuni utenti al soggetto gestore dell'impianto o della discarica a favore del comune sede dell'impianto o della discarica stessi».

La questione è rilevante perché la norma citata è applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio, nel senso delineato dalle sentenze della Corte costituzionale del 29 marzo 1983, n. 77 e del 15 giugno 2016, n. 174: è evidente che se la norma di legge che il *benefit* prevede fosse dichiarata incostituzionale conseguirebbe l'accoglimento per intero delle domande di rigetto formulate da convenuti e terzi chiamati.

La questione di legittimità costituzionale è non manifestamente infondata, in adesione alle argomentazioni esposte dalla Corte costituzionale nelle sentenze 28 ottobre 2011, n. 280 e 11 marzo 2015, n. 58, pronunciate su casi analoghi. Questo Giudice dubita anzitutto della conformità della norma denunciata all'art. 119, comma 2 seconda parte della Costituzione, per cui le regioni «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». La norma stessa, infatti, istituisce un tributo regionale in modo non conforme ai «principi di coordinamento della finanza pubblica» nell'interpretazione che la Corte costituzionale ha dato di questa formula con la sentenza 26 gennaio 2004, n. 37. In primo luogo, questo Giudice ritiene che il *benefit* ambientale abbia natura di tributo sul fondamento dei criteri fissati dalla Corte per definirlo, in particolare nelle sentenze n. 280/2011 e n. 58/2015 sopra citate, nonché più in generale, nelle sentenze 8 maggio 2009, n. 141 e 11 febbraio 2005, n. 73. Il *benefit* in questione non trova la sua fonte in un rapporto sinallagmatico tra parti, derivante da un contratto, da una convenzione o da atti negoziali simili: si potrebbe, in effetti, sostenere che si tratti di un corrispettivo, dovuto al Comune per il disagio dovuto all'insediamento sul proprio territorio dell'impianto, ma la Corte costituzionale ha già rifiutato tale interpretazione sempre con la sentenza 280/2011, là dove ha affermato che un contributo così concepito «non costituisce remunerazione né dell'uso in generale di beni collettivi comunali, come il territorio e l'ambiente, né di servizi necessari per la gestione o la funzionalità dell'impianto forniti dal Comune». La Corte ha osservato che il Comune può disporre dietro corrispettivo di beni compresi nel suo demanio o patrimonio, ma non può certo far ciò rispetto al territorio e all'ambiente nel loro complesso, perché si tratta di beni collettivi, rispetto ai quali non è proprietario, ma ente esponenziale dei relativi interessi della cittadinanza, infine, la Corte ha osservato che a fronte del contributo il gestore dell'impianto non riceve dal Comune alcuno specifico servizio che si debba remunerare.

Non è decisiva l'opinione dell'Agenzia delle entrate, nella risposta a un quesito formulato dalle amministrazioni resistenti e nella quale si afferma che *benefit* sarebbe un corrispettivo, come tale soggetto a IVA: essa non vincolante è per il giudice allorché si tratti di stabilire la natura (tributaria o *no*) della prestazione (Cass. civ. sez. un., 2 novembre 2007, n. 23031). Il contributo è certamente collegato alla spesa pubblica: sebbene la norma nulla dica al riguardo, è evidente che il Comune che lo incassa deve destinarlo al finanziamento delle attività di propria competenza, alle quali appunto corrisponde la spesa pubblica soggetto passivo del *benefit*, in primo luogo, è il gestore dell'impianto, che incassa la tariffa e deve riversare la percentuale corrispondente al *benefit*. Si potrebbe ritenere il contrario obiettando che secondo la norma il *benefit* è dovuto «dagli eventuali comuni utenti», e quindi, sembrerebbe, non dal gestore, ma l'obiezione non è fondata. Il fatto che il *benefit* in questione sia una percentuale della tariffa vuoi dire che è commisurato a essa, chiunque sia il soggetto che la tariffa corrisponde, e che il gestore lo deve riversare per ogni somma che a titolo di tariffa egli incassi, sia o no corrisposta da un Comune. In tal senso è esplicito anche l'ultimo paragrafo del § 9.3.6.2. del decreto commissariale n. 15/2005, per cui «il suddetto *benefit* dovrà essere riconosciuto anche da privati che conferiscono rifiuti presso i suddetti impianti» poiché anche in questo caso la tariffa è dovuta. Che poi l'onere economico corrispondente sia sopportato dall'utilizzatore dell'impianto è cosa che risponde al ben noto fenomeno della traslazione d'imposta, il quale però ha valenza solo interna o economica: il gestore rimane obbligato a pagare il *benefit* al Comune anche nei casi in cui la traslazione non abbia per qualsiasi ragione avuto luogo, ad esempio perché abbia ommesso di esigerlo per il passato. Sussistono poi gli altri elementi che la Corte costituzionale nella sentenza n. 280/2011 ha valorizzato per parlare di contributo correlato alla capacità economica del gestore dell'impianto: nell'ordine, il soggetto attivo del tributo è il Comune nel quale l'impianto ha sede, il presupposto economicamente rilevante è la gestione dell'impianto stesso e la base imponibile è il quantitativo di rifiuti conferiti.

Ciò posto, il tributo così configurato contrasta con l'art. 119, comma 2 seconda parte della Costituzione. La giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare nella sentenza 26 gennaio 2004, n. 37, ha, infatti, affermato che pur dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, gli enti locali, e in particolare le regioni, non sono liberi di istituire in via autonoma nuovi tributi senza una previa legislazione statale di coordinamento, la quale ne determini i principi fondamentali. In tal senso, si può allora richiamare



la conclusione alla quale era giunta la sentenza n. 280/2011 riferendosi alla normativa precedente la riforma, ovvero che «la potestà legislativa tributaria regionale ... non può essere legittimamente esercitata in mancanza di una previa disposizione di legge statale che definisca, quanto meno, gli elementi essenziali del tributo». Infatti, la legislazione ordinaria di coordinamento, in particolare il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, non prevede la possibilità di istituire alcun tributo ambientale del tipo in esame. Questo Giudice dubita poi anche della conformità della norma denunciata all'art. 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione, perché interviene in una materia, la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» la cui disciplina è riservata alla legge dello Stato. La norma denunciata concerne la materia dei rifiuti, che secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale in particolare nella sentenza n. 58/2015 rientra appunto nella «tutela dell'ambiente», e per quanto detto sopra istituisce un tributo sul conferimento degli stessi. Ciò posto, la costante giurisprudenza della Corte costituzionale ha ritenuto che la tutela dell'ambiente costituisca materia di esclusiva competenza statale, anche se interferisca con altri interessi e competenze, di modo che resta riservato allo Stato stesso il potere di fissare livelli uniformi di tutela su tutto il territorio nazionale: in tal senso la ricordata sentenza n. 58/2015, nonché le sentenze 4 dicembre 2009, n. 314 e 14 novembre 2007, n. 378, da essa citate, relative anch'esse al particolare ambito dei rifiuti.

In tali termini, anche ritenendo che le spettasse in via generale, la Regione non potrebbe esercitare in materia la propria potestà istitutiva di tributi propri. Infatti, in casi come il presente, in cui interferiscono competenze e interessi di tipo diverso, si applica il principio di prevalenza, nel senso che predomina l'esigenza di garantire l'azione unitaria dello Stato che assicuri livelli adeguati e non riducibili di tutela, in questo caso di tutela ambientale, su tutto il territorio nazionale. In particolare, si assicura che il bene giuridico «ambiente» sia protetto dai possibili effetti distorsivi derivanti da incentivi o disincentivi imposti in modo variato in ciascuna Regione, tenuto conto che ognuno di loro influisce sulle decisioni d'investimento delle imprese del settore dei rifiuti, scelte che si ripercuotono sugli equilibri ambientali (v. ordinanza del Consiglio di Stato del 24 giugno 2020 - reg. ord. n. 154 del 2020 Corte cost. pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* dell'11 novembre 2020, n. 46).

Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

P.Q.M.

visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e gli altri articoli di legge;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata ai sensi e sotto i profili di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2 della legge regionale del Lazio 9 luglio 1998, n. 27, nella parte in cui prevede che la tariffa per conferire rifiuti agli impianti di smaltimento e alle discariche vada determinata prevedendo la «quota percentuale della tariffa» in questione «dovuta dagli eventuali comuni utenti al soggetto gestore dell'impianto o della discarica a favore del comune sede dell'impianto o della discarica stessi...».

Sospende il presente giudizio sino alla decisione sulla proposta questione di legittimità costituzionale;

Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza, insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e comunicazioni di seguito disposte;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e al presidente della Regione Lazio; inoltre, sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e al presidente del Consiglio regionale del Lazio.

Cassino, 9 febbraio 2021

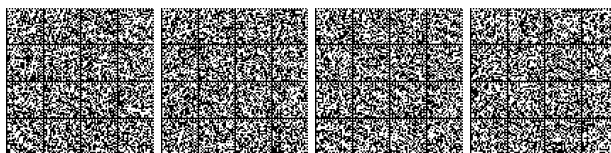
Il giudice: ERAMO

21C00224

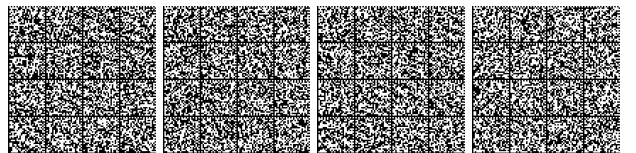
LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-037) 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

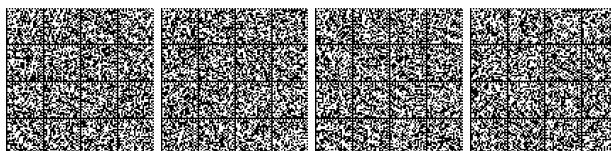
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, 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.





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 1 0 9 1 5 *

€ 7,00

