

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 17

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 24 aprile 2024

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

N. **58.** Sentenza 6 febbraio - 18 aprile 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Legge di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021 - Presentazione di un risultato di amministrazione inferiore a quello effettivo - Mancata adozione, in sede di assestamento del bilancio, di adeguate misure volte a rappresentare correttamente il disavanzo - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Molise 31 dicembre 2022, n. 27.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e)..... Pag. 1

N. **59.** Sentenza 22 febbraio - 18 aprile 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Responsabilità amministrativa e contabile - Norme della Regione Calabria - Società a partecipazione regionale - Individuazione, quali agenti contabili, dei soggetti nominati o designati dalla Regione o proposti dai rappresentanti della Regione nelle assemblee, quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali - Conseguente loro responsabilità della corretta gestione societaria e soggezione alla giurisdizione della Corte dei conti, benché non abbiano effettivo maneggio delle partecipazioni sociali - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione contabile - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22, art. 8.

– Costituzione, artt. 3, 103, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l)..... Pag. 5

N. **60.** Sentenza 5 marzo - 18 aprile 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Immobili non utilizzabili né disponibili a seguito occupazione abusiva per la quale sia stata tempestivamente presentata denuncia o iniziata azione giudiziaria penale - Esenzione dal pagamento - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione del principio della capacità contributiva - Illegittimità costituzionale in parte qua, nel testo applicabile *ratione temporis*.**

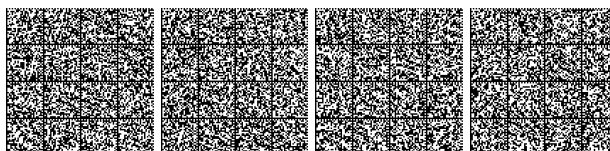
– Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 9, comma 1.

– Costituzione, artt. 3, primo comma, 42, secondo comma, e 53, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1..... Pag. 13

N. **61.** Sentenza 20 marzo - 18 aprile 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Acque - Servizio idrico integrato - Norme della Regione Lombardia - Ambiti territoriali ottimali (ATO) - Possibile perimetrazione secondo i confini amministrativi delle comunità montane, anziché delle province lombarde e della Città metropolitana di Milano, come stabiliti dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Lamentato contrasto con la competenza esclusiva nelle materie di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza - *Ius superveniens* di carattere satisfattivo - Cessata materia del contendere.**



- Legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2021, n. 24, art. 13, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e) ed s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 147; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 3-bis. . . . . Pag. 20

N. 62. Ordinanza 16 - 18 aprile 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Danneggiamento - Danneggiamento commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede - Regime di procedibilità - Previsione, a seguito di novella introdotta con decreto legislativo, della procedibilità d'ufficio anziché della procedibilità a querela della persona offesa - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento rispetto al più grave reato di furto commesso su cose esposte alla pubblica fede, violazione dei criteri di delega e della finalità rieducativa della pena - *Ius superveniens* - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.**

- Codice penale, art. 635, secondo comma, numero 1), e quinto, nel testo introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150.
- Costituzione, art. 3, 27, 76, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. . . . . Pag. 25

N. 63. Sentenza 21 febbraio - 19 aprile 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Personale degli enti locali - Estensione dell'emolumento accessorio una tantum previsto per il personale statale - Imposizione del relativo onere a carico del bilancio dei comuni - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata violazione dei principi di tutela e riconoscimento delle autonomie locali, di autonomia finanziaria e di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Incremento, per l'anno 2023, della quota "verticale" del fondo di solidarietà comunale (FSC) - Asserita mancata sterilizzazione degli effetti negativi subiti dai comuni per effetto dell'avanzare del criterio perequativo ai fini del riparto del FSC - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata violazione dei principi di tutela e riconoscimento delle autonomie locali, di autonomia finanziaria, di perequazione e leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 332 e 774.
- Costituzione, artt. 5, 114, 119, primo, terzo e quarto, comma, e 120, secondo comma. . . . . Pag. 28

N. 64. Sentenza 19 marzo - 19 aprile 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Patrocinio a spese dello Stato - Vittoria della lite della parte ammessa al beneficio - Quantificazione delle spese processuali dovute dal soccombente, con pagamento a favore dello Stato - Utilizzo, secondo l'interpretazione del diritto vivente della novella introdotta con decreto legislativo, dei criteri ordinari, in misura piena e non dimidiata - Denunciata violazione dei principi e criteri direttivi dettati dalla legge di delega, disparità di trattamento nonché violazione dei principi di capacità contributiva e imparzialità del giudice - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, art. 133, comma 1, trasfuso nell'art. 133, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, artt. 3, 23, 53, 76 e 111, secondo comma. . . . . Pag. 37



## N. 65. Sentenza 19 marzo - 19 aprile 2024

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Autodichia - Controversie tra Camera dei deputati e soggetti terzi (nel caso di specie: assegnazione di appalti di servizi) - Organo competente a deciderle - Giurisdizione del giudice comune (nella specie: amministrativo), affermata dal Consiglio di Stato e confermata dalla Corte di cassazione, in luogo di quella del Consiglio di giurisdizione, organo previsto dal «Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti della Camera dei deputati non concernente i dipendenti» - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Camera dei deputati nei confronti della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato - Spettanza alla Corte di cassazione e al Consiglio di Stato del potere di affermare, nelle rispettive sentenze, la giurisdizione del giudice comune nella controversia da cui origina il conflitto.**

- Sentenze della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 12 maggio 2022, n. 15236; sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 31 maggio 2021, n. 4150.
- Costituzione, artt. 64, primo comma, e 55 e seguenti. .... Pag. 45

## N. 66. Sentenza 22 febbraio - 22 aprile 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Unioni civili - Scioglimento automatico in caso di rettificazione di attribuzione di sesso di uno dei contraenti - Sospensione dei relativi effetti, da parte del giudice, fino alla celebrazione del matrimonio e comunque non oltre centottanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione, laddove l'attore e l'altra parte dell'unione rappresentino, personalmente e congiuntamente, fino all'udienza di precisazione delle conclusioni, l'intenzione di voler contrarre matrimonio - Omessa previsione - Violazione dei diritti inviolabili dell'individuo nelle formazioni sociali di appartenenza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Unioni civili - Scioglimento automatico in caso di rettificazione di attribuzione di sesso di uno dei contraenti - Annotazione, da parte dell'ufficiale dello stato civile che riceve comunicazione della sentenza di rettificazione, della sospensione degli effetti dello scioglimento disposta dal giudice - Omessa previsione - Violazione dei diritti inviolabili dell'individuo nelle formazioni sociali di appartenenza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Unione civili - Scioglimento automatico in caso di rettificazione di attribuzione di sesso di uno dei contraenti - Conversione in matrimonio per dichiarazione congiunta delle parti, senza soluzione di continuità con il preesistente legame - Omessa previsione - Denunciata violazione dei diritti inviolabili dell'individuo, ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla coppia di coniugi, nonché lesione del diritto, anche di natura convenzionale, alla vita privata e familiare - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 20 maggio 2016, n. 76, art. 1, comma 26; decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, art. 31, comma 4-bis, aggiunto dall'art. 7 del decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 5; decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, art. 70-octies, comma 5, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera t), del decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 5.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14. .... Pag. 58

## N. 67. Sentenza 7 marzo - 22 aprile 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia residenziale pubblica - Assegnazione di alloggi - Norme della Regione Veneto - Requisiti di accesso - Residenza anagrafica nel territorio regionale da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente - Irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39, art. 25, comma 2, lettera a).
- Costituzione, art. 3. .... Pag. 70





- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 257, secondo periodo.
  - Costituzione, artt. 3, 23, 24, primo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti e dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. . . . . Pag. 95
- N. 71. Sentenza 20 marzo - 23 aprile 2024  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Reati e pene - Delitto di sottrazione e trattenimento di minore all'estero - Regime di procedibilità - Punibilità d'ufficio - Omessa previsione della punibilità a querela, a differenza del reato di sottrazione di persone incapaci - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento e irragionevolezza - Non fondatezza della questione.**
- Codice penale, art. 574-bis.
  - Costituzione, art. 3. . . . . Pag. 105
- N. 72. Ordinanza 11 - 23 aprile 2024  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Interventi di Medtronic Italia spa e Instrumentation Laboratory spa nel giudizio, in via incidentale, avente ad oggetto la disposizione che stabilisce, nell'ambito della razionalizzazione della spesa sanitaria, il recupero degli oneri di ripiano derivanti dal superamento del tetto di spesa per dispositivi medici - Inammissibilità degli interventi.**
- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, art. 9-ter.
  - Costituzione, artt. 3, 23, 41 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1. . . . . Pag. 110

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 12. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 marzo 2024 (del Presidente del Consiglio dei ministri)  
**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche alla legge regionale n. 10 del 2011, recante norme sull'attività edilizia - Recupero dei sottotetti esistenti - Estensione al 31 dicembre 2022 del periodo di preesistenza dei sottotetti ai fini del loro recupero ai fini residenziali - Modifica alla legge regionale n. 40 del 2017, recante disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente - Estensione ai vani e ai locali accessori esistenti al 31 dicembre 2022 ai fini dell'applicazione della legge regionale n. 40 del 2017.**
- Legge della Regione Abruzzo 25 gennaio 2024, n. 4 (Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio di previsione finanziario 2024-2026 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2024)), art. 26, commi 20, lettera a), e 21. . . . . Pag. 113
- N. 59. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio del 25 gennaio 2024  
**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, in ogni stato e grado, alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Dichiarazione di estinzione del processo, con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, in caso di deposito ai sensi del secondo periodo del comma 197 dell'art. 1 della legge 197 del 2022 [deposito di copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata] – Denunciato effetto immediato della dichiarazione di estinzione, prima e in pendenza del termine fissato per l'amministrazione impositrice di decidere in relazione all'eventuale diniego della domanda di definizione agevolata.**
- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, comma 198.



**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Diniego della definizione agevolata – Processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198 dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022 - Previsione che l’eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all’organo giurisdizionale che ha dichiarato l’estinzione - Previsione che il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione e la revocazione è richiesta congiuntamente all’impugnazione del diniego.**

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 200 e 201. . . . .

Pag. 115

- N. **60.** Ordinanza della Corte di giustizia Tributaria di secondo grado del Lazio del 25 gennaio 2024

**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, in ogni stato e grado, alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Dichiarazione di estinzione del processo, con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, in caso di deposito ai sensi del secondo periodo del comma 197 dell’art. 1 della legge 197 del 2022 [deposito di copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata] – Denunciato effetto immediato della dichiarazione di estinzione, prima e in pendenza del termine fissato per l’amministrazione impositrice di decidere in relazione all’eventuale diniego della domanda di definizione agevolata.**

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, comma 198.

**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Diniego della definizione agevolata – Processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198 dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022 - Previsione che l’eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all’organo giurisdizionale che ha dichiarato l’estinzione - Previsione che il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione e la revocazione è richiesta congiuntamente all’impugnazione del diniego.**

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 200 e 201. . . . .

Pag. 125

- N. **61.** Ordinanza della Corte di giustizia Tributaria di secondo grado del Lazio del 25 gennaio 2024

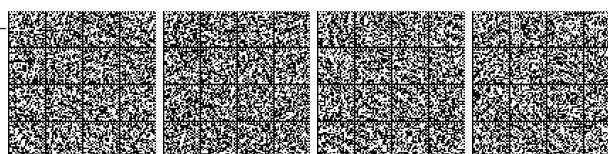
**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, in ogni stato e grado, alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Dichiarazione di estinzione del processo, con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, in caso di deposito ai sensi del secondo periodo del comma 197 dell’art. 1 della legge 197 del 2022 [deposito di copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata] – Denunciato effetto immediato della dichiarazione di estinzione, prima e in pendenza del termine fissato per l’amministrazione impositrice di decidere in relazione all’eventuale diniego della domanda di definizione agevolata.**

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, comma 198.

**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Diniego della definizione agevolata – Processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198 dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022 - Previsione che l’eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all’organo giurisdizionale che ha dichiarato l’estinzione - Previsione che il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione e la revocazione è richiesta congiuntamente all’impugnazione del diniego.**

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 200 e 201. . . . .

Pag. 134





N. 62. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio del 25 gennaio 2024

**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, in ogni stato e grado, alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Dichiarazione di estinzione del processo, con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, in caso di deposito ai sensi del secondo periodo del comma 197 dell’art. 1 della legge 197 del 2022 [deposito di copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata] – Denunciato effetto immediato della dichiarazione di estinzione, prima e in pendenza del termine fissato per l’amministrazione impositrice di decidere in relazione all’eventuale diniego della domanda di definizione agevolata.**

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, comma 198.

**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Diniego della definizione agevolata – Processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198 dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022 - Previsione che l’eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all’organo giurisdizionale che ha dichiarato l’estinzione - Previsione che il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione e la revocazione è richiesta congiuntamente all’impugnazione del diniego.**

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 200 e 201. . . . .

Pag. 144

N. 63. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio del 29 gennaio 2024

**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, in ogni stato e grado, alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Dichiarazione di estinzione del processo, con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, in caso di deposito ai sensi del secondo periodo del comma 197 dell’art. 1 della legge 197 del 2022 [deposito di copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata] – Denunciato effetto immediato della dichiarazione di estinzione, prima e in pendenza del termine fissato per l’amministrazione impositrice di decidere in relazione all’eventuale diniego della domanda di definizione agevolata.**

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, comma 198.

**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Diniego della definizione agevolata – Processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198 dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022 - Previsione che l’eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all’organo giurisdizionale che ha dichiarato l’estinzione - Previsione che il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione e la revocazione è richiesta congiuntamente all’impugnazione del diniego.**

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 200 e 201. . . . .

Pag. 154





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 58

*Sentenza 6 febbraio - 18 aprile 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Legge di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021 - Presentazione di un risultato di amministrazione inferiore a quello effettivo - Mancata adozione, in sede di assestamento del bilancio, di adeguate misure volte a rappresentare correttamente il disavanzo - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Molise 31 dicembre 2022, n. 27.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio 2023, depositato in cancelleria il successivo 1° marzo 2023, iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2023.

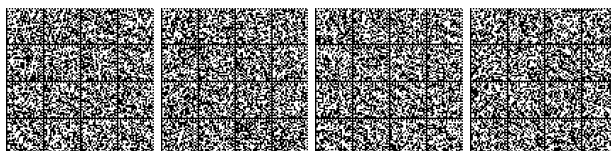
Udito nell'udienza pubblica del 6 febbraio 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;

udito l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 6 febbraio 2024.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2023, notificato il 28 febbraio 2023 e depositato il successivo 1° marzo 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Molise 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per



l'esercizio finanziario 2021), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione all'art. 50 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Afferma l'Avvocatura generale dello Stato che la legge reg. Molise n. 27 del 2022 sarebbe costituzionalmente illegittima perché l'Allegato 30 (Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione) attesterebbe di aver ripianato nel corso del 2021 una somma ritenuta insufficiente a recuperare per intero il disavanzo previsto in via definitiva alla voce «Disavanzo di amministrazione» nel bilancio di previsione per l'esercizio cui il rendiconto si riferisce, di importo pari ad euro 41.717.458,35.

Rappresenta, altresì, il ricorrente che la tardiva approvazione della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali) non avrebbe garantito la copertura del maggiore disavanzo 2019 nel corso dell'esercizio 2021, mentre un'approvazione tempestiva dell'assestamento 2021, subito dopo l'approvazione da parte della Giunta del disegno di legge di rendiconto 2021, avvenuta con deliberazione della Giunta della Regione Molise 5 luglio 2021, n. 210, avrebbe consentito di assumere i necessari provvedimenti di riequilibrio, anche alla luce delle risultanze della gestione 2021, allora in corso.

La legge reg. Molise n. 27 del 2022 si porrebbe dunque in contrasto con quanto stabilito dall'art. 50 del d.lgs. n. 118 del 2011, così determinando la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Peralto, l'Avvocatura generale dello Stato dà atto che la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021, con ordinanza del 14 marzo 2023, iscritta al n. 52 del registro ordinanze 2023, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale - tra l'altro - di alcune disposizioni della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020) e della legge reg. Molise n. 7 del 2021.

Sostiene il ricorrente che la successiva legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 9 (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2022-2024) prevedendo come quota di disavanzo da ripianare nel 2022 la cifra di euro 19.644.229,24 non avrebbe ovviato alle irregolarità contabili degli esercizi precedenti in quanto, ai sensi del paragrafo 9.2.26 del principio applicato della contabilità finanziaria (Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011), il disavanzo da applicare al 2022 avrebbe dovuto ammontare a euro 60.967.237,33, importo superiore rispetto a quello contabilizzato. Di conseguenza, la Regione avrebbe dovuto procedere tempestivamente con la variazione delle previsioni di bilancio per garantire, nel corso dell'esercizio 2022, la copertura del disavanzo. Invece, nel corso dell'esercizio 2022, la Regione non ha approvato la legge di assestamento al bilancio di previsione 2022-2024.

Conclude, pertanto, il ricorrente sostenendo che l'approvazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021 con le risultanze espone nell'Allegato 1 (Conto del bilancio e riepilogo generale delle entrate e delle spese) determinerebbe la violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 50 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale reca la disciplina sulla legge di assestamento del bilancio.

2.- La Regione Molise non si è costituita nel presente giudizio.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2023 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge reg. Molise n. 27 del 2022, recante il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021.

Afferma l'Avvocatura generale dello Stato che la legge regionale impugnata attesterebbe di aver recuperato nell'esercizio 2021 una quota di disavanzo in misura inferiore a quanto previsto nel bilancio di previsione cui il rendiconto si riferisce.

L'insufficiente ripiano del disavanzo sarebbe determinato dall'approvazione, a esercizio pressoché concluso (il 29 dicembre 2021), della legge regionale di assestamento senza aver provveduto a una adeguata copertura del disavanzo emerso negli esercizi precedenti.

Sostiene pertanto l'Avvocatura che l'approvazione della legge regionale di assestamento del bilancio di previsione, priva di idonea copertura del disavanzo nel corso dell'esercizio 2021, in violazione dell'art. 50 del d.lgs. n. 118



del 2011, si riverbererebbe sulla legge regionale di approvazione del rendiconto stesso, a sua volta, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

2.- Si osserva, in ordine alla ricaduta del vizio lamentato sull'intera legge di approvazione del rendiconto, che questa Corte, con riferimento alle leggi di bilancio e di approvazione del rendiconto, ha precisato che «l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari - che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale - coinvolg[e] la legge di approvazione del rendiconto [...] nella sua interezza, non essendo utilmente scindibili gli elementi che ne compongono la struttura» (sentenza n. 49 del 2018, nonché similmente, da ultimo, sentenza n. 268 del 2022).

Nella specie, la mancata applicazione dell'esatto ammontare della quota di recupero del disavanzo - che avrebbe dovuto essere disposta con la legge regionale di assestamento del bilancio 2021, da adottare con le modalità previste dall'art. 50 del d.lgs. n. 118 del 2011 - comporta una sottostima della spesa complessiva tale da compromettere l'equilibrio del bilancio 2021 e di quelli successivi. La corretta contabilizzazione e il recupero del disavanzo avrebbero richiesto, infatti, l'adozione di idonee forme di copertura, quali la riduzione di altre spese o l'individuazione di maggiori entrate, e una revisione complessiva dei saldi di bilancio (ancora, sentenza n. 268 del 2022).

Quanto osservato è sufficiente ai fini dell'argomentazione in ordine alla ripercussione delle denunciate irregolarità sull'intera legge regionale di approvazione del rendiconto.

3.- Deve darsi altresì atto che, nelle more del giudizio, è stata approvata la legge della Regione Molise 19 settembre 2023, n. 4, recante «Modifica dell'articolo 12 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e modifiche della legge regionale 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021)», con cui, tra l'altro, sono state rettificata le risultanze contabili relative al rendiconto generale 2021.

Più precisamente, l'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Molise n. 4 del 2023, ha sostituito l'art. 9 della legge reg. Molise n. 27 del 2022, modificando l'ammontare del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2021, il quale dalla somma originariamente contabilizzata pari a euro 493.863.931,66 è stato indicato in euro 573.484.996,41.

Tale valore è stato riprodotto anche nella legge della Regione Molise 15 dicembre 2023, n. 6 (Bilancio di previsione della Regione Molise 2023-2025), come prima voce di spesa dell'esercizio 2023, così adeguando il ciclo del bilancio a dati contabili corretti, secondo quanto affermato da questa Corte nelle sentenze n. 39 del 2024 e n. 268 del 2022 nonché nelle decisioni della Corte dei conti di parificazione dei rendiconti della Regione.

Devono quindi valutarsi gli effetti dello *ius superveniens* posto che - per costante giurisprudenza di questa Corte - la sopravvenienza normativa, soddisfattiva delle pretese avanzate dal ricorrente, può determinare la cessazione della materia del contendere allorché la disposizione impugnata non abbia ricevuto medio tempore applicazione (*ex plurimis*, sentenza n. 223 del 2023).

3.1.- Considerato che il rendiconto 2021 è stato approvato il 31 dicembre 2022, la sottostima del disavanzo 2021 da ripianare nell'esercizio 2022 ha determinato un illegittimo ampliamento della capacità di spesa dell'ente in quest'ultimo esercizio, proiettando gli effetti dei saldi del rendiconto 2021 sull'esercizio successivo. Difatti, come risulta dalla legge reg. Molise n. 9 del 2022, nel bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2022-2024, è rappresentato un disavanzo da ripianare gravemente sottostimato.

Tali elementi conducono a escludere la possibilità di una pronuncia di cessazione della materia del contendere: la legge regionale impugnata è rimasta in vigore per un tempo sufficiente a produrre effetti sull'intero ciclo di bilancio.

4.- Ciò posto, la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Molise n. 27 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, è fondata.

La legge regionale di approvazione del rendiconto per l'esercizio 2021 presenta un risultato di amministrazione inferiore a quello effettivo, in ragione della mancata adozione, in sede di assestamento del bilancio, di adeguate misure volte a rappresentare in maniera corretta il disavanzo da ripianare.

Questa Corte ha già avuto modo di rilevare che la gestione finanziaria della Regione Molise, per l'intero esercizio 2021, è stata condizionata dalla grave sottostima del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020, la cui alterazione ha comportato l'indebito ampliamento della spesa (sentenza n. 39 del 2024).

Peraltro, ai sensi dell'art. 50, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, la regione deve approvare con legge l'assestamento di bilancio entro il 31 luglio, sulla scorta dei saldi accertati in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente; ovvero, nelle more della conclusione del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio precedente, sulla base del disegno di legge di rendiconto approvato dalla Giunta regionale (art. 50, comma 3-*bis*). Inoltre, la legge regionale di assestamento del bilancio deve dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, l'ente deve assumere i necessari provvedimenti di riequilibrio (art. 50, comma 2).



La Regione Molise non ha, invece, assestato correttamente il bilancio di previsione dell'esercizio 2021 né per quanto riguarda l'esatta quantificazione del disavanzo complessivo, né per quanto riguarda la quota annuale da ripianare.

Tali irregolarità - già accertate da questa Corte nella sentenza n. 39 del 2024, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di varie disposizioni della legge reg. Molise n. 7 del 2021 - si riflettono sulla legge regionale di approvazione del rendiconto, che risulta pertanto in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Come già evidenziato, i precetti dettati dal legislatore statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. si collocano «contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al principio dell'equilibrio del bilancio ex art. 81 Cost.» (sentenza n. 6 del 2017).

L'armonizzazione dei bilanci pubblici, infatti, è «finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci» (sentenza n. 184 del 2016).

Pertanto, anche il sistema contabile regionale è soggetto ai predetti principi, che si configurano come limitazioni necessarie idonee «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 279 del 2006). In particolare, l'autonomia della regione in questo ambito normativo trova il suo limite nelle disposizioni poste dallo Stato per la salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili, sotto il profilo teleologico, a plurimi parametri costituzionali, quali il coordinamento della finanza pubblica, la disciplina degli equilibri di bilancio di cui all'art. 81 Cost., i principi del buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97, commi primo e secondo, Cost.

La legge regionale di approvazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021 deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

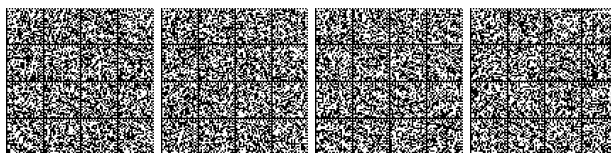
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2024

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA



n. 59

*Sentenza 22 febbraio - 18 aprile 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Responsabilità amministrativa e contabile - Norme della Regione Calabria - Società a partecipazione regionale - Individuazione, quali agenti contabili, dei soggetti nominati o designati dalla Regione o proposti dai rappresentanti della Regione nelle assemblee, quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali - Conseguente loro responsabilità della corretta gestione societaria e soggezione alla giurisdizione della Corte dei conti, benché non abbiano effettivo maneggio delle partecipazioni sociali - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione contabile - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22, art. 8.
- Costituzione, artt. 3, 103, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), promossi dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, con tre ordinanze dell'8 febbraio 2023, iscritte ai numeri 42, 43 e 44 del registro ordinanze 2023 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 20 febbraio 2024.

Visto l'atto di intervento della Procura generale della Corte dei conti;  
udito nella camera di consiglio del 22 febbraio 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;  
deliberato nella camera di consiglio del 22 febbraio 2024.

## *Ritenuto in fatto*

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, con tre distinte ordinanze iscritte ai numeri 42, 43 e 44 del registro ordinanze 2023, tutte relative a giudizi di conto di società partecipate dalla Regione (le prime due aventi ad oggetto i conti degli agenti contabili di Fincalabro spa e l'ultima di Ferrovie della Calabria srl), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 103, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), il quale prevede che «[i] soggetti nominati



o designati dalla Regione o proposti dai rappresentanti della Regione nelle assemblee [delle società partecipate dalla Regione] quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali delle [stesse] società sono, a tutti gli effetti, agenti contabili», che devono «rendere annualmente il conto» e che «sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti».

Secondo il rimettente la disposizione censurata, infatti, porrebbe l'obbligo di rendere il conto delle partecipazioni sociali in capo agli amministratori e ai sindaci della società partecipata, mentre tale responsabilità andrebbe posta in capo agli uffici regionali, perché la Regione Calabria, in qualità di proprietaria delle suddette partecipazioni, avrebbe la giuridica e concreta possibilità, esercitando i diritti del socio, di evitare che questi beni perdano di valore.

Con riferimento alle prime due ordinanze, la sezione regionale della Corte dei conti rimettente riferisce di dover decidere su alcuni giudizi di conto presentati dai convenuti - in qualità di componenti del consiglio di amministrazione o del collegio sindacale - in merito alle azioni di Fincalabra spa (società partecipata dalla Regione Calabria), attinenti all'esercizio 2015 (ordinanza iscritta al n. 43 del r.o. 2023) e 2016 (ordinanza iscritta al n. 42 del r.o. 2023), tutti giudizi di simile tenore e relativi alla medesima gestione contabile.

Quanto alla terza e ultima ordinanza (ordinanza iscritta al n. 44 del r.o. 2023), rileva il rimettente che il giudizio principale si riferisce al conto giudiziale attinente all'esercizio 2015 in merito alle partecipazioni sociali di Ferrovie della Calabria srl (società partecipata dalla Regione Calabria), presentato dal convenuto in qualità di amministratore unico della società.

Afferma il giudice *a quo* che il magistrato istruttore ha rimesso al collegio «le valutazioni sulla regolarità o meno della gestione dell'agente contabile».

Rappresenta il giudice rimettente che, nella concreta fattispecie, i conti erano stati presentati dagli agenti contabili individuati dalla legge impugnata (componenti del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale), approvati e parificati dal Dipartimento regionale delle finanze; tali conti presentavano una riduzione del valore (formale e sostanziale) delle partecipazioni regionali, a seguito di una delibera delle assemblee dei soci che aveva disposto la riduzione del capitale sociale a copertura di maggiori perdite di esercizio.

Oggetto del giudizio è il conto riferito alla gestione contabile del consegnatario delle partecipazioni della Regione Calabria in qualità di amministratore unico e che preliminarmente occorre accertare il soggetto obbligato a rendere il conto giudiziale, essendo privo di rilevanza giuridica un conto presentato da un soggetto su cui non incombono gli obblighi della gestione contabile di beni dell'amministrazione pubblica, e che quindi non sia responsabile con riguardo alle entrate non riversate e alle uscite prive di valido titolo (artt. 74 e 85 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, recante «Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato» e artt. 45 e 54 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante «Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti»).

Su tale questione il rimettente osserva che è pacificamente riconosciuto l'obbligo di rendere il conto delle partecipazioni di proprietà della Regione, in base alle norme generali di contabilità dello Stato (artt. 20, lettera c, 29, ultimo comma, e 32 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, recante «Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato»), applicabili alle regioni ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, recante «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti», convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19 e degli artt. 3 e 6, comma 2, della legge 8 ottobre 1984, n. 658 (Istituzione in Cagliari di una sezione giurisdizionale e delle sezioni riunite della Corte dei conti) nonché dell'art. 93, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e degli artt. 137 e 18, lettera a), del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124).

Evidenzia, inoltre, il rimettente che le sezioni unite civili della Corte di cassazione, con ordinanza 27 marzo 2007, n. 7390, hanno precisato che tra i consegnatari «per debito di custodia» o «per debito di vigilanza» rientrano anche i consegnatari delle azioni, a prescindere da espressa previsione di legge o regolamento, in applicazione dell'art. 103 Cost. e che, nell'esame dei conti giudiziali, il sindacato della Corte dei conti «non è limitato alla custodia ed alla gestione dei titoli originari nella loro materialità, ma si estende alle variazioni del loro valore ed agli utili e ai dividendi distribuiti, dovendo il consegnatario risponderne ai sensi dell'art. 29, ultimo comma, del r.d. 23 maggio 1924, n. 827».

Ciò non escluderebbe che oggetto del giudizio siano il conto e le operazioni effettuate dall'agente contabile sulla base delle direttive del socio, e non anche gli atti di esercizio dei poteri da parte dell'amministrazione (ex artt. 2350, 2351, 2408, 2409 del codice civile), dei quali risponderebbero i funzionari amministrativi nella diversa sede del giudizio di responsabilità.

Il rimettente prosegue esponendo che la Regione Calabria, a seguito della richiamata pronuncia della Corte di cassazione, con la disposizione oggi censurata ha attribuito «a tutti gli effetti» la qualifica di «agenti contabili a materia» ai suoi delegati negli organi di amministrazione o nei collegi sindacali delle società a partecipazione regionale,





prevedendo che essi devono «adeguatamente supportare la Regione nell'esercizio dei diritti di azionista», «rendere annualmente il conto», così assoggettandoli alla giurisdizione della Corte dei conti nel rispetto della legislazione statale in materia.

Ricorda ancora il rimettente che, anche a seguito degli indirizzi di coordinamento organizzativo resi dalle sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei conti (allegati al parere delle medesime Sezioni riunite 3 giugno 2015, n. 2), si era ritenuto che il consegnatario delle azioni fosse non chi custodisce materialmente i titoli (ovvero, di norma, il tesoriere), bensì il soggetto responsabile della gestione delle azioni, e quindi - a seconda di quanto previsto dall'ordinamento interno dell'ente - il titolare dell'ufficio cui riferiscono i soggetti che partecipano all'assemblea esercitando i diritti del socio, oppure il sindaco (o un suo delegato) quando la partecipazione all'assemblea sia riservata a quest'ultimo (o a un soggetto da lui delegato).

La questione di legittimità costituzionale della disposizione regionale sarebbe quindi, rilevante e pregiudiziale per la decisione dei giudizi di conto, ai fini dell'individuazione del soggetto tenuto alla presentazione del conto e della procedibilità del giudizio stesso.

Ad avviso del giudice *a quo* sussisterebbero dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Calabria n. 22 del 2007, la cui applicazione imporrebbe il riconoscimento della qualifica di agente contabile ai convenuti e la procedibilità del giudizio di conto.

Evidenzia il giudice *a quo*, richiamando la sentenza di questa Corte n. 114 del 1975, che l'art. 103 Cost. implicherebbe il necessario assoggettamento a giudizio di conto di coloro che “maneggiano” denaro e valori dell'ente pubblico, in funzione di garanzia obiettiva dell'ordinamento.

Sotto diverso profilo, è richiamata la sentenza di questa Corte n. 189 del 2020 secondo la quale, mentre i profili «pubblicistico-organizzativi» afferenti al rapporto di servizio degli amministratori regionali rientrerebbero nella competenza legislativa residuale delle regioni (art. 117, quarto comma, Cost.), apparterebbero alla competenza legislativa statale (ex art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) tanto i profili «civilistici», quali i diritti e obblighi dell'impiego privatizzato dei pubblici dipendenti, quanto i profili «giurisdizionali», come «la disciplina della responsabilità amministrativa, nella quale i profili sostanziali della stessa [sarebbero] strettamente intrecciati con i poteri del giudice chiamato ad accertarla».

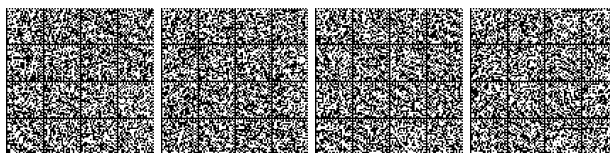
L'art. 8 della legge reg. Calabria n. 22 del 2007 non sarebbe compatibile con i principi costituzionali in quanto la funzione dell'obbligo di rendere il conto e del relativo giudizio di conto sarebbe quella di responsabilizzare il soggetto che detiene un bene pubblico sotto la sua custodia, onde evitare di disperderne il valore (a garanzia delle pubbliche finanze) e, qualora si tratti beni il cui valore sia dato dai diritti in essi cartolarizzati (come nel caso delle partecipazioni sociali), tale responsabilità non potrebbe che essere ricondotta a chi ha la giuridica e concreta possibilità di evitare che questi beni perdano di valore, e, nella fattispecie, l'ente proprietario della partecipazione che può esercitare i diritti di socio.

In questa prospettiva, secondo consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, il “maneggio” di una quota o di una azione non potrebbe intendersi che come disponibilità dei relativi diritti di socio: soprattutto attesa la possibile “dematerializzazione” delle partecipazioni sociali (sono citate Corte dei conti, sezioni giurisdizionali per la Toscana, sentenze 4 giugno 2020, n. 127 e n. 302 del 2019; del Veneto, n. 99 del 2019 e n. 8 del 2019; della Calabria, n. 221 del 2021; del Molise, n. 53 del 2018).

L'art. 8 censurato individua come consegnatari delle partecipazioni sociali soggetti che non ne avrebbero il “maneggio”, ovvero gli amministratori o i sindaci delle società partecipate, soggetti che per definizione non potrebbero esercitare i diritti del socio.

Così facendo, la disposizione in esame finirebbe per deresponsabilizzare gli organi regionali e per depotenziare il giudizio di conto: gli agenti contabili da essa individuati non avrebbero l'effettivo maneggio delle partecipazioni sociali e quindi non potrebbero essere in alcun modo chiamati a risponderne all'esito del giudizio.

Sussisterebbe dunque contrasto con l'art. 103, secondo comma, Cost. e in particolare con la funzione di garanzia della legalità contabile propria del giudizio di conto di pertinenza della Corte dei conti; con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto - ferma restando la facoltà dell'ente, nell'ambito dei suoi poteri di autorganizzazione, di individuare gli uffici e i soggetti cui affidare la custodia dei propri beni - limiterebbe l'ambito della giurisdizione contabile e in tal modo inciderebbe su una materia riservata alla legge dello Stato; con l'art. 3 Cost., in quanto creerebbe una disparità di trattamento rispetto alle altre amministrazioni in cui l'agente contabile è colui che ha effettivo maneggio delle partecipazioni sociali, e che pertanto risponde della propria gestione (ad esempio, negli enti locali, il sindaco o il suo delegato, ai sensi dell'art. 9, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica»).



Infine, ritiene il rimettente che l'art. 8 della legge reg. Calabria n. 22 del 2007 manifesterebbe un'univoca volontà legislativa di esonerare gli uffici regionali dall'obbligo di rendere il conto delle partecipazioni sociali della Regione, trasladandolo sugli amministratori delle società partecipate, e non sarebbe possibile accedere a una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione regionale censurata che renda superfluo il giudizio di legittimità costituzionale.

La questione sarebbe rilevante in quanto l'applicazione della normativa in esame inciderebbe sulla procedibilità dei giudizi sui conti, considerato che i convenuti non potrebbero ritenersi agenti contabili se non in forza della disposizione censurata.

Il dubbio di legittimità costituzionale riguardante l'individuazione del soggetto obbligato alla resa del conto condizionerebbe l'esito dei giudizi pendenti dinanzi al rimettente, in quanto, in caso di accoglimento della questione, l'obbligo di rendere il conto graverebbe su soggetti diversi dai convenuti. Inoltre, posto che nei giudizi di conto all'esame della sezione giurisdizionale della Corte dei conti è emersa una diminuzione del valore delle partecipazioni societarie, non sarebbe possibile addivenire a una pronuncia di discarico, che renderebbe priva di rilevanza la questione prospettata.

2.- Con riferimento a tutte le ordinanze di rimessione ha chiesto di intervenire nel presente giudizio il Procuratore generale della Corte dei conti il quale, nel riportarsi alle argomentazioni già diffusamente esposte dal giudice *a quo*, chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Calabria n. 22 del 2007.

Quanto all'ammissibilità del suo intervento, la Procura generale prospetta la sussistenza di un interesse concreto e attuale ad espungere la disposizione censurata dall'ordinamento. A tale riguardo sostiene che l'art. 20, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), prevederebbe il diritto ad intervenire - nei procedimenti dinanzi alla Corte costituzionale - degli organi dello Stato e delle Regioni; tale disciplina sarebbe completata dall'art. 4, comma 3, del regolamento di procedura e dalle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, secondo cui l'intervento degli altri soggetti deve avvenire nel rispetto dei termini perentori previsti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Non vi sarebbe alcuna norma, nell'ordinamento, che impedirebbe l'intervento in giudizio del pubblico ministero contabile il quale sia parte nel giudizio *a quo*. Sarebbe poi evidente l'interesse concreto e attuale della Procura generale, nell'interesse della legge, a pervenire a una declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione regionale censurata.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con le ordinanze indicate in epigrafe, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 103, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Calabria n. 22 del 2007.

Tale disposizione prevede che «[i] soggetti nominati o designati dalla Regione o proposti dai rappresentanti della Regione nelle assemblee, quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali delle società a partecipazione regionale sono, a tutti gli effetti, agenti contabili a materia e rispondono, in tale qualità, della corretta gestione societaria. Gli stessi devono supportare adeguatamente la Regione nell'esercizio dei diritti di azionista, rendere annualmente il conto con le modalità e termini stabiliti dalla Giunta regionale e sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti nel rispetto della legislazione statale in materia, ferme restando le responsabilità previste dal codice civile».

2.- Le tre ordinanze hanno ad oggetto la medesima disposizione, censurata in riferimento agli stessi parametri. I relativi giudizi possono dunque essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.- In tutte e tre le ordinanze il rimettente riferisce di dover decidere su giudizi di conto instaurati in virtù della disposizione censurata, che qualifica come agenti contabili - e come tali assoggettati al giudizio di conto - i soggetti nominati o designati dalla Regione o proposti dai rappresentanti della Regione nelle assemblee, quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali delle società partecipate dalla Regione Calabria (nei casi di specie: Fincalabra spa e Ferrovie della Calabria srl).

Le questioni di legittimità costituzionale sarebbero rilevanti in quanto i convenuti nel giudizio di conto non potrebbero ritenersi agenti contabili se non in forza della disposizione censurata, mentre gli stessi non avrebbero effettivo "maneggio" delle partecipazioni sociali e non dovrebbero, pertanto, essere sottoposti al predetto giudizio.

3.1.- Secondo il giudice *a quo*, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero altresì non manifestamente infondate in quanto la disposizione censurata entrerebbe in conflitto anche con la funzione di garanzia della legalità



contabile riservata al giudizio di conto di pertinenza della Corte dei conti. L'art. 103, secondo comma, Cost. implicherebbe infatti l'assoggettamento a giudizio di conto di coloro che "maneggiano" effettivamente denaro e valori dell'ente pubblico, ai sensi dell'art. 44 del r.d. n. 1214 del 1934, disposizione che dovrebbe ritenersi di applicazione generale, prevalente anche sulle esigenze di autonomia delle regioni.

Inoltre, la disposizione regionale censurata, limitando l'ambito della giurisdizione contabile, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto - ferma restando la facoltà della Regione di individuare gli uffici e i soggetti cui affidare la custodia dei propri beni in virtù del potere di autorganizzazione riconosciute dall'art. 117, quarto comma, Cost. - sarebbe lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato attinente ai profili giurisdizionali e alla disciplina della responsabilità amministrativa di competenza della Corte dei conti.

L'art. 8 della legge reg. Calabria n. 22 del 2007 violerebbe i parametri evocati in quanto non sottoporrebbe a giudizio di conto l'ente proprietario della partecipazione stessa, che soltanto ha la possibilità di esercitare i diritti di socio e quindi evitare che la partecipazione perda valore.

La disposizione censurata individuerebbe come agenti contabili soggetti che non avrebbero il "maneggio" delle partecipazioni sociali, non avendo l'effettiva possibilità di esercitare i diritti del socio.

Si determinerebbe in tal modo uno stravolgimento del giudizio di conto, anche in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto si creerebbe una disparità di trattamento rispetto alle altre amministrazioni in cui l'agente contabile (avendo effettivo "maneggio" della partecipazione sociale) risponderebbe della propria gestione, come accade negli enti locali, ove, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 175 del 2016, delle partecipazioni sociali sarebbe responsabile il sindaco o il suo delegato. Infatti, l'art. 8 della legge reg. Calabria n. 22 del 2007 avrebbe esonerato gli uffici regionali dall'obbligo di rendere il conto delle partecipazioni sociali, traslandolo sugli amministratori e sui sindaci delle società partecipate.

4.- In relazione a tutte le ordinanze di rimessione è intervenuto il Procuratore generale della Corte dei conti, il quale, nel ribadire le argomentazioni del giudice rimettente, chiede che il suo intervento sia ammesso nel presente giudizio.

Relativamente a detto intervento va ricordato che sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) i soli soggetti parti del giudizio *a quo*, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale.

Nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, infatti, l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4, comma 3, delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

Alla luce del costante orientamento di questa Corte, il Procuratore generale della Corte dei conti non può ritenersi titolare di un interesse qualificato e pertanto il suo intervento non è ammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2024, con allegata ordinanza letta all'udienza del 24 gennaio 2024; n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019; e n. 173 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 18 giugno 2019).

5.- Le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 8 della legge reg. Calabria n. 22 del 2007 sono rilevanti in quanto la disposizione censurata trova effettiva applicazione nei giudizi a quibus, nei quali, ai sensi degli artt. 139 e 140, comma 3, del d.lgs. n. 174 del 2016, sono sottoposti a giudizio di conto i soggetti individuati come agenti contabili dalla disposizione regionale censurata.

6.- Ai fini della decisione nel merito appare opportuna una ricostruzione della figura dell'agente contabile nonché del quadro normativo e giurisprudenziale rilevante.

6.1.- L'agente contabile ha rappresentato fin dalla nascita dello Stato unitario una figura chiave nella cosiddetta gestione contabile delle pubbliche amministrazioni e, cioè, in quella fase della gestione operativa che segue quella amministrativa o volitiva condotta dall'apparato dirigenziale e direttivo e che è essenziale per mettere in atto le decisioni amministrative già prese in merito alla raccolta delle entrate, al pagamento delle spese e alla custodia dei beni precedentemente acquisiti dall'ente.

La descrizione dei soggetti incaricati della riscossione delle entrate e dell'esecuzione dei pagamenti o di quelli che ricevono somme dovute allo Stato o altre delle quali lo Stato stesso ne diventa debitore, unitamente a quei soggetti che maneggiano denaro pubblico o che si ingeriscono negli incarichi attribuiti ai detti agenti, è fornita dall'art. 74 del r.d. n. 2440 del 1923, di contabilità generale dello Stato.

Più precisamente, sono qualificati agenti contabili: gli agenti della riscossione o esattori, il cui compito risulta essere quello di riscuotere le entrate e di versarne il relativo ammontare; gli agenti pagatori o tesoriери, incaricati della custodia del denaro e dell'esecuzione dei pagamenti; gli agenti consegnatari, addetti alla conservazione di generi, oggetti e materie di pertinenza della pubblica amministrazione; nonché tutti coloro che, senza legale autorizzazione, si



ingeriscono negli incarichi attribuiti agli agenti anzidetti e riscuotono somme di spettanza dello Stato, ex art. 178 del regolamento di contabilità (r.d. n. 827 del 1924).

Con riguardo alla fattispecie di beni in esame va precisato che i titoli azionari e partecipativi sono espressamente annoverati tra i beni mobili dello Stato, ai sensi dell'art. 20, lettera c), del r.d. n. 827 del 1924, il quale prevede che diritti e azioni, a norma del codice civile, sono considerati come beni mobili (la categoria dei beni mobili è determinata dal terzo comma dell'art. 812 cod. civ. per esclusione, cosicché sono considerati mobili tutti i beni che non possono essere qualificati come immobili ai sensi dei primi due commi del medesimo articolo).

I consegnatari dei beni mobili di cui al predetto art. 20 sono personalmente responsabili dei beni ricevuti in custodia, fino a che non ne abbiano ottenuto legale scarico, mentre non sono direttamente e personalmente responsabili dell'abusiva e colpevole deteriorazione degli oggetti, se non in quanto abbiano ommesso di adoperare quella vigilanza che loro incombe nei limiti delle attribuzioni del loro ufficio. I consegnatari dei diritti e azioni rispondono altresì delle variazioni che subiscono i crediti loro affidati (art. 29 del r.d. n. 827 del 1924).

L'obbligo di rendere il conto delle partecipazioni di proprietà della Regione è riconosciuto in base alle già richiamate norme generali di contabilità dello Stato (artt. 20, lettera c, 29, ultimo comma, e 32 del r.d. n. 827 del 1924) ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, comma 3, del d.l. n. 453 del 1993, come convertito, e degli artt. 3 e 6, comma 2, della legge n. 658 del 1984, nonché degli artt. 137 e 18, lettera a), del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 cod. giust. contabile.

Secondo quanto disposto dall'art. 44 del r. d. n. 1214 del 1934, «la Corte [dei conti] giudica, con giurisdizione contenziosa, sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare danaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, e di coloro che si ingeriscono anche senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti ai detti agenti».

Inoltre, l'art. 6, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2002, n. 254 (Regolamento concernente le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato), stabilisce che «[g]li agenti che ricevono in consegna i beni mobili dello Stato sono denominati consegnatari i quali, in relazione alle modalità di gestione e di rendicontazione ed alle conseguenziali responsabilità, assumono la veste, rispettivamente, di agenti amministrativi per debito di vigilanza e di agenti contabili per debito di custodia».

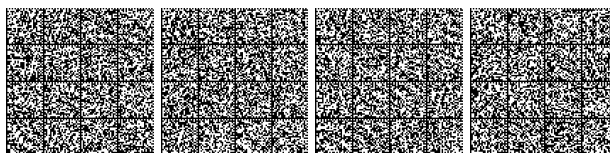
Un nuovo impulso al giudizio di conto è conseguente alle norme del codice di giustizia contabile, contenute negli articoli da 137 a 150 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 174 del 2016, che integrano le varie disposizioni già presenti in normative specifiche di settore. Le richiamate disposizioni hanno riportato all'attenzione delle amministrazioni le attività relative al deposito e alla parifica del conto giudiziale da parte dei soggetti interni ed esterni tenuti a detto adempimento. Negli articoli da 137 a 150 dell'Allegato 1 al citato decreto legislativo, sono disciplinati l'ambito dei giudizi di conto e i compiti dell'agente contabile (articoli da 137 a 140); il giudizio di resa del conto (articoli da 141 a 144); il giudizio sul conto (articoli da 145 a 150).

Ai fini della questione di legittimità costituzionale in esame, vengono in rilievo in particolare specifiche disposizioni del citato codice di giustizia contabile.

È, anzitutto, opportuno richiamare i contenuti dell'art. 137 cod. giust. contabile circa la competenza della Corte dei conti a giudicare sui conti degli agenti contabili dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni, secondo quanto previsto a termini di legge. Si tratta, dunque, di un'ampia platea che vede interessati tutte le amministrazioni dello Stato, compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le aziende e amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi, le case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Ai sensi dell'art. 139, comma 2, dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 174 del 2016 l'amministrazione è tenuta a nominare un responsabile del procedimento il quale, espletata la fase di verifica o controllo amministrativo prevista dalla vigente normativa, entro trenta giorni dall'approvazione, previa parificazione del conto, deve depositarlo, unitamente alla relazione degli organi di controllo interno, presso la sezione giurisdizionale territorialmente competente.

A seguito della presentazione del conto giudiziale, l'amministrazione avvia le attività di parificazione attraverso un apposito procedimento autonomo e distinto dalle verifiche poste in essere da altri organi di controllo con la finalità di garantire alla pubblica amministrazione la correttezza della gestione del denaro o del patrimonio pubblico di sua pertinenza, anticipando l'attività affidata alla Corte dei conti che interviene solo quando sono stati svolti i controlli interni presso ciascuna amministrazione sulla predetta gestione.



Gli articoli da 137 a 150 cod. giust. contabile, afferenti all'ambito di operatività del giudizio di conto, devono essere letti in stretta connessione con i principi generali della giurisdizione contabile: di effettività e di concentrazione (artt. 2 e 3 cod. giust. contabile); del giusto processo (art. 4 cod. giust. contabile), dell'obbligo di motivazione e di sinteticità degli atti (art. 5 cod. giust. contabile).

Il principio di effettività di cui all'art. 2 cod. giust. contabile deve essere correlato al principio di concentrazione al fine di assicurare una tutela piena ed effettiva degli interessi e dei diritti soggettivi. L'intendimento del giudizio di conto è difatti quello di garantire la corretta gestione del pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni.

6.2.- Per quanto riguarda la figura dell'agente contabile, una sua possibile perimetrazione può essere ricavata, oltre che dalla lettura combinata delle disposizioni sopra richiamate, dalla interpretazione che ne ha dato la giurisprudenza costituzionale, della Corte di cassazione e della Corte dei conti.

In virtù di un orientamento costante di questa Corte, l'art. 103, secondo comma, Cost., secondo cui «la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge», si riferisce all'ampio ambito della «tutela del pubblico danaro» (sentenze n. 169 del 2018, n. 371 del 1998, n. 185 del 1982, n. 68 del 1971). È stato a questo proposito ripetutamente affermato che la Corte dei conti ha giurisdizione piena ed esclusiva nelle materie di contabilità pubblica di cui all'art. 103, secondo comma, Cost. (sentenze n. 89 del 2023, n. 182 del 2022, n. 18 del 2019) ed è stato altresì chiarito che tradizionalmente tale giurisdizione comprende tanto i giudizi di responsabilità amministrativo-contabile, quanto i giudizi di conto (sentenze n. 169 del 2018, n. 378 del 1996).

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, è infatti «principio generale del nostro ordinamento che il pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni debba esser assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale» (sentenze n. 1007 del 1988 e n. 114 del 1975). Ne discende, in ossequio al principio di necessità del giudizio di conto, l'obbligatorietà della resa del conto giudiziale da parte di chi ha maneggio di denaro o valori pubblici; in applicazione di tale principio a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di denaro e valori di proprietà dell'ente è consentito sottrarsi a questo fondamentale dovere (ancora sentenze n. 1007 del 1988, n. 114 del 1975).

Il giudizio avente ad oggetto azioni e quote societarie si configura, pertanto, come un procedimento giudiziale, a carattere necessario ed ineludibile, per la salvaguardia di interessi generali della collettività connessi alla gestione del denaro o di beni pubblici (sentenze n. 114 del 1975 e n. 292 del 2001).

È utile anche richiamare quanto affermato dalle sezioni unite della Corte di cassazione in materia di giudizio di conto da parte di agente contabile di società per azioni, a prevalente capitale pubblico locale, costituita per la gestione di beni pubblici locali produttivi di entrate (gestione di parcheggi pubblici), secondo cui «[t]ale nozione allargata di agente contabile, la quale ricomprende anche i soggetti che abbiano di fatto maneggio di denaro pubblico [...] è in perfetta armonia con l'art. 103 della Costituzione, la cui forza espansiva deve considerarsi vero e proprio principio regolatore della materia» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 9 ottobre 2001, n. 12367).

La qualità di agente contabile, perciò, è fondata sul presupposto essenziale che detto operatore è investito del maneggio di denaro (sia esso entrata di diritto pubblico o di diritto privato) d'indiscussa originaria pertinenza dell'ente pubblico che ha costituito a tale scopo la società di tipo privatistico, e ovviamente tale considerazione si estende anche alla gestione di materie di pertinenza pubblica.

Rileva anche il giudice di legittimità che la gestione deve svolgersi «secondo uno schema procedimentale di tipo contabile», alludendo al principio della rendicontazione fra agente contabile ed ente proprietario dei beni o del danaro gestito, adempimento di regola posto a chiusura dei doveri di gestione; rendiconto che assume la natura di conto giudiziale (ancora Cass., n. 12367 del 2001).

In un'altra pronuncia, la Corte di cassazione, con specifico riferimento a una fattispecie riguardante le partecipazioni sociali della Regione Calabria, ha affermato che l'inclusione dei diritti e azioni tra i beni mobili dello Stato, per i quali sussiste l'obbligo della resa del conto, è applicazione di un principio costituzionale, tanto più in considerazione dell'accresciuto rilievo delle partecipazioni societarie degli enti pubblici conseguente al processo di privatizzazioni e che la Corte dei conti ha giurisdizione anche in relazione ai conti aventi ad oggetto azioni e quote societarie (Cass., n. 7390 del 2007).

Con la medesima ordinanza, la stessa Corte ha precisato che la funzione di garanzia insita nella verifica circa la regolare gestione contabile e patrimoniale dell'ente pubblico rende necessario l'esercizio della giurisdizione di conto in tutte le sue componenti, patrimoniali e finanziarie.



Il d.lgs. n. 175 del 2016, all'art. 9, comma 2, prevede che «per le partecipazioni regionali i diritti del socio sono esercitati secondo la disciplina stabilita dalla regione titolare delle partecipazioni», mentre, al successivo comma 3, stabilisce che «[p]er le partecipazioni di enti locali i diritti del socio sono esercitati dal sindaco o dal presidente o da un loro delegato»

In altri termini, con il citato art. 9 il legislatore ha individuato i soggetti deputati a esercitare i diritti dell'azionista nei seguenti termini: per le partecipazioni regionali, la presidenza della regione, salvo diversa disposizione di legge della stessa regione titolare delle partecipazioni; per quelle degli enti locali, il sindaco o il presidente o un loro delegato; in tutti gli altri casi le partecipazioni sono gestite dall'organo amministrativo dell'ente.

7.- Ciò posto, nel procedere ad esaminare il merito delle questioni, questa Corte, avvalendosi della facoltà di decidere l'ordine delle questioni da affrontare (sentenze n. 120 del 2022, n. 260 del 2021, n. 246 del 2020 e n. 258 del 2019), ritiene di esaminare innanzitutto la censura relativa al parametro concernente il riparto di competenze, poiché incidente sul piano delle fonti prima ancora che sul merito della scelta legislativa.

7.1.- La questione è fondata sotto il profilo della violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «giurisdizione e norme processuali» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Con riferimento ai giudizi in esame, va ricordato che i titoli azionari e partecipativi sono espressamente annoverati tra i beni mobili dello Stato, ai sensi dell'art. 20, lettera c), del r.d. n. 827 del 1924 e che il giudizio avente ad oggetto azioni e quote societarie si configura come un procedimento giudiziale a carattere necessario ed ineludibile, finalizzato alla salvaguardia di interessi generali della collettività connessi alla gestione del denaro o di beni pubblici (sentenze n. 292 del 2001 e n. 114 del 1975).

La stessa Corte di cassazione, con la più volte richiamata ordinanza n. 7390 del 2007, ha precisato in maniera chiara come la indefettibile funzione di garanzia insita nella verifica circa la regolare gestione contabile e patrimoniale dell'ente pubblico renda necessario l'esercizio della giurisdizione di conto su tutte le componenti patrimoniali e finanziarie, compresi i titoli azionari.

Ai sensi dell'art. 29, ultimo comma, del r.d. n. 827 del 1924, i consegnatari dei diritti e delle azioni indicati alla lettera c) dell'art. 20 del regolamento di contabilità generale rispondono anche delle variazioni che subiscono i crediti loro affidati. Detta disposizione è stata ulteriormente valorizzata dalla stessa Corte di cassazione (ancora Cass., ordinanza n. 7390 del 2007), con un articolato obiter dictum in cui è precisato che «il giudizio non può essere limitato al titolo originario nella sua materialità, ma deve riguardare anche le variazioni del valore dei titoli e gli utili o dividendi distribuiti».

Il giudizio di conto, come affermato da questa Corte, si configura essenzialmente come una procedura giudiziale a carattere necessario, volta a verificare se chi ha avuto maneggio di denaro pubblico e ha avuto in carico risorse finanziarie provenienti da bilanci pubblici è in grado di rendere conto del modo legale in cui lo ha speso, e non risulta gravato da obbligazioni di restituzione. In quanto tale, il giudizio di conto ha come destinatari non già gli ordinatori della spesa, bensì gli agenti contabili che riscuotono le entrate ed eseguono le spese (sentenza n. 292 del 2001).

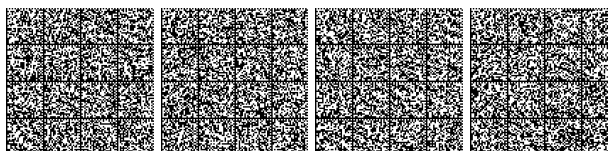
La giurisdizione della Corte dei conti in questo giudizio risponde dunque all'esigenza del rispetto della legalità contabile delle risorse pubbliche, come affermato anche nella sentenza n. 129 del 1981 in cui questa Corte ha ricordato che la giurisdizione sui conti giudiziali - essendo retta da un impulso d'ufficio - presenta un carattere necessario e continuo, risolvendosi inevitabilmente in tanti giudizi quanti sono i conti che periodicamente si susseguono.

Tali affermazioni si inverano nell'art. 138, comma 1, cod. giust. contabile, secondo cui «le amministrazioni comunicano alla sezione giurisdizionale territorialmente competente i dati identificativi relativi ai soggetti nominati agenti contabili e tenuti alla resa del conto giudiziale» e nei successivi artt. 139 - che impone ai suddetti agenti di presentare il conto alla chiusura dell'esercizio finanziario salvo diverso termine previsto dalla legge - e 140, comma 1, che prevede il deposito del conto, parificato dall'amministrazione, presso la segreteria della sezione giurisdizionale competente.

Per effetto di tale deposito l'agente contabile si intende costituito in giudizio (art. 140, comma 3, cod. giust. contabile).

La disposizione regionale censurata, attribuendo autonomamente la qualifica di agenti contabili ai consiglieri di amministrazione e ai componenti del collegio sindacale, nominati dal Presidente della Regione o dai rappresentanti nelle assemblee sociali, delle società partecipate dalla Regione Calabria, esula dalla competenza del legislatore regionale.

Quest'ultimo può unicamente disciplinare l'assetto organizzativo interno della gestione ed eventualmente gli ambiti della delega, ma non può attribuire la qualifica di agente contabile invadendo la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «giurisdizione e norme processuali» (sentenze n. 160 del 2022, n. 285 del 2019, n. 8 del 2017, n. 19 del 2014).



Secondo quanto stabilito dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., difatti, spetta solo allo Stato dettare la disciplina relativa alla predetta materia «giurisdizione e norme processuali» e dunque, nello specifico, quella inerente al giudizio di conto.

8.- Sono assorbite le censure sollevate in riferimento agli altri parametri costituzionali evocati dal giudice rimettente.

9.- In assenza di una disciplina statale organica e tenuto conto che il giudizio di conto è materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, questa Corte esprime l'auspicio che il legislatore statale intervenga nella materia prendendo in adeguata considerazione l'evoluzione della figura e del ruolo dell'agente contabile con particolare riguardo alle partecipazioni societarie degli enti pubblici.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8);

2) dichiara l'inammissibilità dell'intervento in giudizio del Procuratore generale della Corte dei conti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2024

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA

T\_240059

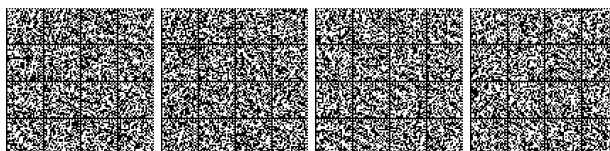
N. 60

*Sentenza 5 marzo - 18 aprile 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Immobili non utilizzabili né disponibili a seguito occupazione abusiva per la quale sia stata tempestivamente presentata denuncia o iniziata azione giudiziaria penale - Esenzione dal pagamento - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione del principio della capacità contributiva - Illegittimità costituzionale *in parte qua*, nel testo applicabile *ratione temporis*.**

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 9, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 42, secondo comma, e 53, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), promossi dalla Corte di cassazione, sezione tributaria, con ordinanze del 13 aprile 2023, iscritte ai numeri 84 e 85 del registro ordinanze 2023 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione di casa di cura Valle Fiorita srl;

udito nell'udienza pubblica del 5 marzo 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;

udito l'avvocato Rosamaria Nicastro per casa di cura Valle Fiorita srl;

deliberato nella camera di consiglio del 5 marzo 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con due ordinanze di identico tenore, iscritte ai numeri 84 e 85 del registro ordinanze 2023, la Corte di cassazione, sezione tributaria, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), nella sua formulazione originaria applicabile *ratione temporis*, nella parte in cui non prevede l'esenzione dal pagamento dell'imposta municipale unica (IMU) nell'ipotesi di occupazione abusiva dell'immobile che non possa essere liberato pur in presenza di denuncia agli organi istituzionali preposti, per violazione degli artt. 3, primo comma, 53, primo comma, e 42, secondo comma, della Costituzione e dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

2.- Riferisce il rimettente che la controversia nasce a seguito di due ricorsi della casa di cura Valle Fiorita srl avverso il silenzio rifiuto opposto da Roma Capitale sull'istanza di rimborso del versamento IMU, rispettivamente per le annualità 2013 e 2014, relativo a un immobile di proprietà della suddetta società, occupato abusivamente da terzi a partire dal dicembre 2012. Tale società aveva dimostrato che erano state attivate tutte le necessarie iniziative per prevenire l'occupazione dell'immobile («dalla predisposizione della chiusura a mezzo blocchetti di cemento delle aperture [...] alla attivazione di un servizio di sorveglianza privata ancorché non armata sin dal mese di marzo 2012») e che aveva altresì provveduto a denunciare immediatamente all'autorità preposta l'avvenuta sua occupazione abusiva e tuttavia, benché fosse stato disposto un sequestro preventivo dell'immobile da parte del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Roma nell'agosto 2013, lo stesso non aveva avuto esecuzione per motivi di ordine pubblico.

Secondo il giudice *a quo*, dunque, casa di cura Valle Fiorita srl era proprietaria dell'immobile, ma al contempo ne aveva perduto il possesso, sicché non sussisterebbe il presupposto per l'applicazione dell'imposta di cui era stato chiesto il rimborso, atteso che la predetta società - pur avendo ottenuto un decreto di sequestro preventivo dall'autorità giudiziaria che aveva ipotizzato il reato di occupazione abusiva di immobile sanzionato dall'art. 633 del codice penale - non era riuscita a ripristinare il «contatto materiale con il bene». Dalle indagini giudiziarie risultava infatti che gli occupanti avevano modificato i locali occupati, installando tra l'altro cancellate volte a limitare l'accesso all'immobile.

Stante la mancata esecuzione del provvedimento di sequestro, casa di cura Valle Fiorita srl ha proposto, in data 21 ottobre 2013, ricorso innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo ai sensi dell'art. 34 CEDU; con la sentenza 13 dicembre 2018, Casa di cura Valle Fiorita srl contro Italia, la Corte EDU ha accolto le istanze della società e condan-





nato lo Stato italiano al risarcimento del danno, affermando che la mancata esecuzione del provvedimento di sequestro preventivo era riconducibile alla previsione di cui al primo capoverso del primo comma dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, secondo cui, l'esercizio reale ed effettivo del diritto alla protezione della proprietà, può «esigere delle misure positive di tutela, in particolare laddove sussista un legame diretto tra le misure che un ricorrente potrebbe legittimamente attendersi dalle autorità e il godimento effettivo da parte di quest'ultimo dei suoi beni», rilevando che tale assunto, combinato con il principio della preminenza del diritto, giustifica l'irrogazione di una sanzione a danno dello Stato che non abbia dato esecuzione ovvero che abbia impedito l'esecuzione di una decisione giudiziaria.

Secondo il giudice rimettente, casa di cura Valle Fiorita srl avrebbe pertanto potuto trasferire la proprietà dell'immobile ma non il possesso, almeno fino a quando lo sgombero degli occupanti abusivi non fosse stato eseguito.

3.- Ritiene il giudice *a quo* che non assumerebbe rilevanza l'entrata in vigore, nelle more, dell'art. 1, comma 81, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), che, a decorrere dal 1° gennaio 2023, modificando l'art. 1, comma 759, 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), concernente i casi di esenzione dall'imposta municipale propria, ha previsto che «[s]ono esenti dall'imposta, per il periodo dell'anno durante il quale sussistono le condizioni prescritte: [...] *g-bis*) gli immobili non utilizzabili né disponibili, per i quali sia stata presentata denuncia all'autorità giudiziaria in relazione ai reati di cui agli articoli 614, secondo comma, o 633 del codice penale o per la cui occupazione abusiva sia stata presentata denuncia o iniziata azione giudiziaria penale».

Ciò in quanto tale disposizione non potrebbe considerarsi retroattiva, ai sensi dell'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, in mancanza di indicazioni espresse in tal senso, né potrebbe qualificarsi come interpretativa, perché il contenuto precettivo di essa non si ricollegerebbe ad altra norma preesistente da chiarire o da precisare.

Il dato normativo su cui si baserebbe l'ente impositore per il diniego dell'istanza di rimborso della società sarebbe dunque costituito dai previgenti artt. 13, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 - secondo cui «[l]'imposta municipale propria ha per presupposto il possesso di immobili di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504» - e 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, i quali prevedono che «[s] oggetti passivi dell'imposta municipale propria sono il proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali alla cui produzione o scambio è diretta l'attività di impresa, ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi [...]. Per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria, soggetto passivo è il locatario a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto», applicabili *ratione temporis*.

Da ciò conseguirebbe che, ai fini impositivi, sarebbe rilevante non già il possesso del bene, bensì solo l'esistenza di un titolo.

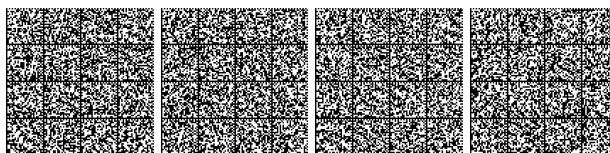
4.- Il rimettente sostiene che la questione sia rilevante ai fini della decisione dei giudizi a quibus, giacché l'eventuale declaratoria d'illegittimità costituzionale della disposizione censurata inciderebbe sul diritto vivente (favorevole all'ente impositore) ormai consolidatosi. Sussisterebbe, difatti, un effettivo e concreto rapporto di strumentalità tra la definizione del giudizio principale e la risoluzione della questione di legittimità costituzionale in quanto il rimettente, ai fini della decisione dei giudizi a quibus, dovrebbe fare applicazione della disposizione censurata.

5.- Quanto alla non manifesta infondatezza il giudice *a quo* dubita, anzitutto, della compatibilità della disposizione in esame con gli artt. 53 e 3 Cost.

In primo luogo, il rimettente ritiene sussistano elementi di contrasto con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost. e con il principio di uguaglianza tributaria, in base al quale a situazioni uguali dovrebbero corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse dovrebbe corrispondere un trattamento tributario diseguale.

Ritiene il rimettente che, per le annualità d'imposta in cui permane l'occupazione abusiva per scelte degli organi amministrativi preposti allo sgombero degli immobili, il prelievo tributario si porrebbe in contrasto con i principi costituzionali evocati. Difatti, il possesso legittimante il sorgere della soggettività passiva ai fini IMU, per essere effettivo, presupporrebbe che la cosa rientri materialmente nella disponibilità individuale del possessore, di talché quest'ultimo possa esercitare le prerogative discendenti dal diritto ricadente sul bene.

Nella fattispecie in esame, in cui casa di cura Valle Fiorita srl, proprietaria dell'immobile, è stata privata della possibilità di esercitare qualsivoglia diritto sulla cosa, secondo il rimettente l'originaria ricorrente non avrebbe dovuto essere considerata soggetto passivo ai fini IMU, stante l'assenza dei requisiti minimi affinché possa configurarsi una situazione possessoria e, conseguentemente, una capacità contributiva.



Ai fini del verificarsi o meno del presupposto impositivo dell'IMU, nei casi come quello in esame, assumerebbe precipuo rilievo la perdita del possesso in relazione alle dichiarazioni degli organi di polizia che attestino l'impossibilità di sgomberare l'immobile. Se infatti gli organi istituzionali preposti non fossero in grado di difendere il diritto di proprietà costituzionalmente sancito, il proprietario, di riflesso, rimarrebbe senza tutela e quindi senza possesso.

Innanzi a una condizione «patologica» come quella relativa ai giudizi a quibus, ove un soggetto si trovi nell'impossibilità di recuperare il possesso del proprio immobile per scelta degli organi dello Stato preposti a sgomberare gli immobili occupati abusivamente (e non a causa di comportamento illegittimo del proprietario o per sua inerzia), risulterebbe in contrasto con i principi costituzionali imporre il pagamento dell'imposta per gli esercizi in cui permanga l'occupazione abusiva, difettando la capacità contributiva del proprietario.

In secondo luogo, la disposizione censurata sarebbe in conflitto con l'art. 3 Cost. perché sarebbe irragionevole che al proprietario di un immobile inagibile o inabitabile (eventualmente, a causa della sua inerzia) sia riconosciuta, ai sensi dell'art. 13, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, una riduzione della base imponibile IMU, mentre, per il proprietario di un immobile occupato abusivamente per causa non dipendente dalla sua volontà e privo di strumenti di tutela giuridica per recuperarne il possesso sia invece prevista una tassazione integrale.

5.1.- La tassazione degli immobili occupati abusivamente, e non «sgomberabili», susciterebbe dubbi di compatibilità costituzionale anche con gli artt. 42, secondo comma, Cost. e 1 Prot. addiz. CEDU, i quali garantiscono e tutelano la proprietà privata.

Un'occupazione abusiva dovrebbe permettere, difatti, l'esercizio di azioni a tutela della proprietà o del possesso, cui si accompagni l'intervento della pubblica amministrazione volto allo «sgombero» dell'immobile. Tuttavia, se l'intervento dell'autorità non sia risolutivo, con conseguente permanenza dello stato di illiceità, e il diritto di proprietà non riceva tutela da parte dell'amministrazione pubblica, quest'ultima ne trarrebbe un vantaggio, consistente nella riscossione del tributo pur in presenza di una situazione illecita da essa «tollerata» a detrimento del diritto di proprietà del proprietario dell'immobile.

Ciò contrasterebbe con quanto affermato più volte dalla Corte EDU, secondo la quale non è consentito alla pubblica amministrazione trarre vantaggio da propri comportamenti illeciti e, più in generale, da una situazione di illegalità dalla stessa determinata (sono richiamate Corte EDU, sentenze 13 ottobre 2015 [*recte*: 2005], La Rosa e Alba contro Italia e 6 marzo 2007, Scordino contro Italia). Questo principio avrebbe trovato ingresso anche nella giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 71 del 2015 e n. 293 del 2010).

5.2.- In definitiva, il rimettente ritiene non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 42, secondo comma, e 53, primo comma, Cost., anche in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011 (nel testo applicabile *ratione temporis*), nella parte in cui non prevede l'esenzione d'imposta nell'ipotesi di occupazione abusiva dell'immobile che non possa essere liberato pur in presenza di denuncia agli organi istituzionali preposti.

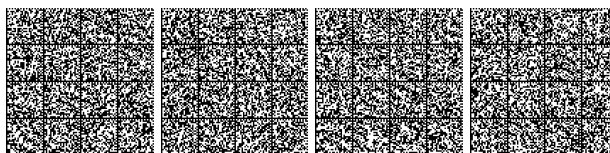
6.- Si è costituita in giudizio casa di cura Valle Fiorita srl.

Sostiene la difesa di parte che l'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011 violerebbe l'art. 53 Cost., poiché, nell'ipotesi in cui un soggetto sia sprovvisto sia della disponibilità materiale del bene, in quanto abusivamente occupato, sia della possibilità di esercitare qualsivoglia diritto sullo stesso e di ricevere dall'ordinamento una adeguata tutela nella fase dell'esercizio del proprio diritto possessorio, difetterebbe l'effettività, la certezza e l'attualità del presupposto d'imposta e, conseguentemente, difetterebbe la capacità contributiva, che quel presupposto dovrebbe esprimere.

Una pretesa impositiva potrebbe considerarsi conforme all'art. 53 Cost. soltanto se collegata a fatti espressivi di capacità contributiva.

In particolare, in base all'art. 8 del d.lgs. n. 23 del 2011, il presupposto dell'IMU dovrebbe individuarsi nel «possessione di immobili diversi dall'abitazione principale». Tuttavia, il possesso legittimante il sorgere della soggettività passiva ai fini IMU, ex art. 9 del medesimo d.lgs. n. 23 del 2011, per essere effettivo, concreto e attuale, presupporrebbe che il bene da sottoporre a tassazione sia nella disponibilità del possessore di talché quest'ultimo possa esercitare le prerogative discendenti dal diritto ricadente sul bene. Nell'ipotesi in cui il proprietario sia sprovvisto della disponibilità materiale del bene e della possibilità di ripristinare tale disponibilità verrebbe a mancare il presupposto dell'imposta, che si concretizzerebbe nell'effettiva, concreta e attuale possibilità di esercizio dei poteri di disposizione e godimento del bene, in quanto manifestazioni di capacità contributiva.

Dunque, non sarebbe configurabile in capo al titolare di un immobile occupato abusivamente, che abbia esperito infruttuosamente tutti i mezzi a tutela del proprio diritto, una situazione possessoria espressiva di capacità contributiva. Pertanto, per gli esercizi in cui permanga l'occupazione abusiva per cause indipendenti dalla volontà del proprietario



del bene che abbia esperito i mezzi di tutela approntati dall'ordinamento, mancherebbe il presupposto d'imposta, cosicché l'imposizione si porrebbe in contrasto con il principio di capacità contributiva ex art. 53 Cost.

L'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011 violerebbe anche l'art. 3 Cost., in quanto determinerebbe una ingiustificata lesione del principio di uguaglianza, e si porrebbe in contrasto anche con il criterio di ragionevolezza.

Sostiene la difesa di parte che in virtù del principio secondo cui a situazioni uguali debbono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, situazioni diverse, per propria natura sia giuridica che fattuale, devono avere un diverso trattamento tributario, sarebbe evidente che non potrebbero essere sovrapposte e trattate in modo eguale due situazioni giuridiche strutturalmente diverse che esprimerebbero una diversa capacità contributiva: da un lato, quella del proprietario che abbia il possesso della res e, dall'altro, quella del proprietario che non abbia tale possesso.

Inoltre, la disposizione censurata sarebbe in contrasto con il parametro di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto le scelte legislative sarebbero incoerenti e contraddittorie. In particolare, sarebbe irragionevole che al proprietario di un immobile inagibile o inabitabile sia riconosciuta una riduzione della base imponibile IMU, ex art. 13, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, mentre, al proprietario di un immobile occupato abusivamente, e al quale l'ordinamento non offra strumenti di tutela efficaci, sia applicata una tassazione integrale.

L'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011 (nel testo applicabile *ratione temporis*) violerebbe altresì l'art. 42, secondo comma, Cost., che sancisce il diritto fondamentale - tutelato erga omnes - della proprietà privata, e l'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Sostiene la difesa di parte che, in ipotesi di occupazione abusiva di un immobile, laddove il proprietario abbia posto in essere inutilmente le azioni a tutela della proprietà e del possesso volte al ripristino della legittima situazione possessoria, il diritto di proprietà, pur costituzionalmente garantito, non riceverebbe una tutela effettiva da parte dell'ordinamento. In tali ipotesi, alla luce della disposizione censurata *ratione temporis* vigente, la pubblica amministrazione avrebbe addirittura un vantaggio, consistente nella riscossione di un tributo, pur in presenza di una situazione illegale in relazione alla quale si è astenuta dall'esercizio dei propri poteri coercitivi.

Non sarebbe ammissibile, in uno stato di diritto, che l'ordinamento contempli gli strumenti necessari alla tutela della posizione giuridica soggettiva del privato, imponendo a costui di avvalersene per poter realizzare il proprio interesse secundum *ius* e poi non faccia in modo che l'interesse del singolo sia soddisfatto in sede esecutiva con la forza che solo lo Stato è autorizzato a dispiegare, ma ritenga, comunque, che quel soggetto venga ritenuto centro di imputazione di obblighi tributari indefettibilmente connessi alla possibilità di esercizio dei titoli possessori.

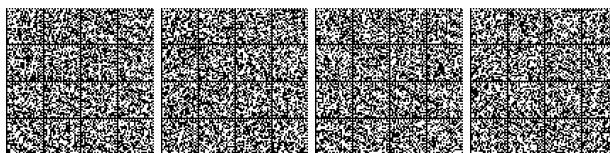
La disposizione censurata sarebbe in contrasto altresì con l'art. 1 Prot. addiz. CEDU che tutela la proprietà privata, cosicché una restrizione della tutela proprietaria dovrebbe rispondere a un giusto equilibrio tra esigenze pubbliche ed esigenze di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo e non potrebbe essere determinata dall'inerzia totale e prolungata della competente autorità, la quale non potrebbe «trarre vantaggio da propri comportamenti illeciti e, più in generale, da una situazione di illegalità dalla stessa determinata» (sono richiamate le sentenze della Corte EDU, La Rosa e Alba e Scordino).

Ritiene dunque la difesa della parte che la disposizione censurata, consentendo alla pubblica amministrazione di riscuotere un tributo sulla base di una situazione di illegalità (occupazione abusiva di un immobile) da essa tollerata e non opposta, a detrimento del diritto di proprietà, sia in contrasto con gli artt. 42, secondo comma, Cost. e 1 Prot. addiz. CEDU.

### *Considerato in diritto*

1.- Con le ordinanze indicate in epigrafe, la Corte di cassazione, sezione tributaria, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, nella sua formulazione originaria applicabile *ratione temporis*, nella parte in cui non prevede l'esenzione dal pagamento dell'IMU nell'ipotesi di immobile occupato abusivamente nonostante la denuncia agli organi istituzionali preposti, per violazione degli artt. 3, primo comma, 53, primo comma, 42, secondo comma, Cost. e 1 Prot. addiz. CEDU.

2.- Riferisce il giudice *a quo* che nel dicembre 2012 era stato occupato abusivamente un edificio della casa di cura Valle Fiorita srl e che questa aveva proposto due ricorsi avverso il silenzio rifiuto opposto da Roma Capitale sull'istanza di rimborso del versamento IMU, rispettivamente per le annualità 2013 e 2014. Nei ricorsi venivano evidenziate la perdita del possesso dell'immobile nonché la denuncia immediata del fatto in sede penale, e la mancata esecuzione del sequestro preventivo dell'immobile disposto dall'autorità giudiziaria.



Il rimettente afferma che la suddetta società, pur essendo proprietaria dell'immobile, ne aveva al contempo perduto il possesso, sicché non sussisterebbe il presupposto impositivo dell'IMU.

Ritiene dunque il giudice *a quo* che, in virtù della disciplina censurata e del relativo diritto vivente, ai fini impositivi sarebbe rilevante solo l'esistenza di un titolo che attesti un diritto reale sull'immobile o un contratto di leasing, non anche il relativo possesso del bene.

La questione sarebbe non manifestamente infondata con riguardo agli artt. 53, primo comma, e 3, primo comma, Cost., perché l'immobile occupato abusivamente non costituirebbe un valido indice di capacità contributiva e si determinerebbe così un trattamento uguale di situazioni diseguali, in quanto verrebbero sottoposti alla stessa imposizione sia gli immobili occupati abusivamente sia quelli che non lo siano.

La perdita del possesso assumerebbe un particolare significato alla luce, da un lato, della denuncia agli organi istituzionali da parte del proprietario dell'immobile occupato abusivamente e, dall'altro, dell'inerzia delle autorità preposte al suo sgombero, cosicché sarebbe irragionevole riconoscere al proprietario di un immobile inagibile o inabitabile (eventualmente, a causa della sua inerzia) una riduzione della base imponibile IMU e prevedere, invece, la tassazione integrale a carico del proprietario di un immobile occupato abusivamente per causa non dipendente dalla sua volontà e privo di strumenti di tutela giuridica per recuperarne il possesso.

La disposizione censurata sarebbe in contrasto anche con l'art. 42, secondo comma, Cost. e con l'art. 1 Prot. addiz. CEDU, i quali garantiscono e tutelano la proprietà privata, perché quest'ultima dovrebbe attribuire l'esercizio di azioni a tutela della proprietà o del possesso, ivi incluso l'intervento della forza pubblica per lo «sgombero» dell'immobile e per di più non sarebbe consentito alla pubblica amministrazione trarre vantaggio da propri comportamenti illeciti.

3.- I giudizi hanno ad oggetto la stessa disposizione che è censurata con riferimento agli stessi parametri e con le medesime argomentazioni; ponendo, pertanto, identiche questioni, vanno riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

4.- La questione è rilevante in quanto la disposizione censurata - pur successivamente abrogata dall'art. 1, comma 780, della legge n. 160 del 2019 a decorrere dal 1° gennaio 2020 - trova effettiva applicazione nei giudizi a quibus, ove, di fronte alla Corte di cassazione, si discute circa la debenza o meno dell'IMU per le annualità d'imposta relative al 2013 e al 2014.

5.- Preliminarmente, è necessaria una breve premessa normativa e giurisprudenziale relativa ai presupposti impositivi dell'IMU.

5.1.- L'IMU è un'imposta che grava sugli immobili, introdotta sulla base degli artt. 8 e 9 del d.lgs. n. 23 del 2011 (disposizioni modificate molte volte nel corso degli anni) e 13 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito (disposizione anch'essa più volte modificata), in sostituzione dell'imposta comunale sugli immobili (ICI), quest'ultima, istituita con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), può essere considerato il tributo precursore dell'IMU.

A decorrere dal 2014 e fino al 2019, poi, l'IMU è stata disciplinata dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)» quale imposta facente parte, insieme al tributo per i servizi indivisibili (TASI) e alla tassa sui rifiuti (TARI), dell'imposta unica comunale (IUC).

La legge n. 160 del 2019 ha successivamente abolito, a decorrere dall'anno 2020, la IUC e - tra i tributi che ne facevano parte - la TASI. Sono, invece, rimasti in vigore tra quelli che componevano la medesima IUC, la TARI e l'IMU, quest'ultima come disciplinata dalla stessa legge n. 160 del 2019.

Secondo l'art. 9 del d.lgs. n. 23 del 2011, nel testo applicabile *ratione temporis*, e in particolare con riferimento alle annualità d'imposta 2013 e 2014 oggetto delle due ordinanze di rimessione: «1. [s]oggetti passivi dell'imposta municipale propria sono il proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa, ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi. Nel caso di concessione di aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario. Per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria, soggetto passivo è il locatario a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto. 2. L'imposta è dovuta per anni solari proporzionalmente alla quota ed ai mesi dell'anno nei quali si è protratto il possesso; a tal fine il mese durante il quale il possesso si è protratto per almeno quindici giorni è computato per intero. A ciascuno degli anni solari corrisponde un'autonoma obbligazione tributaria».

Inoltre, secondo il precedente art. 8, comma 2, «[l]'imposta municipale propria ha per presupposto il possesso di immobili»; negli stessi identici termini si esprime l'art. 13, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, nel testo applicabile *ratione temporis*.



Da ultimo, l'art. 1, comma 81, della legge n. 197 del 2022 ha modificato l'art. 1, comma 759, della legge n. 160 del 2019, il quale, nel testo attualmente in vigore, prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2023, «[s]ono esenti dall'imposta per il periodo dell'anno durante il quale sussistono le condizioni prescritte [...] g-bis) gli immobili non utilizzabili né disponibili, per i quali sia stata presentata denuncia all'autorità giudiziaria in relazione ai reati di cui agli articoli 614, secondo comma, o 633 del codice penale o per la cui occupazione abusiva sia stata presentata denuncia o iniziata azione giudiziaria penale».

6.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, nel testo applicabile *ratione temporis*, sollevata in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 53, primo comma, Cost. è fondata, nei termini che seguono.

Indipendentemente dalla nozione di possesso cui debba farsi riferimento a proposito dell'IMU, è irragionevole affermare che sussista la capacità contributiva del proprietario che abbia subito l'occupazione abusiva di un immobile che lo renda inutilizzabile e indisponibile e si sia prontamente attivato per denunciarne penalmente l'accaduto, tanto che il legislatore, come già rilevato, è intervenuto con la legge n. 197 del 2022 per dichiarare non dovuta l'imposta in questione.

Emblematico è il caso oggetto dei giudizi a quibus in cui la società proprietaria aveva assunto tutte le necessarie iniziative per prevenire l'occupazione dell'immobile e aveva tempestivamente provveduto a denunciare all'autorità giudiziaria penale l'avvenuta occupazione contro la sua volontà. Benché nell'agosto 2013 fosse stato disposto un sequestro preventivo dell'immobile ex art. 321 del codice di procedura penale da parte del giudice per le indagini preliminari, lo stesso sequestro non aveva avuto esecuzione per ragioni di ordine pubblico. Pertanto, la società proprietaria non era riuscita a tornare nel possesso dell'immobile nonostante l'uso di una diligenza adeguata.

Questa Corte ha costantemente affermato che «ogni prelievo tributario deve avere una causa giustificatrice in indici concretamente rivelatori di ricchezza (*ex plurimis*, sentenze n. 156 del 2001, n. 111 del 1997, n. 21 del 1996, n. 143 del 1995, n. 179 del 1985 e n. 200 del 1976)» (sentenza n. 10 del 2023) e ha sottolineato che «la sottrazione all'imposizione (o la sua riduzione) è resa necessaria [...] dal rilievo di una minore o assente capacità contributiva (che il legislatore può riscontrare in relazione ad alcune circostanze di fatto)» (sentenza n. 120 del 2020).

È dunque irragionevole e contrario al principio della capacità contributiva che il proprietario di un immobile occupato abusivamente, il quale abbia sporto tempestiva denuncia all'autorità giudiziaria penale sia, ciò nonostante, tenuto a versare l'IMU per il periodo decorrente dal momento della denuncia a quello in cui l'immobile venga liberato, perché la proprietà di tale immobile non costituisce, per il periodo in cui è abusivamente occupato, un valido indice rivelatore di ricchezza per il proprietario spogliato del possesso.

Del resto, questa impostazione è coerente con una ipotesi impositiva per certi versi simile in cui, in caso di perdita della disponibilità del bene per fatto di terzo, l'ordinamento giuridico stabilisce il venir meno dell'obbligo del pagamento dell'imposta. È questo il caso della tassa automobilistica: l'art. 5 del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 1983, n. 53, stabilisce infatti, ai commi trentasettesimo e trentottesimo, che, nonostante il soggetto passivo sia il proprietario del bene, «[l]a perdita del possesso del veicolo o dell'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi d'imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione. L'obbligo del pagamento ricomincia a decorrere dal mese in cui avviene il riacquisto del possesso o la disponibilità del veicolo o dell'autoscafo».

7.- Deve pertanto affermarsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, nel testo applicabile *ratione temporis*, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 53, primo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che - sul modello dell'art. 1, comma 81, della legge n. 197 del 2022 citato dal rimettente - non sono soggetti all'imposta municipale propria, per il periodo dell'anno durante il quale sussistono le condizioni prescritte, gli immobili non utilizzabili né disponibili, per i quali sia stata presentata denuncia all'autorità giudiziaria in relazione ai reati di cui agli artt. 614, secondo comma, o 633 cod. pen. o per la cui occupazione abusiva sia stata presentata denuncia o iniziata azione giudiziaria penale.

8.- L'accoglimento della questione in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 53, primo comma, Cost. permette di ritenere assorbite le ulteriori censure.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), nel testo applicabile ratione temporis, nella parte in cui non prevede che non siano soggetti all'imposta municipale propria, per il periodo dell'anno durante il quale sussistono le condizioni prescritte, gli immobili non utilizzabili né disponibili, per i quali sia stata presentata denuncia all'autorità giudiziaria in relazione ai reati di cui agli artt. 614, secondo comma, o 633 del codice penale o per la cui occupazione abusiva sia stata presentata denuncia o iniziata azione giudiziaria penale.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*Angelo BUSCEMA, *Redattore*Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2024

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA

**T\_240060**

n. 61

*Sentenza 20 marzo - 18 aprile 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Acque - Servizio idrico integrato - Norme della Regione Lombardia - Ambiti territoriali ottimali (ATO) - Possibile perimetrazione secondo i confini amministrativi delle comunità montane, anziché delle province lombarde e della Città metropolitana di Milano, come stabiliti dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Lamentato contrasto con la competenza esclusiva nelle materie di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza - *Ius superveniens* di carattere satisfattivo - Cessata materia del contendere.**

- Legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2021, n. 24, art. 13, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 147; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 3-*bis*.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

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



ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2021, n. 24, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9 ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2022», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 febbraio 2022, depositato in cancelleria il 4 marzo 2022, iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2024 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Manzi per la Regione Lombardia;

deliberato nella camera di consiglio del 20 marzo 2024.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 25 febbraio 2022 e depositato il successivo 4 marzo (reg. ric. n. 22 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2021, n. 24, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9 ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2022», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), della Costituzione.

1.1.- Il ricorrente riferisce che l'articolo impugnato ha modificato l'art. 47 della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), introducendo una serie di previsioni relative alla delimitazione degli ambiti territoriali ottimali (ATO) per lo svolgimento delle attività del servizio idrico integrato (SII).

In particolare, l'art. 47 della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, come modificato, prevede oggi che gli ATO non coincidano più necessariamente con i confini amministrativi delle province lombarde e della Città metropolitana di Milano (comma 1), e che questi possano essere «perimetrati con riferimento ai confini amministrativi delle comunità montane, anche su proposta dei comuni, al fine di migliorare la gestione del servizio idrico integrato secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità» (comma 1-*bis*), anche tenuto conto di alcuni parametri elencati nello stesso comma. Le ulteriori previsioni introdotte dalla disposizione impugnata disciplinano, poi, i contenuti della proposta di individuazione del nuovo ATO, su cui si pronuncia, con deliberazione, la Giunta regionale (comma 1-*ter*) e gli adempimenti posti a carico dell'ufficio d'ambito neocostituito, in vista dell'indennizzo cui questi è tenuto, a favore del soggetto gestore del servizio nel territorio dei comuni transitati nel nuovo ATO, per gli «investimenti effettuati nei predetti comuni per la parte non ancora ammortizzata dagli introiti tariffari» (comma 1-*quater*).

2.- Secondo il ricorrente, le disposizioni introdotte dall'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 24 del 2021 violerebbero i parametri costituzionali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., cui questa Corte avrebbe costantemente ricondotto la materia in questione, perché si porrebbero «in contrasto con la disciplina nazionale e, in particolare, con i presupposti di applicazione della deroga delle dimensioni definite dalla legislazione statale», come attualmente disciplinati dall'art. 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e dall'art. 3-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148.

Secondo tale normativa, l'individuazione degli enti di governo d'ambito dovrebbe avvenire «con delibera» delle regioni (art. 147, comma 1, cod. ambiente), ma queste non sarebbero «del tutto libere di modificare gli ambiti territoriali a loro piacimento», sia perché la dimensione degli ATO «di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territo-



rio provinciale» (art. 3-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, come convertito), sia perché l'eventuale deroga dovrebbe rispettare i criteri costituiti dall'unità del bacino idrografico, dalla unicità e dall'adeguatezza delle dimensioni gestionali (art. 147, comma 2, cod. ambiente). In tal caso, le regioni dovrebbero pur sempre motivare la scelta «in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni» (art. 3-*bis*, comma 1, d.l. n. 138 del 2011, come convertito).

Se pure alle regioni, quindi, fosse consentito derogare alla disciplina statale sulle dimensioni ottimali degli ambiti territoriali, ciò dovrebbe comunque avvenire «nel rispetto del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione stessa, motivando la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 173 del 2017).

Il legislatore lombardo, con le disposizioni impugnate, avrebbe invece finito per assimilare, in linea generale, le comunità montane alle province, quale ambito preferenziale per la gestione del servizio idrico integrato, con il rischio di frammentarne le condizioni di svolgimento, in contrasto con l'apprezzamento operato dal legislatore statale. Quest'ultimo, infatti, ha individuato la dimensione ottimale dell'ATO nel livello provinciale, in vista sia del perseguimento di obiettivi di tutela ambientale, sia di apertura al mercato in ragione del contenimento dei costi di gestione (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 160 del 2016 e n. 134 del 2013).

Inoltre, per il fatto di aver previsto una «fattispecie del tutto innovativa» di portata generale, consistente nell'ATO delimitato territorialmente con riferimento ai confini amministrativi delle comunità montane e di averne assoggettato l'istituzione a un «apposito procedimento amministrativo svolto caso per caso», la Regione avrebbe invertito il rapporto tra regola ed eccezione previsto dalla normativa statale, «codifica[ndo] [...] la possibilità di modificare la delimitazione degli ATO nei territori montani, individuandone di nuovi, aventi dimensione anche diversa, e verosimilmente inferiore, rispetto a quella provinciale».

3.- Con atto depositato il 21 marzo 2022, si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, in persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate.

3.1.- Il ricorso sarebbe, innanzi tutto, inammissibile per genericità, carenza e contraddittorietà della motivazione.

Nella ricostruzione del quadro normativo statale e regionale e nell'illustrazione dei motivi di doglianza, infatti, il ricorrente non avrebbe né chiarito se le disposizioni statali assunte a parametro interposto consentano o meno alle regioni di delimitare gli ATO su base diversa dai confini provinciali, né avrebbe adeguatamente esplicitato le ragioni della presunta illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate. Tali carenze, peraltro, non sarebbero rimediabili per effetto del richiamo alla sentenza di questa Corte n. 173 del 2017, attesa la diversità tra la fattispecie in esame e quella allora scrutinata.

Infine, benché il ricorso sia rivolto contro l'intero contenuto dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 24 del 2021, le censure specificamente formulate dal ricorrente investirebbero unicamente i nuovi commi 1-*bis* e 1-*ter*, introdotti dalla disposizione impugnata nel corpo dell'art. 47 della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003.

3.2.- Nel merito, la difesa regionale evidenzia come, con le disposizioni impugnate, nel rispetto di quanto previsto dalle norme di principio statali, la Regione Lombardia non abbia individuato con legge nuovi ATO sub-provinciali, non essendo stato «attratto alla sfera legislativa - con una previsione di carattere particolare e concreto - quanto affidato dalla disciplina statale ad atto deliberativo della Regione quale autorità amministrativa competente in merito».

La previsione di parametri regionali *ad hoc* per l'istituzione di ATO in aree montane si giustifica, pertanto, alla luce dell'opportunità di adeguare in modo dettagliato alcuni profili organizzativi del servizio al contesto territoriale di riferimento, in vista del miglioramento della gestione del SII secondo i medesimi criteri di efficienza, efficacia ed economicità previsti dall'art. 147, comma 2, cod. ambiente.

Ciò dovrebbe ritenersi consentito sia in ragione della possibilità, per le regioni, di tutelare più intensamente la concorrenza (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 231 del 2020), sia, soprattutto, perché la dimensione minima del nuovo ATO così individuato (75.000 abitanti) dovrebbe ritenersi sufficiente a scongiurare la frammentazione del servizio e, di conseguenza, l'efficienza della relativa gestione.

Alla luce del richiamo, nelle disposizioni impugnate, ai principi e ai criteri contenuti nella normativa statale interposta, la difesa regionale osserva che quella introdotta dal legislatore lombardo non sarebbe una «nuova tipologia di deroga/gestione autonoma del servizio idrico integrato», trattandosi di una possibilità di delimitazione di nuovi «ATO montani», la cui individuazione resterebbe affidata a una delibera della Giunta regionale che, per il fatto di dover motivare la scelta compiuta, non pregiudicherebbe la possibilità del controllo in sede giurisdizionale della discrezionalità esercitata nel corso del relativo procedimento.

La scelta di perimetrare gli ATO solo in contesti montani, inoltre, risponderebbe alla necessità di contrastare gli squilibri demografici, sociali, economici e territoriali, che affliggono le zone montane, coerentemente con le finalità





indicate dalla legge della Regione Lombardia 15 ottobre 2007, n. 25 (Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani), senza con ciò frammentare la gestione del servizio idrico.

Al contrario, osserva ancora la difesa regionale, la disposizione impugnata mirerebbe proprio a «garantire il superamento definitivo della frammentazione del servizio», ovvero la cessazione del perdurare di gestioni in economia da parte dei comuni. Il criterio della perimetrazione su base provinciale, infatti, sarebbe previsto unicamente dall'art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, relativamente alla generalità dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, mentre l'art. 147, comma 2, lettera a), cod. ambiente, con specifico riguardo agli ATO cui è demandata la gestione del SII, adotterebbe un «criterio di perimetrazione sulla base della morfologia idrografica del territorio».

Ne deriverebbe, secondo la Regione, che la prevalenza del criterio di perimetrazione su base provinciale andrebbe verificato alla luce dei «[p]rincipi sulla produzione del diritto ambientale», di cui all'art. 3-bis del d.lgs. n. 152 del 2006.

3.3.- Con una prima istanza depositata il 16 dicembre 2022, successivamente riproposta il 15 maggio 2023, la Regione Lombardia ha chiesto che venissero rinviate le udienze pubbliche fissate, rispettivamente, per il 10 gennaio e per il 20 giugno 2023, al fine di consentire la definizione delle interlocuzioni che la stessa Regione aveva già avviato con il Governo e che avrebbero condotto alla stesura di una modifica della disposizione impugnata. La successiva udienza pubblica è stata pertanto fissata per il 20 marzo 2024.

4.- Con memoria depositata il 16 febbraio 2024, la difesa regionale ha dato conto dello *ius superveniens* costituito dall'art. 19 della legge della Regione Lombardia 14 novembre 2023, n. 4 (Legge di revisione normativa ordinamentale 2023), che ha modificato significativamente la disciplina della materia contenuta nell'art. 47 della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, sostituendo, in particolare, i commi 1-bis e 1-ter della medesima disposizione.

Alla luce della mancata applicazione medio tempore delle disposizioni oggetto di impugnazione e del fatto che lo *ius superveniens* avrebbe avuto «efficacia satisfattiva rispetto alle ragioni del ricorrente», la difesa della Regione Lombardia ha pertanto chiesto a questa Corte di dichiarare la cessazione della materia del contendere.

La richiesta è stata reiterata nel corso dell'udienza pubblica del 20 marzo 2024 e ad essa ha aderito l'Avvocatura generale dello Stato.

### Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 25 febbraio 2022 e depositato il successivo 4 marzo (reg. ric. n. 22 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 24 del 2021, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.

1.1.- Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, per il fatto di consentire che il perimetro degli ATO per lo svolgimento del servizio idrico integrato in Lombardia sia fissato, in alternativa al criterio corrispondente ai confini del territorio delle province e della Città metropolitana di Milano, sulla base dei confini amministrativi delle comunità montane, contrasterebbe con i richiamati parametri costituzionali e, in particolare, violerebbe i parametri interposti costituiti dall'art. 147, comma 2, cod. ambiente e dall'art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011, come convertito.

Infatti, la prefigurazione di un criterio di delimitazione degli ATO incentrato sul perimetro delle comunità montane non rispetterebbe le disposizioni statali richiamate e, più specificamente, si porrebbe in contrasto con i presupposti di applicazione della deroga alle dimensioni territoriali degli ambiti in questione, che di norma coincidono con i confini amministrativi delle province. Tale scelta, da un lato, favorirebbe la frammentazione del servizio e, dall'altro, potrebbe vanificare l'effetto utile della gestione unitaria di territori di dimensioni adeguate.

2.- Prima di esaminare le eccezioni di inammissibilità del ricorso avanzate dalla difesa regionale e di entrare, eventualmente, nel merito delle censure, è necessario vagliare la portata e gli effetti sul presente giudizio dello *ius superveniens* rappresentato dall'art. 19 della legge reg. Lombardia n. 4 del 2023, con cui è stata interamente sostituita la disciplina introdotta dalla disposizione impugnata.

2.1.- L'art. 13, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 24 del 2021, impugnato nel presente giudizio, aveva modificato l'art. 47 della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003 introducendo un criterio alternativo di delimitazione territoriale degli ATO del servizio idrico integrato in Lombardia, incentrato sulla tendenziale compresenza, a fianco di ambiti perimetrati sui territori delle province e della Città metropolitana di Milano, di specifici ATO corrispondenti ai confini amministrativi delle comunità montane.



L'affiancamento di questo duplice criterio di localizzazione territoriale si evinceva chiaramente dal tenore letterale della disposizione impugnata, allorché questa, innanzi tutto, aveva modificato il primo periodo del comma 1 del richiamato art. 47, stabilendo che, da quel momento in avanti, gli ATO del SII in Lombardia corrispondevano solamente «di norma» ai confini amministrativi delle province lombarde e della Città metropolitana di Milano.

La disciplina introdotta ai commi 1-*bis* e seguenti della medesima disposizione dimostrava ulteriormente come i criteri e i presupposti per l'individuazione dei nuovi ATO montani, pur se finalizzati a «eccezionalmente modificare, nei territori montani, le delimitazioni degli ATO di cui al comma 1», prefiguravano in verità un meccanismo alternativo di individuazione, affidato a requisiti di portata generale quali i «criteri di differenziazione territoriale e socio-economica», i «principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio», nonché i parametri legati al numero minimo di abitanti nel nuovo ATO e in quello che residua dallo scorporo (75.000) e il «non pregiudizio per l'assetto e la funzionalità dell'ATO».

2.2.- A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 19 della legge reg. Lombardia n. 4 del 2023, che al comma 1, lettera b), numeri 2) e seguenti, ha sostituito i commi 1-*bis* e 1-*ter* e modificato il comma 1-*quater* dell'art. 47 della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, originariamente introdotti dalla disposizione oggetto delle odierne censure, il legislatore lombardo ha optato per una diversa soluzione legislativa nella materia in questione.

Per un verso, infatti, ha ripristinato l'originaria formulazione del richiamato art. 47, eliminando l'inciso «di norma» quanto alla corrispondenza degli ATO del SII con le province e la Città metropolitana di Milano, che torna pertanto ad essere il criterio ordinario di delimitazione degli ATO lombardi.

Per altro verso, e conseguentemente, il nuovo comma 1-*bis* del medesimo art. 47 non detta più una procedura volta a consentire, in linea generale, l'istituzione di appositi ATO montani, ma provvede direttamente a modificare il perimetro di uno specifico ambito territoriale, quello di Brescia, così da istituire l'ATO di Valle Camonica, «coincidente con i confini amministrativi della Comunità montana di Valle Camonica» e a regolarne le procedure istitutive e i presupposti di operatività.

3.- A fronte di tale novum legislativo, non oggetto di impugnazione ai sensi dell'art. 127 Cost., la difesa della Regione Lombardia ha chiesto che venga dichiarata la cessazione della materia del contendere, atteso che le modifiche apportate all'art. 47 della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003 avrebbero carattere soddisfacente delle pretese avanzate dal ricorrente e la normativa oggetto di impugnazione non avrebbe avuto applicazione durante il periodo della sua vigenza.

3.1.- Entrambi i requisiti, richiesti dalla costante giurisprudenza di questa Corte affinché venga dichiarata la cessazione della materia del contendere (sentenze n. 223 e n. 80 del 2023, n. 222 e n. 92 del 2022; ordinanza n. 96 del 2023), devono ritenersi effettivamente sussistenti.

Non può dubitarsi, innanzi tutto, che le disposizioni oggetto di impugnazione non abbiano avuto applicazione durante il periodo della loro vigenza, come è dimostrato dal mancato avvio del procedimento amministrativo volto a consentire il distacco di un ATO montano da uno già esistente, ai termini e per gli effetti di cui al comma 1-*bis* dell'art. 47 della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 24 del 2021. Che tali procedimenti non siano stati avviati è comprovato, inoltre, dalla nota del 5 febbraio 2024 della Direzione generale enti locali, montagna, risorse energetiche, utilizzo risorsa idrica della Regione Lombardia, depositata in giudizio dalla Regione e il cui contenuto non è stato contestato dal ricorrente.

Né sussistono ragioni, poi, per ritenere che le modifiche legislative sopravvenute non abbiano carattere soddisfacente rispetto alle specifiche doglianze contenute nel ricorso introduttivo.

A fondamento di quest'ultimo, infatti, vi era la constatazione che il vulnus apportato ai dedotti parametri costituzionali e interposti originava dalla scelta del legislatore lombardo di individuare un criterio alternativo, di portata generale, per l'individuazione del perimetro degli ATO del servizio idrico integrato, tale - secondo le parole stesse del ricorso - da «assimilare le stesse comunità montane alle province per quanto concerne l'applicazione delle relative disposizioni».

Venuto meno tale criterio di portata generale e introdotta, al suo posto, una specifica e puntuale previsione, di carattere sostanzialmente provvedimentale, volta all'istituzione dell'ATO di Valle Camonica, deve ritenersi che anche le originarie doglianze governative siano corrispondentemente venute meno, attesa la strutturale diversità tra le due discipline e, con essa, il sostanziale soddisfacimento delle pretese avanzate col ricorso introduttivo.

Del resto, l'Avvocatura generale dello Stato ha aderito, in udienza, alla richiesta della difesa regionale.

4.- Deve, pertanto, essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2021, n. 24, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9 ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2022», promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*Stefano PETITTI, *Redattore*Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2024

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA

T\_240061

N. 62

*Ordinanza 16 - 18 aprile 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Danneggiamento - Danneggiamento commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede - Regime di procedibilità - Previsione, a seguito di novella introdotta con decreto legislativo, della procedibilità d'ufficio anziché della procedibilità a querela della persona offesa - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento rispetto al più grave reato di furto commesso su cose esposte alla pubblica fede, violazione dei criteri di delega e della finalità rieducativa della pena - *Ius superveniens* - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.**

- Codice penale, art. 635, secondo comma, numero 1), e quinto, nel testo introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150.
- Costituzione, art. 3, 27, 76, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 635, commi secondo, numero 1), e quinto, del codice penale, nel testo introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), nonché dello stesso art. 2, comma 1, lettera *n*), del d.lgs. n. 150 del 2022, promossi dai Tribunali ordinari di Siracusa, Nola, Rovereto, Lecco, Modena, Lecce, Ancona, Palermo, Agrigento, Messina, Terni, Gela, Ragusa e Arezzo in diciassette distinti procedimenti penali, con altrettante ordinanze iscritte rispettivamente ai numeri 47, 57, 77, 79, 90, 91, 94, 115, 118, 123, 130, 136, 137 e 164 del registro ordinanze 2023 nonché ai numeri 2, 14 e 20 del registro ordinanze 2024 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 16, 18, 24, 25, 28, 37, 38, 39, 41 e 42, prima serie speciale, dell'anno 2023 nonché numeri 2, 4, 8 e 9, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 16 aprile 2024 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 16 aprile 2024.

Ritenuto che, con diciassette ordinanze di analogo tenore, i Tribunali ordinari di Siracusa (r.o. n. 47 e n. 91 del 2023), Nola (r.o. n. 57 del 2023), Rovereto (r.o. n. 77 del 2023), Lecco (r.o. n. 79 del 2023), Modena (r.o. n. 90 del 2023), Lecce (r.o. n. 94 del 2023), Ancona (r.o. n. 115 del 2023), Palermo (r.o. n. 118 del 2023 e n. 14 del 2024), Agrigento (r.o. n. 123 del 2023), Messina (r.o. n. 130 del 2023), Terni (r.o. n. 136 e n. 137 del 2023), Gela (r.o. n. 164 del 2023), Ragusa (r.o. n. 2 del 2024) e Arezzo (r.o. n. 20 del 2024) hanno nell'insieme sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 635, commi secondo, numero 1), e quinto, del codice penale, nel testo introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), nonché dello stesso art. 2, comma 1, lettera *n*), del d.lgs. n. 150 del 2022, complessivamente in riferimento agli artt. 3, 27, 76, 111 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

che, come ampiamente illustrato dalle ordinanze di rimessione, in tutti i giudizi a quibus i rimettenti stanno giudicando persone imputate del delitto di danneggiamento, relativo - in forza del riferimento, operato dall'art. 635, secondo comma, numero 1), cod. pen., all'art. 625, numero 7), del medesimo codice - a cose «esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede»;

che, in punto di rilevanza, tutti i Tribunali rimettenti analiticamente espongono le implicazioni delle modifiche relative al regime di procedibilità in relazione alle specifiche evenienze processuali dei singoli giudizi a quibus;

che, in punto di non manifesta infondatezza, i giudici a quibus evidenziano che, per la specifica ipotesi di danneggiamento oggetto dei giudizi, il d.lgs. n. 150 del 2022 ha omissso di prevedere la procedibilità a querela;

che, secondo le ordinanze di rimessione, il legislatore delegato avrebbe operato in modo irragionevole, e dunque in contrasto con l'art. 3 Cost., prevedendo la procedibilità a querela per un'altra fattispecie - il furto di cose esposte per necessità, consuetudine o destinazione alla pubblica fede - affine ma ben più grave rispetto al danneggiamento degli stessi beni, per il quale è invece stata mantenuta la procedibilità d'ufficio;



che, nella prospettazione dei rimettenti, il Governo avrebbe violato l'art. 76 Cost., contravvenendo alla delega che «tra i suoi principi e criteri direttivi immanenti e sempre impliciti non può che contemplare anche il rispetto del principio di ragionevolezza»;

che una sola ordinanza di rimessione (r.o. n. 57 del 2023) ha censurato la disciplina oggetto delle odierne questioni anche in riferimento agli artt. 27, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU;

che, in particolare, tale ordinanza osserva come la perdurante applicazione della pena in casi nei quali la persona offesa abbia rimesso la querela, con riferimento a un fatto che, «in base ai criteri generali fissati dal medesimo legislatore delegante, non ne è invece 'bisognoso', secondo la libera valutazione della persona offesa», costituirebbe una «evidente violazione [...] anche della finalità rieducativa della pena»;

che questa stessa ordinanza ritiene che il regime di procedibilità d'ufficio si porrebbe «in contrasto con il principio di ragionevole durata del processo e, di conseguenza, con la finalità di deflazione processuale posta a fondamento delle modifiche in tema di procedibilità a querela sostenute dal legislatore delegato»;

che in tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili;

che, successivamente alle ordinanze di rimessione, l'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 19 marzo 2024, n. 31 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), entrato in vigore il 4 aprile 2024, ha modificato l'art. 635, quinto comma, cod. pen., introducendo la procedibilità a querela per il delitto di danneggiamento commesso su «cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede»;

che, al contempo, l'art. 9, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 31 del 2024 ha previsto che «[p]er il delitto di cui all'articolo 635 del codice penale, commesso prima della data di entrata in vigore del presente decreto, quando il fatto è commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, si osservano le disposizioni dell'articolo 85 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, come modificato dal decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2022, n. 199, ma i termini ivi previsti decorrono dalla data di entrata in vigore del presente decreto»;

che l'Avvocatura generale dello Stato, con memorie - identiche tra loro - depositate in tutti i giudizi, eccettuati quelli di cui al n. 47, al n. 77, al n. 91 e al n. 118 del r.o. 2023, nonché quello di cui al n. 2 del r.o. 2024, ha dato atto dell'entrata in vigore del descritto *ius superveniens*, insistendo per la declaratoria di inammissibilità di tutte le questioni oggi all'esame.

Considerato che, in via preliminare, deve disporsi la riunione dei predetti giudizi, atteso che le ordinanze di rimessione sollevano le stesse questioni e si fondano su argomentazioni sostanzialmente comuni;

che l'intento comune di tutte ordinanze di rimessione è censurare la scelta del legislatore delegato, operata con il d.lgs. n. 150 del 2022, di non prevedere la procedibilità a querela del delitto di danneggiamento di cose «esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede», previsto e punito dall'art. 635, secondo comma, numero 1), cod. pen. in forza del rinvio all'art. 625, numero 7), del medesimo codice;

che il d.lgs. n. 31 del 2024, entrato in vigore il 4 aprile 2024, successivamente alle ordinanze di rimessione, ha introdotto la procedibilità a querela per il delitto in esame, prevedendo al contempo un'apposita disciplina processuale transitoria;

che, pertanto, pregiudizialmente rispetto all'esame delle numerose eccezioni di inammissibilità delle questioni prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato nelle proprie difese, va disposta la restituzione degli atti ai giudici rimettenti per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni alla luce del mutato quadro normativo (*ex plurimis*, ordinanza n. 230 del 2019).

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*ordina la restituzione degli atti ai giudici rimettenti.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2024

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA

T\_240062

N. 63

*Sentenza 21 febbraio - 19 aprile 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Personale degli enti locali - Estensione dell'emolumento accessorio una tantum previsto per il personale statale - Imposizione del relativo onere a carico del bilancio dei comuni - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata violazione dei principi di tutela e riconoscimento delle autonomie locali, di autonomia finanziaria e di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Incremento, per l'anno 2023, della quota "verticale" del fondo di solidarietà comunale (FSC) - Asserita mancata sterilizzazione degli effetti negativi subiti dai comuni per effetto dell'avanzare del criterio perequativo ai fini del riparto del FSC - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata violazione dei principi di tutela e riconoscimento delle autonomie locali, di autonomia finanziaria, di perequazione e leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**

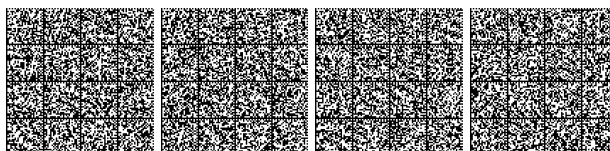
- Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 332 e 774.
- Costituzione, artt. 5, 114, 119, primo, terzo e quarto, comma, e 120, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

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



ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 332 e 774, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), promosso dalla Regione Liguria con ricorso notificato il 27 febbraio 2023, depositato in cancelleria il 7 marzo 2023, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato Pietro Piciocchi per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Carmela Pluchino per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 febbraio 2024.

### *Ritenuto in fatto*

1.- La Regione Liguria, con ricorso notificato il 27 febbraio 2023, depositato il 7 marzo 2023 e iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2023, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 332 e 774, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), in riferimento agli artt. 5, 114, 119, primo, terzo e quarto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

1.1.- Le questioni sono state promosse su proposta del Consiglio delle autonomie locali della Regione Liguria, ai sensi dell'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in quanto le suddette disposizioni lederebbero l'autonomia finanziaria dei comuni della Liguria, nonché il principio di leale collaborazione.

2.- La prima disposizione impugnata (art. 1, comma 332, della legge n. 197 del 2022), nell'estendere anche ai dipendenti degli enti locali l'emolumento accessorio *una tantum* previsto per il personale statale dall'art. 1, comma 330, della medesima legge (da corrisondersi per tredici mensilità e determinato nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio), ha stabilito che i relativi oneri «sono posti a carico dei rispettivi bilanci ai sensi dell'art. 48, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165». Secondo tale disposizione, infatti, in relazione agli enti locali «gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale sono determinati a carico dei rispettivi bilanci nel rispetto dell'articolo 40, comma 3-*quinquies*».

La ricorrente - pur non contestando «il riconoscimento del trattamento *una tantum* al personale dipendente del comparto, che appare chiaramente orientato alla comprensibile finalità di mitigare le conseguenze negative dell'inflazione sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti» - censura la disposizione statale nella parte in cui ha attribuito il relativo onere (che ammonterebbe «per l'intero settore delle autonomie locali ad euro 150 milioni») a carico del bilancio dei comuni, anziché a carico del bilancio dello Stato, ovvero nella parte in cui non ha disposto alcuna forma di ristoro, né ha previsto alcuna forma di consultazione con le associazioni rappresentative degli enti locali.

2.1.- In primo luogo, viene lamentata la violazione degli artt. 5, 114 e 119, primo comma, Cost., perché la disposizione impugnata - imponendo ai comuni un onere finanziario - verrebbe a limitarne la capacità di spesa, con conseguente violazione dell'autonomia politica e delle competenze finanziarie di tali enti. La disposizione, infatti, impatterebbe «sulla possibilità di questi ultimi di perseguire, con mezzi idonei anche in termini di adeguato numero di risorse umane, il proprio indirizzo politico amministrativo».

D'altra parte, poiché la disciplina sulla contrattazione collettiva del comparto degli enti locali è riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», spetterebbe allo Stato «provvedere alle risorse finanziarie necessarie per farvi fronte» in via diretta o comunque assicurando alle amministrazioni territoriali «forme di adeguato ristoro».



2.2.- In secondo luogo, viene lamentata la lesione dell'art. 119, quarto comma, Cost., poiché la disposizione impugnata, aggravando ulteriormente la spesa corrente degli enti locali per il costo del personale «e senza alcuna previa valutazione d'impatto», impedirebbe agli stessi il regolare esercizio delle funzioni attribuite dall'ordinamento.

Ad avviso della ricorrente, infatti, è «del tutto intuitivo» l'effetto che la disposizione produrrà «in termini di riduzione di servizi ovvero di turn over del personale». D'altra parte, poiché il pagamento dell'emolumento accessorio una tantum concorrerà alla determinazione del raggiungimento delle soglie di spesa del personale, verranno ad essere inevitabilmente ridimensionate le capacità assunzionali degli enti locali, con conseguente compromissione dei risultati dell'azione amministrativa.

2.3.- In terzo luogo, la ricorrente denuncia la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., poiché la disposizione statale, pur imponendo un onere finanziario in capo agli enti locali, non ha previsto alcuna intesa, né altra forma di consultazione con gli enti rappresentativi delle autonomie locali.

Secondo la Regione, infatti, la disposizione impugnata avrebbe richiamato l'art. 48, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), al solo fine di imputare l'onere finanziario della spesa al bilancio degli enti locali, e non già al fine di rinviare anche alla disciplina che - al successivo periodo del medesimo comma - prevede la consultazione del Governo con le «rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie» per la definizione delle risorse da destinare agli incrementi retributivi derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali dei dipendenti delle amministrazioni locali.

In ragione di ciò, risulterebbe violato il principio di leale collaborazione, il quale, in un sistema di decentramento politico e amministrativo fondato sul modello della coesione e della solidarietà, dovrebbe ispirare anche le relazioni tra lo Stato e gli enti locali.

3.- La seconda disposizione impugnata (art. 1, comma 774, della legge n. 197 del 2022) interviene sulla disciplina del fondo di solidarietà comunale (FSC), previsto dall'art. 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», incrementandone la dotazione finanziaria per l'anno 2023 di 50 milioni di euro rispetto a quanto già previsto dall'art. 1, commi 448 e 449, lettera d-*quater*, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

3.1.- La ricorrente premette che lo Stato, con la legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), ha disposto la graduale restituzione della quota «verticale» del fondo di solidarietà comunale, che era stata sottratta - a titolo di concorso degli enti locali al risanamento delle finanze pubbliche - dall'art. 47, comma 8, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89.

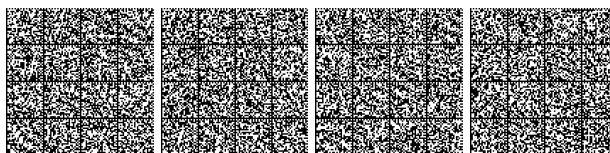
Tale progressiva restituzione - pari a 100 milioni di euro nel 2020, 200 milioni di euro nel 2021, 300 milioni di euro nel 2022, 330 milioni di euro nel 2023 e 560 milioni di euro a decorrere dal 2024 - era destinata «a specifiche esigenze di correzione nel riparto del Fondo di solidarietà comunale, da individuare con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri [...]» (art. 1, comma 449, lettera d-*quater*, della legge n. 232 del 2016, inserito dall'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019).

Come ricorda la difesa regionale, l'intervento legislativo mirava anche a sterilizzare gli effetti negativi della progressione della perequazione fondata sulla differenza fra capacità fiscali e fabbisogni standard che era stata disposta, ai fini del riparto delle quote del FSC, dall'art. 57, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157.

3.2.- La ricorrente sottolinea che le somme sin qui stanziato dallo Stato hanno in effetti «consentito fino ad oggi di rendere praticamente nulli gli effetti negativi della perequazione», assicurando l'attribuzione di maggiori risorse ai comuni con minore capacità fiscale, senza che fossero gli altri comuni a sopportarne il peso.

Tuttavia, ad avviso della Regione, con il progressivo avanzare della percentuale di perequazione per il riparto delle quote del FSC, l'effetto di neutralizzazione in favore dei comuni non potrebbe «più essere perseguito se non attraverso una nuova iniezione di risorse da parte dello Stato, non essendo a tale scopo più sufficienti gli importi originariamente previsti». In particolare, sulla base delle stime della Fondazione IFEL, la ricorrente sostiene che, al fine di evitare ripercussioni negative sui comuni per l'anno 2023, occorrerebbero - oltre ai menzionati 50 milioni aggiuntivi già previsti dallo Stato con la disposizione impugnata - «ulteriori 36 milioni di euro».

Secondo la ricorrente, un simile incremento delle risorse statali permetterebbe di superare i molti profili di criticità che caratterizzano l'attuale modello perequativo e, soprattutto, assicurerebbe un adeguamento di tale modello «alla scelta costituzionale di perequazione verticale» (sono citate le sentenze di questa Corte n. 61 del 2018 e n. 46 del 2013).





Ciò, tenuto anche conto della disomogeneità delle risultanze del sistema catastale, nonché del complessivo sottodimensionamento della dotazione finanziaria degli enti locali, come risultante dal rapporto tra il valore delle capacità fiscali e l'ammontare delle risorse necessarie per lo svolgimento delle funzioni fondamentali.

3.3.- Alla luce di tale ricostruzione, la disposizione impugnata violerebbe innanzitutto gli artt. 5 e 119, commi primo, terzo e quarto, Cost. Infatti, l'incremento di 50 milioni previsto da tale disposizione - non essendo sufficiente ad assicurare la piena sterilizzazione degli effetti negativi derivanti dall'adozione del meccanismo perequativo orizzontale - pregiudicherebbe l'autonomia finanziaria dei comuni, impedendo agli stessi di poter esercitare adeguatamente la propria azione, anche in violazione del canone di responsabilità del mandato politico degli amministratori.

D'altra parte, la disposizione contrasterebbe con lo stesso «principio di tipicità degli strumenti di perequazione», dal momento che - secondo la ricorrente - il sistema perequativo «voluta dalla Costituzione» avrebbe la «precipua funzione, tipizzata e non derogabile dal legislatore, di supportare i Comuni con minor[e] capacità fiscale per abitante secondo una modalità che non è quella di togliere risorse ad alcuni Comuni per attribuirne ad altri». Pertanto, la mancata previsione di risorse statali adeguate scaricherebbe il costo della perequazione sui comuni, anziché sullo Stato, consolidando un modello di perequazione orizzontale «apertamente in contrasto» con la giurisprudenza costituzionale.

3.4.- In secondo luogo, la Regione lamenta la violazione dell'art. 119, commi primo e quarto, Cost., perché la mancata previsione delle risorse necessarie a neutralizzare gli effetti negativi della perequazione metterebbe a rischio la possibilità per i comuni di provvedere al regolare esercizio delle funzioni attribuite dalla legge.

Ad avviso della ricorrente, lo Stato avrebbe l'obbligo e la responsabilità di assicurare il regolare esercizio delle funzioni assegnate agli enti locali: ciò, in coerenza con gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale che avrebbero imposto la temporaneità dei limiti di spesa fissati alle regioni e agli enti locali, anche al fine di scongiurare un possibile vulnus alle funzioni esercitate in ambiti aventi una notevole rilevanza sociale (sono citate, tra l'altro, le sentenze n. 103 del 2018 e n. 10 del 2016).

3.5.- Infine, la Regione lamenta la lesione dell'art. 120, secondo comma, Cost., dal momento che la disposizione impugnata avrebbe dovuto individuare le risorse necessarie a sterilizzare le ripercussioni negative della perequazione sulla base di una preventiva analisi circa la capacità degli enti di assolvere all'esercizio integrale delle funzioni loro attribuite: il che non è avvenuto, con conseguente violazione delle «più elementari regole della leale collaborazione», la quale sarebbe tanto più necessaria in presenza di interventi dello Stato diretti a ridurre le risorse nei confronti degli enti locali.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato il 31 marzo 2023, chiedendo che le relative questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

4.1.- In relazione all'impugnazione dell'art. 1, comma 332, della legge n. 197 del 2022, l'Avvocatura ritiene legittima la scelta del legislatore statale di estendere l'emolumento accessorio *un tantum* - previsto dal comma 330 del medesimo articolo - anche al personale dipendente degli enti locali: ciò, «allo scopo di evitare disparità di trattamento tra il personale statale e il resto del personale pubblico».

Pertanto, la mancata violazione dei parametri costituzionali evocati dalla Regione Liguria sarebbe confermata dallo stesso richiamo operato dalla disposizione impugnata all'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale prevede che siano gli enti locali a sopportare gli oneri derivanti dagli aumenti retributivi del proprio personale.

Ma soprattutto, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la ricorrente avrebbe dovuto fornire un'adeguata dimostrazione circa gli effetti pregiudizievoli della disposizione impugnata per il regolare svolgimento delle funzioni assegnate ai comuni: ciò alla luce della giurisprudenza costituzionale, la quale ha escluso che l'autonomia finanziaria costituzionalmente riconosciuta agli enti territoriali possa comportare una rigida garanzia quantitativa, essendo comunque ammesse riduzioni di risorse, purché le stesse non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti medesimi.

La ricorrente, dunque, non avrebbe adeguatamente assolto all'onere di provare l'irreparabilità del pregiudizio derivante dalla disposizione impugnata (è citata la sentenza di questa Corte n. 76 del 2020).

4.2.- Con riferimento all'impugnazione dell'art. 1, comma 774, della legge n. 197 del 2022, l'Avvocatura dello Stato sottolinea la non fondatezza delle censure addotte dalla Regione, alla luce della piena coerenza della disposizione impugnata con la complessiva evoluzione del quadro normativo statale in materia di FSC, la cui legittimità sarebbe stata confermata da questa stessa Corte (è citata la sentenza n. 220 del 2021).

4.2.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri richiama innanzitutto le ragioni che, negli ultimi anni, hanno condotto il legislatore statale a ricostituire progressivamente la componente verticale del FSC, al fine di compensare i



comuni delle minori entrate derivanti dalla riforma della tassazione immobiliare e dalle misure di contenimento della spesa.

In un simile contesto - che, come evidenziato da questa Corte, si pone in «netta soluzione di continuità rispetto alla fase dei tagli lineari e inaugura il progressivo ripristino dell'ammontare originario del FSC» (è citata ancora la sentenza n. 220 del 2021) - sarebbe possibile cogliere «la intrinseca ragionevolezza della norma oggetto di specifica censura», la quale, incrementando le risorse statali già previste per il 2023, contribuirebbe a rafforzarne la componente verticale.

4.2.2.- Ad avviso della difesa statale, inoltre, la non fondatezza del ricorso discenderebbe dal fatto che la Regione Liguria - nel lamentare l'insufficiente dotazione del FSC - riproporrebbe censure sostanzialmente analoghe a quelle già rigettate da questa Corte nella citata sentenza n. 220 del 2021, ove si è ribadito, tra l'altro, che gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali non andrebbero considerati in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario e degli obiettivi di riequilibrio perseguiti dal legislatore statale nell'ambito di manovre di finanza pubblica.

In ragione di ciò, la ricorrente avrebbe dovuto considerare - oltre agli stanziamenti statali diretti a finanziare importanti funzioni comunali in materia di servizi sociali, assistenza e servizi educativi - anche gli ulteriori correttivi già adottati dallo Stato per attenuare gli effetti negativi della variazione delle risorse, soprattutto con riferimento ai piccoli comuni (art. 1, comma 449, lettera d-ter, della legge n. 232 del 2016).

Ma soprattutto, la ricorrente avrebbe dovuto dimostrare, in maniera puntuale, l'incidenza della disposizione impugnata sull'effettivo svolgimento delle funzioni assegnate ai comuni: invece, sarebbe stata prospettata «in maniera del tutto apodittica e meramente assertiva» l'esigenza di integrare il FSC di ulteriori 36 milioni di euro.

4.2.3.- L'Avvocatura dello Stato contesta, inoltre, la tesi della ricorrente secondo cui la Costituzione avrebbe delineato un unico modello «tipico» di perequazione verticale, risultando invece pienamente legittimo il carattere orizzontale del Fondo di solidarietà comunale. Il modello perequativo verticale sarebbe imposto esclusivamente dall'art. 119, quinto comma, Cost., ove si prevede il necessario intervento dello Stato attraverso la destinazione di «risorse aggiuntive» per il perseguimento di specifiche finalità di rilievo pubblico. Tuttavia, da tale modello andrebbe nettamente distinta la fattispecie delineata all'art. 119, terzo comma, Cost., ove si prevede l'istituzione di un «fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante».

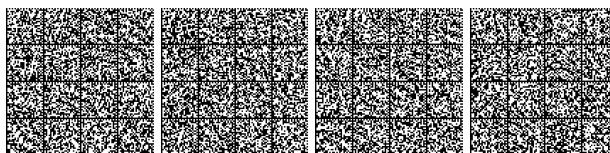
4.2.4.- Infine, con riguardo alla lamentata violazione del principio di leale collaborazione sancito dall'art. 120, secondo comma, Cost., l'Avvocatura dello Stato evidenzia che l'art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012, istitutivo del FSC, prevede che i criteri di formazione e di riparto dello stesso siano stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. È quindi proprio nell'ambito di tale Conferenza - ove viene approvato lo schema di decreto di riparto del Fondo - che è garantito il dialogo tra i diversi livelli di governo ed è assicurata un'adeguata rappresentazione delle istanze degli enti locali.

5.- In prossimità dell'udienza, la Regione Liguria ha presentato una memoria in replica alle difese dell'Avvocatura dello Stato.

5.1.- In relazione alla prima disposizione impugnata, la ricorrente ribadisce che il rinvio operato dall'art. 1, comma 332, della legge n. 197 del 2022, all'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, sarebbe funzionale soltanto a chiarire che l'indennità un tantum è posta totalmente a carico del bilancio degli enti locali, ma non già a richiamare la previsione che dispone la «previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie»: tale consultazione, infatti, «non è mai avvenuta, né avrebbe potuto svolgersi» alla luce della completa quantificazione dell'ammontare dell'emolumento da parte della legge statale. Proprio in ragione della natura «del tutto unilaterale» della decisione statale di riconoscere un simile incremento retributivo, lo Stato «avrebbe dovuto prevedere un congruo ristoro per non mortificare ancora una volta [...] il valore dell'autonomia locale presidiato dalla Costituzione e della leale collaborazione».

Quanto all'eccezione dell'Avvocatura dello Stato circa la mancata dimostrazione dell'incidenza di tale onere sull'effettiva possibilità di svolgere le funzioni assegnate agli enti locali, la Regione sottolinea innanzitutto che l'ammontare dello stesso è assai significativo e che, in ogni caso, andrebbe considerata l'obiettivo difficoltà di dimostrare il pregiudizio subito dagli enti locali alla luce della mancata definizione dei LEP da parte dello Stato.

5.2.- In relazione alla seconda disposizione impugnata, la Regione innanzitutto evidenzia che - anche in ragione dell'insufficiente stanziamento da parte dello Stato delle «risorse necessarie a neutralizzare gli effetti della perequazione per oltre 4.300 Comuni italiani» - non è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali sui criteri di riparto del FSC per l'annualità 2023, sebbene ciò non abbia impedito allo Stato di adottare il decreto di formazione e di riparto delle risorse del FSC (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 giugno 2023, recante «Criteri di formazione e di riparto delle risorse del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2023»).



Quanto alle specifiche difese statali, la ricorrente contesta la tesi dell'Avvocatura, secondo la quale - alla luce dell'art. 119, terzo comma, Cost. - le risorse del FSC andrebbero distribuite «su base interamente perequativa e, quindi, sulla base di fabbisogni standard e capacità fiscali dei singoli enti».

Ad avviso della Regione, infatti, la Costituzione non legittimerebbe un sistema perequativo come quello esistente, fondato quasi esclusivamente sul trasferimento orizzontale di risorse da parte dei comuni con maggiori capacità fiscali in favore dei comuni in maggiore sofferenza.

Né, d'altra parte, potrebbe sostenersi - come prospettato invece dall'Avvocatura dello Stato - che la giurisprudenza costituzionale abbia espressamente affermato la piena conformità dell'attuale sistema di perequazione all'art. 119, comma terzo, Cost. La stessa sentenza n. 220 del 2021 avrebbe individuato nel «carattere meramente orizzontale» del FSC una delle principali criticità dell'attuale sistema, senza giungere alla declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate solo in ragione della «presa d'atto dell'abbandono della stagione dei tagli lineari» e dell'impegno del legislatore alla «progressiva ricostituzione della componente verticale del fondo di solidarietà comunale».

La disposizione impugnata, tuttavia, non avrebbe raggiunto lo scopo di mitigare le conseguenze negative della progressione del criterio perequativo, alla luce dell'insufficiente dotazione di risorse per la ricostituzione della componente verticale del FSC, con conseguente aggravamento del pregiudizio a carico dei comuni con maggiori capacità fiscali.

6.- Ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, hanno depositato opinioni scritte, quali amici curiae, l'Associazione nazionale insegnanti e formatori (ANIEF), in data 23 aprile 2023, e l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), in data 26 aprile 2023, opinioni entrambe ammesse con decreto presidenziale dell'8 gennaio 2024.

6.1.- L'ANIEF ritiene costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 332, della legge n. 197 del 2022, poiché l'incremento retributivo una tantum sarebbe stato unilateralmente deciso dallo Stato, prescindendo dalla consultazione preventiva con le istituzioni rappresentative delle autonomie territoriali, che è invece prevista dall'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

6.2.- L'ANCI, per parte sua, pur condividendo l'opportunità dell'aumento retributivo disposto dall'art. 1, comma 332, della legge n. 197 del 2022, sottolinea che tale disposizione si discosterebbe dal modello di determinazione dei trattamenti economici del personale dipendente degli enti locali, il quale è il risultato di un complesso percorso di concertazione, che vede coinvolte anche le relative associazioni rappresentative.

Viene altresì sottolineato che la Ragioneria generale dello Stato ha provveduto a comunicare, attraverso la pubblicazione di un'apposita nota, il preciso ammontare dell'indennità una tantum riferibile a tutti i dipendenti degli enti locali, il cui costo complessivo supererebbe i 160 milioni di euro. Tuttavia, di tali oneri si sarebbe dovuto far carico lo Stato, anche alla luce dell'assenza di qualsiasi meccanismo di concertazione preventiva.

L'ANCI ritiene costituzionalmente illegittimo, infine, anche l'art. 1, comma 774, della legge n. 197 del 2022, posto che l'integrazione delle risorse statali prevista dalla legge di bilancio per il 2023 sarebbe del tutto insufficiente ad assicurare l'invarianza delle risorse per i comuni «finanziatori», anche alla luce dell'incremento degli oneri energetici e degli effetti strutturali dell'inflazione.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2023, la Regione Liguria ha promosso - su istanza del Consiglio delle autonomie locali - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 332 e 774, della legge n. 197 del 2022, in riferimento agli artt. 5, 114, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost.

2.- L'art. 1, comma 332, della legge n. 197 del 2022 è impugnato nella parte in cui pone a carico del bilancio dei comuni gli oneri derivanti dal riconoscimento - anche in favore dei dipendenti di tali enti - dell'emolumento accessorio una tantum previsto per il personale statale dall'art. 1, comma 330, della medesima legge, da corrispondersi per tredici mensilità e determinato nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio.

2.1.- Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 5, 114 e 119, commi primo e quarto, Cost., poiché, venendo ad imporre un onere finanziario ai comuni, ne avrebbe leso l'autonomia politica e finanziaria, ostacolando la possibilità per tali enti di svolgere regolarmente le funzioni loro attribuite dall'ordinamento. Inoltre, è lamentata la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., poiché la disposizione impugnata avrebbe imposto unilateralmente tale onere finanziario ai comuni, senza prevedere alcuna intesa, né altra forma di consultazione con gli enti rappresentativi delle autonomie locali.



2.2.- Le questioni non sono fondate.

2.3.- La legge di bilancio per il 2023 ha posto in essere un intervento straordinario in favore di tutti i dipendenti pubblici, prevedendo il riconoscimento di un «emolumento accessorio una tantum», nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio (art. 1, commi 330 e 332, della legge n. 197 del 2022). Si tratta di un aumento retributivo di natura temporanea, perché destinato ad operare nel 2023 esclusivamente «per tredici mensilità», e che rileva ai soli fini del trattamento di quiescenza.

Come emerge dai lavori preparatori, l'intervento legislativo è ispirato dalla finalità di contrastare l'impatto dell'inflazione sul personale dell'intero settore pubblico. Proprio in ragione di tale finalità, l'aumento retributivo è stato riconosciuto non solo in favore dei dipendenti statali (per i quali la stessa legge di bilancio ha direttamente stanziato le risorse necessarie), ma anche in favore dei dipendenti degli enti locali e delle amministrazioni regionali.

Con riguardo agli oneri finanziari derivanti dal riconoscimento di tale emolumento in favore dei dipendenti non statali, il legislatore si è limitato a richiamare il primo periodo dell'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale prevede che «[p]er le amministrazioni di cui all'articolo 41, comma 2» (tra cui rientrano anche i comuni) «gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale sono determinati a carico dei rispettivi bilanci nel rispetto dell'articolo 40, comma 3-*quinquies*».

2.4.- Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, va considerata, nel caso in esame, la natura eccezionale e temporanea della disposizione impugnata. Tale natura consente di escludere il denunciato contrasto con gli artt. 5, 114 e 119, primo comma, Cost., per violazione dell'autonomia politica e finanziaria dei comuni.

Questa Corte, infatti, ha in più occasioni sottolineato che lo Stato può imporre limitazioni all'autonomia di spesa degli enti territoriali, purché abbiano, entro i limiti di cui si dirà, portata transitoria (si vedano: sentenze n. 103 del 2018, n. 169 del 2017, n. 43 del 2016, n. 156 del 2015, n. 23 del 2014, n. 236 del 2013, n. 139 del 2012, n. 159 del 2008, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004).

Tale orientamento, pur essendosi affermato in relazione a interventi statali riconducibili alla materia del coordinamento della finanza pubblica, esprime un principio generale applicabile anche nell'odierna fattispecie in cui lo Stato, nell'esercizio di una propria competenza legislativa, incide sulla capacità di spesa degli enti territoriali.

Nel caso in esame, la natura temporanea dell'obbligo imposto agli enti locali risulta chiaramente confermata dal fatto che l'emolumento aggiuntivo ha trovato applicazione esclusivamente in relazione alle tredici mensilità del 2023 e, quindi, per un periodo di tempo limitato e ben determinato, che non è stato oggetto di interventi di proroga da parte del legislatore statale.

2.5.- Né, d'altra parte, può ritenersi - come sostenuto invece dalla ricorrente - che l'imposizione di tale spesa abbia determinato un vulnus all'autonomia finanziaria degli enti locali con conseguente violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost.

Come ribadito da questa Corte, l'autonomia finanziaria degli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa, potendo le risorse disponibili subire modifiche, anche in diminuzione, purché simili riduzioni non producano uno «squilibrio incompatibile» con le esigenze complessive della spesa (sentenza n. 143 del 2017); grava sulla parte ricorrente, in ogni caso, «l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato» (tra le tante, sentenze n. 220 del 2021 e n. 76 del 2020): ciò, anche attraverso la produzione di «dati finanziari analitici correlati ai profili disfunzionali censurati» (sentenza n. 246 del 2012).

Nel caso in esame, la ricorrente non ha assolto in maniera adeguata a tale onere dimostrativo.

La Regione, infatti, si è limitata a riportare alcune stime dell'intero ammontare dell'onere finanziario derivante dal riconoscimento dell'emolumento una tantum per tutti i comuni italiani, senza chiarirne la specifica consistenza e il concreto impatto sul bilancio dei singoli enti per il 2023, ad esempio tenendo in considerazione il numero dei dipendenti in servizio nelle diverse realtà comunali. D'altra parte, una simile ricostruzione sarebbe stata agevolata dal fatto che, come riferito dall'ANCI, a seguito dell'approvazione della disposizione impugnata, la Ragioneria generale dello Stato ha reso noto l'esatto ammontare dell'incremento retributivo mensile da riconoscere a ciascun dipendente degli enti locali, a seconda del diverso livello di inquadramento.

Il ricorso proposto dalla Regione Liguria si fonda, invece, su elementi presuntivi e ipotetici, che non dimostrano il concreto impatto economico della misura tanto sulla capacità di spesa degli enti locali, quanto sui relativi limiti assunzionali: il che sarebbe stato ancor più necessario in un contesto che, soprattutto a seguito della crisi pandemica, ha visto un progressivo incremento dei finanziamenti statali in favore degli enti locali.

2.6.- Quanto, infine, alla lamentata violazione del principio di leale collaborazione, va evidenziato che, anche alla luce della straordinarietà dell'intervento posto in essere dalla disposizione impugnata, il legislatore non ha inteso - né avrebbe potuto - richiamare la disciplina prevista dal secondo periodo dell'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001,



la quale stabilisce che il Governo definisca le risorse necessarie «per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali», previa «consultazione» con le «rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie».

Tale disciplina, infatti, trova applicazione con riguardo alle ipotesi - diverse da quella in esame - di aumenti retributivi derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi. Nel caso di cui si tratta, invece, il legislatore statale - operando nell'ambito di una propria competenza legislativa esclusiva (riferibile alla materia «ordinamento civile») - ha inteso eccezionalmente individuare *ex lege* uno specifico e temporaneo aumento retributivo, non destinato ad essere recepito in sede di contrattazione collettiva.

Proprio alla luce della decisione statale di riconoscere direttamente, a livello legislativo, l'emolumento una tantum per tutti i dipendenti pubblici, non risulta essere stato violato l'art. 120, secondo comma, Cost., per mancato coinvolgimento del sistema delle autonomie. La giurisprudenza costituzionale, infatti, ha escluso l'operatività degli strumenti procedimentali della leale collaborazione in relazione al procedimento legislativo, ancor più in ambiti riconducibili ad una competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 6 del 2023, n. 137 del 2018 e n. 237 del 2017).

Pertanto, le censure sollevate dalla Regione Liguria nei confronti dell'art. 1, comma 332, della legge n. 197 del 2022, con riferimento agli artt. 5, 114, 119, commi primo e quarto, e 120, secondo comma, Cost., non sono fondate.

3.- Con un secondo motivo di ricorso, è impugnato l'art. 1, comma 774, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui incrementa - per il 2023 - la dotazione del FSC nella misura di soli 50 milioni di euro, rispetto a quanto già previsto dall'art. 1, commi 448 e 449, lettera d-*quater*), della legge n. 232 del 2016.

Secondo la Regione tale incremento non sarebbe comunque sufficiente ad assicurare la piena sterilizzazione degli effetti negativi che i comuni subiscono per effetto dell'avanzare del criterio perequativo ai fini del riparto del FSC, con conseguente pregiudizio della loro autonomia politica e finanziaria e della stessa possibilità di assicurare il regolare svolgimento delle funzioni attribuite dalla legge. Di qui, la lamentata violazione degli artt. 5 e 119, commi primo, terzo e quarto, Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., poiché la disposizione impugnata non avrebbe previsto alcuna forma di consultazione con gli enti rappresentativi delle autonomie locali.

3.1.- Le questioni non sono fondate.

3.2.- Come già sottolineato da questa Corte nella sentenza n. 220 del 2021, le più recenti modifiche alla disciplina del FSC hanno avviato un percorso di ripristino, con risorse incrementalmente, della componente verticale del FSC, ossia quella alimentata dallo Stato.

In particolare, la legge di bilancio per il 2020 ha inteso reintegrare le somme statali a suo tempo decurtate dal FSC a titolo di concorso degli enti locali al risanamento della finanza pubblica (art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito), prevedendo lo stanziamento - da parte dello Stato - di 100 milioni di euro per il 2020, di 200 milioni di euro per il 2021, di 300 milioni di euro per il 2022, di 330 milioni di euro per il 2023 e di 560 milioni di euro a decorrere dal 2024, da destinarsi «a specifiche esigenze di correzione nel riparto del Fondo di solidarietà comunale», definite con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 1, comma 449, lettera d-*quater*, della legge n. 232 del 2016, inserito dall'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019).

Tale intervento legislativo ha segnato «una netta soluzione di continuità rispetto alla fase dei tagli lineari», avendo inaugurato «il progressivo ripristino dell'ammontare originario del FSC» (sentenza n. 220 del 2021).

In effetti, il «progressivo ripristino» della componente verticale del FSC è proseguito in piena coerenza rispetto al «crono-programma» delineato dall'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019: il che ha consentito - come riconosciuto dalla stessa Regione Liguria nel ricorso - «di rendere praticamente nulli gli effetti negativi della perequazione», assicurando l'attribuzione di maggiori risorse ai comuni con minore capacità fiscale «senza che fossero gli altri Comuni a doverne fare le spese perché lo sforzo si è concentrato sullo Stato».

3.3.- È proprio in tale contesto di costante e incrementale ricostituzione della componente verticale del Fondo che si inserisce la disposizione impugnata, la quale ha inteso ulteriormente accelerare il «crono-programma» definito dall'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019, prevedendo per il 2023 lo stanziamento di ulteriori 50 milioni di euro, che si vanno ad aggiungere ai 330 milioni di euro già stabiliti dal legislatore.

Orbene, proprio alla luce di un intervento legislativo che, lungi dall'aver ridotto lo stanziamento statale già previsto per il 2023, lo ha incrementato di ulteriori 50 milioni di euro, la Regione - ai fini della dimostrazione della violazione degli artt. 5 e 119, commi primo, terzo e quarto, Cost. - avrebbe dovuto assolvere in maniera ancor più rigorosa all'onere di provare il pregiudizio finanziario determinato dalla disposizione impugnata.

La ricorrente, invece, si è limitata ad affermare che - alla luce delle «prime stime di I.F.E.L.» per il 2023 - il risultato della «neutralizzazione» degli effetti negativi dell'avanzare della percentuale di perequazione per i comuni con maggiore capacità fiscale non potrebbe essere più perseguito «se non attraverso una nuova iniezione di risorse da parte



dello Stato», risultando a tal fine necessari «ulteriori 36 milioni di euro», oltre ai 50 milioni già stanziati in aggiunta dalla legge di bilancio.

Tuttavia, il ricorso non chiarisce in che modo il mancato stanziamento di ulteriori 36 milioni di euro da parte dello Stato abbia effettivamente menomato - quantomeno per i comuni liguri - l'autonomia finanziaria municipale e contraddetto il «principio di corrispondenza tra risorse e funzioni» (sentenza n. 71 del 2023) di cui all'art. 119, quarto comma, Cost. Né, d'altra parte, è stato precisato l'impatto concreto che tale mancato stanziamento avrebbe determinato nel 2023 sui comuni liguri con più elevata capacità fiscale, in termini di maggiorazione dei trasferimenti "orizzontali" a favore dei comuni in maggiore difficoltà.

Peraltro, anche alla luce dell'esigenza - più volte ribadita da questa Corte (tra le altre, sentenze n. 83 del 2019 e n. 205 del 2016) - di non considerare gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario, la ricorrente avrebbe altresì dovuto tenere conto del complessivo incremento degli stanziamenti che hanno caratterizzato negli ultimi anni il FSC, sia pur attraverso l'introduzione di «una componente perequativa speciale, non più diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, ma puntualmente vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio» (come rilevato dalla sentenza n. 71 del 2023).

3.4.- Né può ritenersi che il mancato stanziamento da parte dello Stato delle risorse necessarie ad assicurare la completa sterilizzazione degli effetti negativi dell'avanzare del meccanismo perequativo in base ai fabbisogni standard sia di per sé lesivo dell'autonomia finanziaria degli enti locali perché, ad avviso della ricorrente, contrasterebbe con la «scelta sostanziale per un modello di perequazione di tipo verticale» che sarebbe stata operata dalla Costituzione.

Occorre innanzitutto evidenziare che il risultato - auspicato dal ricorso introduttivo - della piena «sterilizzazione» degli effetti derivanti dall'avanzare del criterio perequativo in base ai fabbisogni standard in luogo del criterio della spesa storica, finirebbe per porsi in contraddizione con l'obiettivo, che è sotteso alla stessa riforma del federalismo fiscale, di favorire una maggiore efficienza e una migliore qualità della spesa degli enti locali.

In ogni caso, non appare condivisibile l'assunto da cui muove l'intero ricorso regionale, ovvero che l'art. 119, terzo comma, Cost., presupporrebbe un modello di perequazione integralmente verticale, in quanto fondato esclusivamente sullo stanziamento di risorse statali. Un simile modello è infatti espressamente imposto solo dall'art. 119, quinto comma, Cost., il quale attribuisce chiaramente allo «Stato» il compito di destinare «risorse aggiuntive» e di effettuare interventi speciali a favore di «determinati» enti territoriali, quando lo richiedano, tra l'altro, gli obiettivi di promuovere lo sviluppo economico, di coesione e solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, o infine, di garantire l'effettivo esercizio dei diritti della persona (sulle caratteristiche della perequazione di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., da ultimo, sentenze n. 71 del 2023 e n. 123 del 2022).

È innegabile che, in passato, il carattere meramente orizzontale del FSC abbia contribuito ad "amplificare" alcune disfunzioni nella distribuzione delle risorse fra i comuni italiani (come rilevato dalle sentenze n. 71 del 2023 e n. 220 del 2021). Tuttavia, tali disfunzioni - pur in un contesto che continua problematicamente a caratterizzarsi per la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - appaiono senza dubbio attenuate dalla successiva e progressiva ricostituzione (pur con le nuove criticità evidenziate da questa Corte nella sentenza n. 71 del 2023) della componente verticale del FSC a cui concorre anche la disposizione impugnata.

3.5.- Quanto, infine, alle censure concernenti la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., non si comprende in che termini e secondo quali modalità lo Stato avrebbe dovuto assicurare il coinvolgimento delle autonomie locali rispetto ad una scelta che è stata effettuata in una sede - quale è quella legislativa - ove non operano gli ordinari meccanismi procedimentali della leale collaborazione.

Va in ogni caso evidenziato che la disciplina del FSC ha espressamente previsto il coinvolgimento della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, se non sulla definizione del complessivo ammontare degli stanziamenti statali da destinare al FSC (ammontare contestato dalla Regione), in relazione alle scelte sui «criteri di riparto» di tale Fondo, consentendo comunque allo Stato di adottare il d.P.C.m. di riparto dei fondi anche in caso di mancato accordo con le rappresentanze delle autonomie territoriali (art. 1, comma 451, della legge n. 232 del 2016).

3.6.- In ragione di quanto evidenziato, le censure sollevate dalla Regione Liguria nei confronti dell'art. 1, comma 774, della legge n. 197 del 2022, in riferimento agli artt. 5, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost., non sono fondate.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 332, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), promosse, in riferimento agli artt. 5, 114, 119, commi primo e quarto, e 120, secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 774, della legge n. 197 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 5, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost., dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*Marco D'ALBERTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240063

N. 64

*Sentenza 19 marzo - 19 aprile 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Patrocinio a spese dello Stato - Vittoria della lite della parte ammessa al beneficio - Quantificazione delle spese processuali dovute dal soccombente, con pagamento a favore dello Stato - Utilizzo, secondo l'interpretazione del diritto vivente della novella introdotta con decreto legislativo, dei criteri ordinari, in misura piena e non dimidiata - Denunciata violazione dei principi e criteri direttivi dettati dalla legge di delega, disparità di trattamento nonché violazione dei principi di capacità contributiva e imparzialità del giudice - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, art. 133, comma 1, trasfuso nell'art. 133, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, artt. 3, 23, 53, 76 e 111, secondo comma.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, recante «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia. (Testo B)», trasfuso nell'art. 133, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», promosso dal Tribunale ordinario di Cagliari, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra M.M. B. e l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), con ordinanza del 20 giugno 2023, iscritta al n. 121 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione dell'INAIL e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 marzo 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Giandomenico Catalano per l'INAIL e l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 19 marzo 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 20 giugno 2023 (reg. ord. n. 121 del 2023), il Tribunale ordinario di Cagliari, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 23, 53, 76 e 111, secondo comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, recante «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia. (Testo B)», trasfuso nell'art. 133, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)».

La suddetta disposizione stabilisce che «[i]l provvedimento che pone a carico della parte soccombente non ammessa al patrocinio [a spese dello Stato] la rifusione delle spese processuali a favore della parte ammessa dispone che il pagamento sia eseguito a favore dello Stato».

Essa è censurata nella parte in cui, secondo l'interpretazione datane dal diritto vivente, prevede che, qualora risulti vittoriosa la parte non abbiente ammessa al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, il giudice civile quantifichi le spese processuali dovute a quest'ultimo dal soccombente «secondo i criteri ordinari, in misura piena e quindi superiore rispetto a quella dei compensi dovuti dallo Stato [stesso] al difensore del non abbiente».

2.- Investito del ricorso diretto all'annullamento di una cartella esattoriale emessa per la riscossione di un credito vantato dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), il rimettente riferisce di essere chiamato, nel definire il giudizio, a regolare le spese processuali, ponendole a carico dell'Istituto resistente secondo il principio della soccombenza e disponendone il pagamento a favore dello Stato, poiché la parte vittoriosa è stata ammessa al suddetto beneficio.

2.1.- Il giudice *a quo* rileva che, in tal caso, la giurisprudenza di legittimità (sono citate Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione seconda, ordinanze 19 settembre 2017, n. 21611, e 16 settembre 2016, n. 18167; sezione sesta penale, sentenza 8 novembre-14 dicembre 2011, n. 46537) avrebbe inizialmente enunciato il principio





della necessaria coincidenza tra la somma che va rifiuta allo Stato ai sensi dell'art. 133, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 e quella erogata dallo Stato stesso al difensore della parte non abbiente e liquidata ai sensi degli artt. 82, comma 1, e 130, comma 1, del medesimo d.P.R., in forza dei quali i compensi dovuti a tale difensore debbono essere quantificati in misura non superiore ai valori medi previsti dai parametri recati dall'apposito decreto ministeriale e poi ridotti della metà.

Il rimettente precisa che, tuttavia, la giurisprudenza civile di legittimità sarebbe successivamente pervenuta alla conclusione opposta, affermando che «il giudice civile, diversamente da quello penale, non è tenuto a quantificare in misura uguale le somme dovute dal soccombente allo Stato [...] e quelle dovute dallo Stato [stesso] al difensore del non abbiente [...], alla luce delle peculiarità che caratterizzano il sistema processualpenalistico di patrocinio a spese dello Stato e del fatto che, in caso contrario, si verificherebbe una disapplicazione del summenzionato art. 130. In tal modo, si evita che la parte soccombente verso quella non abbiente sia avvantaggiata rispetto agli altri soccombenti e si consente allo Stato, tramite l'eventuale incasso di somme maggiori rispetto a quelle liquidate al singolo difensore, di compensare le situazioni di mancato recupero di quanto corrisposto e di contribuire al funzionamento del sistema nella sua globalità» (è citata Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 11 settembre 2018, n. 22017).

Tale orientamento avrebbe trovato, poi, conferma - «e non più solo sotto forma di obiter» - in numerose altre pronunce della Corte di cassazione (sono citate Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenze 19 gennaio 2021, n. 777 e 3 gennaio 2020, n. 19; sezione lavoro, sentenza 26 marzo 2019, n. 8387; sezione seconda civile, ordinanza 8 gennaio 2020, n. 136; sezione sesta civile, sottosezione lavoro, ordinanza 3 maggio 2019, n. 11590), consolidandosi al punto da divenire diritto vivente.

3.- Così interpretato, l'art. 133, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 violerebbe, a parere del giudice *a quo*, gli evocati parametri costituzionali.

3.1.- Alla prospettazione dei dubbi di legittimità costituzionale viene premessa una ricostruzione diacronica della disciplina legislativa dell'assistenza giudiziaria alle persone non abbienti, per desumerne che, prima dell'adozione del d.P.R. n. 115 del 2002 - il quale ha accorpato le disposizioni legislative di cui al d.lgs. n. 113 del 2002 e le disposizioni regolamentari di cui al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 114, recante «Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo C)» -, lo Stato avrebbe potuto «recupera[re] dalla parte soccombente diversa da quella non abbiente gli importi dovuti al difensore della parte beneficiaria del patrocinio gratuito e non anche somme maggiori».

Con la norma indubbiata, quindi, sarebbe stato «per la prima volta» previsto che lo Stato possa «recuperare dalla parte soccombente il valore dei compensi di avvocato liquidabile [...] come se la parte vincitrice non fosse ammessa al patrocinio», ovvero senza «il limite della coincidenza di detto valore con quello dei compensi anticipati dall'Erario all'avvocato della parte gratuitamente difesa».

Di qui la dedotta violazione dell'art. 76 Cost., poiché tale previsione contrasterebbe con l'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998).

Questa disposizione, nel delegare il Governo all'adozione di testi unici finalizzati al riordino delle norme legislative e regolamentari in un complesso di materie, tra cui quella delle spese di giustizia, detterebbe infatti, al comma 2, lettera *d*), il criterio direttivo del mero «coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti», consentendo di superare tale limite solo se ciò sia funzionale all'obiettivo «della coerenza logica e sistematica della normativa riordinata» (sono citate le sentenze n. 53 e n. 52 del 2005 di questa Corte).

Il Governo, invece, con la disposizione denunciata non si sarebbe limitato, alla luce delle considerazioni dianzi svolte, al mero coordinamento formale, avendo invece introdotto una norma del tutto innovativa.

Né, d'altro canto, una siffatta scelta potrebbe essere giustificata in quanto preordinata al suddetto obiettivo e, in particolare, allo scopo di «allineare» la disciplina del beneficio *de quo* a quella della condanna al pagamento delle spese di lite di cui all'art. 91 del codice di procedura civile, la cui «funzione (indennitaria)» sarebbe stata, anzi, snaturata.

3.2.- Risulterebbero violati anche gli artt. 3, 23, 53 e 111, secondo comma, Cost.

Ritiene in proposito il rimettente che l'obbligo del pagamento di una somma, «corrispondente al valore “pieno” degli onorari», superiore a quella dovuta dallo Stato al difensore della parte non abbiente costituisca, per la differenza tra i due importi, un «prelievo coattivo», traducendosi in una obbligazione di natura tributaria.

Della fattispecie tributaria sussisterebbero, infatti, tutti gli elementi caratteristici definiti dalla giurisprudenza di questa Corte, dal momento che, per la detta differenza: *a*) la condanna al pagamento delle spese processuali determinerebbe «senz'altro una definitiva e significativa decurtazione patrimoniale a carico» della parte soccombente; *b*) tale decurtazione non riguarderebbe un rapporto sinallagmatico; *c*) le risorse così ottenute si giustificerebbero «con l'obiettivo di finanziare in generale l'istituzione del patrocinio per i non abbienti».



L'obbligazione tributaria in discorso, tuttavia, sarebbe irragionevolmente «sganciata da ogni verifica sulla capacità contributiva» e foriera di un'ingiustificata disparità di trattamento tra i soccombenti, poiché questi sarebbero «chiamat[i] a contribuire alla spesa generale connessa» all'istituto *de quo* solo se condannati al pagamento delle spese di lite e non anche nel caso in cui il giudice disponga la compensazione delle spese stesse.

Inoltre - osserva ancora il rimettente -, dalla suddetta natura tributaria deriverebbe altresì che la disposizione denunciata si risolverebbe nell'attribuzione all'autorità giudiziaria di «una funzione impositiva».

Di qui «una inevitabile confusione tra l'espletamento della funzione giurisdizionale, che esige garanzie di [...] imparzialità» ai sensi dell'art. 111, secondo comma, Cost., «e l'espletamento di un potere prettamente riferibile allo Stato Amministrazione», con la conseguente «perdita della posizione di terzietà propria del giudice».

4.- Tanto chiarito in punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale rimettente, per un verso, osserva che non sarebbe praticabile un'esegesi costituzionalmente orientata, giacché questa, alla luce del consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, sarebbe «destinata ad essere cassata».

Per altro verso, ribadisce che, per definire il giudizio sottoposto alla sua cognizione, deve pronunciarsi anche sulle spese processuali, condannando la parte resistente al loro pagamento in favore dello Stato, in applicazione della disposizione denunciata.

Donde la rilevanza delle questioni sollevate.

5.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, in ogni caso, non fondate.

5.1.- L'eccezione di inammissibilità è basata, in primo luogo, sul rilievo per cui le doglianze del giudice *a quo* non avrebbero dovuto attingere la disposizione denunciata, ma il suo combinato disposto con l'art. 130, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui prevede che lo Stato recuperi una somma maggiore di quella liquidata dal giudice in favore del difensore della parte ammessa al beneficio in parola.

In secondo luogo, le questioni sollevate sarebbero inammissibili perché il rimettente, essendosi «limita[to] a richiamare alcuni precedenti della giurisprudenza di legittimità», non avrebbe specificamente motivato in ordine alla esistenza del contestato diritto vivente e, di conseguenza, all'impraticabilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione sospettata.

Risulterebbe, infine, in ogni caso inammissibile la questione sollevata in riferimento all'art. 23 Cost., non avendo il giudice *a quo* in alcun modo motivato il supposto contrasto con questo parametro costituzionale.

5.2.- Nel merito, le questioni sarebbero comunque non fondate.

Osserva l'Avvocatura generale che l'art. 133, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 non prevede espressamente se il giudice civile debba liquidare le spese processuali applicando, o meno, la riduzione della metà prevista dall'art. 130, comma 1, del medesimo d.P.R., limitandosi a stabilire che il loro pagamento sia disposto a favore dello Stato.

Non sarebbe, pertanto, ravvisabile la lamentata violazione dell'art. 76 Cost., poiché il legislatore delegato avrebbe fedelmente «compilato il testo unico nel rispetto dei criteri di delega» e a essere mutata sarebbe solo l'interpretazione che della disposizione censurata è stata fornita dalla giurisprudenza di legittimità.

Parimenti priva di fondamento risulterebbe la dedotta violazione degli artt. 3, 53 e 111, secondo comma, Cost.

L'ammissione al patrocinio a spese dello Stato - rileva la difesa statale - darebbe luogo esclusivamente a un «rapporto tra la parte ammessa e il proprio difensore e [...] tra costoro e lo Stato», sicché nessun riflesso potrebbe avere nei confronti della parte soccombente, rispetto alla quale rappresenterebbe una circostanza del tutto neutra.

Sarebbe, quindi, del tutto ragionevole che il giudice quantifichi le spese di lite senza dimezzare i compensi per l'attività difensiva: in tal modo, infatti, il soccombente resta tenuto al pagamento del medesimo importo che avrebbe dovuto rifondere qualora la controparte non fosse stata ammessa al beneficio, con la conseguenza che non subirebbe alcun pregiudizio e, per converso, non trarrebbe indebitamente profitto da un fatto estraneo alla sua sfera giuridica, ovvero dalle condizioni economiche della controparte stessa.

In definitiva, al lume di tali rilievi, non sarebbe ravvisabile «alcun prelievo di natura anche solo latamente tributaria» nei confronti del soccombente.

Dal che, conclude l'Avvocatura generale, deriverebbe anche l'insussistenza della lamentata compromissione del principio di terzietà del giudice.

6.- Si è costituito in giudizio l'INAIL, parte resistente nel processo principale, che, ricostruita la vicenda processuale da cui trae origine l'ordinanza di rimessione, ha chiesto l'accoglimento delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 23, 53 e 111, secondo comma, Cost., «rimette[ndosi] alla valutazione» di questa Corte in merito alla censura di violazione dell'art. 76 Cost.



*Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 20 giugno 2023 (reg. ord. n. 121 del 2023), il Tribunale di Cagliari, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, del d.lgs. n. 113 del 2002, trasfuso nell'art. 133, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, a mente del quale «[i]l provvedimento che pone a carico della parte soccombente non ammessa al patrocinio [a spese dello Stato] la rifusione delle spese processuali a favore della parte ammessa dispone che il pagamento sia eseguito a favore dello Stato».

2.- Ad avviso del rimettente, questa disposizione violerebbe gli artt. 3, 23, 53, 76 e 111, secondo comma, Cost., nella parte in cui, secondo l'interpretazione datane dal diritto vivente, prevede che, in caso di vittoria della lite della parte non abbiente ammessa al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, il giudice civile quantifichi le spese processuali dovute a quest'ultimo dal soccombente «secondo i criteri ordinari, in misura piena e quindi superiore rispetto a quella dei compensi dovuti dallo Stato [stesso] al difensore del non abbiente». Compensi, questi, che, ai sensi degli artt. 82, comma 1, e 130, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, devono essere quantificati in misura non superiore ai valori medi dei parametri volti alla determinazione dei compensi per l'attività difensiva e poi ridotti della metà.

3.- Osserva in limine il giudice *a quo* che la giurisprudenza civile di legittimità, dopo avere inizialmente espresso un diverso orientamento, si sarebbe ormai assestata - assurgendo a diritto vivente - nel senso di escludere che il giudice debba quantificare le spese dovute allo Stato dalla parte soccombente nella misura, dimidiata, che lo Stato stesso è tenuto a versare al difensore della parte non abbiente vittoriosa.

Questo esito ermeneutico, che impone quindi la quantificazione nella misura normale, lo induce tuttavia a ritenere che la norma denunciata leda, innanzitutto, l'art. 76 Cost.

Alla stregua del criterio direttivo dettato dall'art. 7, comma 2, lettera *d*), della legge n. 50 del 1999, il testo unico di cui al d.P.R. n. 115 del 2002 - nel quale, come è noto, sono confluite le disposizioni legislative del d.lgs. n. 113 del 2002 e quelle regolamentari del d.P.R. n. 114 del 2002 - avrebbe dovuto, infatti, provvedere al mero coordinamento formale del previgente assetto legislativo; la disposizione sospettata, invece, recherebbe una norma innovativa, nemmeno giustificabile in forza di esigenze di coerenza sistematica. La «funzione (indennitaria)» della condanna al pagamento delle spese di lite di cui all'art. 91 cod. proc. civ. sarebbe stata, anzi, snaturata.

Secondo il rimettente, l'art. 133, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 violerebbe anche gli artt. 3, 23, 53 e 111, secondo comma, Cost.

A suo avviso, l'obbligo, in capo alla parte soccombente condannata alle spese, di corrispondere allo Stato una somma maggiore rispetto all'ammontare dei compensi da questo dovuti al difensore della parte non abbiente vittoriosa avrebbe, infatti, natura tributaria, per la differenza tra i due importi.

Tale obbligazione, tuttavia, risulterebbe irragionevolmente disancorata da un concreto indice di capacità contributiva, generando, peraltro, un'ingiustificata disparità di trattamento tributario tra i soccombenti, poiché graverebbe su di essi solo se condannati al pagamento delle spese di lite e non anche nel caso in cui il giudice disponga la compensazione delle spese stesse.

Dalla suddetta natura discenderebbe, inoltre, che la disposizione sospettata si risolverebbe nell'attribuzione all'autorità giudiziaria di «una funzione impositiva», così minando la terzietà del giudice, giacché darebbe luogo a una «inevitabile confusione tra l'espletamento della funzione giurisdizionale [...] e l'espletamento di un potere [quello impositivo] prettamente riferibile allo Stato Amministrazione».

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, anzitutto, perché il rimettente avrebbe errato nell'indirizzare le proprie censure nei confronti della disposizione denunciata anziché verso il suo combinato disposto con l'art. 130, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002.

L'eccezione non coglie nel segno.

Il giudice *a quo*, infatti, non si duole in alcun modo della disciplina recata dal citato art. 130, comma 1 - che stabilisce la decurtazione della metà del compenso spettante al difensore della parte che fruisce del beneficio -, ma esclusivamente del fatto che il successivo art. 133, comma 1, come interpretato dalla giurisprudenza civile di legittimità, escluda che il giudice debba tenere conto di detta decurtazione in sede di condanna al pagamento delle spese: pertanto, esso assume correttamente a bersaglio delle proprie censure quest'ultima disposizione, che tale condanna disciplina.

4.1.- È priva di pregio anche l'eccezione d'inammissibilità con cui l'Avvocatura generale lamenta che il rimettente non avrebbe sufficientemente motivato sulle ragioni per cui si sarebbe al cospetto di un diritto vivente e, di conseguenza, sull'asserita impraticabilità di un'interpretazione adeguatrice.



Diversamente da quanto sostenuto dalla difesa statale, infatti, il Tribunale di Cagliari non si è «limita[to] a richiamare alcuni precedenti della giurisprudenza di legittimità»: al contrario, esso si è soffermato sul mutamento di orientamento che si è registrato in seno alla Corte di cassazione civile, a partire da una pronuncia del 2018 (Cass., n. 22017 del 2018) e poi confermato in numerose altre decisioni; l'adozione di una differente opzione esegetica verrebbe quindi a confliggere con quella fatta propria dal giudice di ultimo grado.

Nella giurisprudenza civile di legittimità, in effetti, si è radicata l'interpretazione volta a escludere la necessaria coincidenza tra i due importi che vengono in rilievo (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 16 novembre 2023, n. 31928, e sezione lavoro, sentenze 20 dicembre 2019, n. 34190, e n. 8387 del 2019; sezione prima civile, ordinanza 2 gennaio 2024, n. 64; sezione seconda civile, ordinanza 5 maggio 2023, n. 11804; sezione sesta civile, sottosezione seconda, ordinanza 14 novembre 2019, n. 29688, e sottosezione lavoro, n. 11590 del 2019).

Quindi, il giudice *a quo* ha correttamente assunto tale approdo interpretativo in termini di diritto vivente e ne ha richiesto, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali evocati (*ex plurimis*, sentenze n. 38 del 2024, n. 243, n. 178 e n. 20 del 2022).

4.2.- Merita, invece, accoglimento l'eccezione di inammissibilità della censura formulata in riferimento all'art. 23 Cost., per omessa motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza del prospettato dubbio di legittimità costituzionale.

L'ordinanza di rimessione, infatti, è tutta incentrata sulla considerazione per cui si sarebbe in presenza di un'obbligazione di natura tributaria, mentre omette qualsiasi specifica argomentazione a sostegno del denunciato contrasto con il parametro in discorso, il quale, pertanto, risulta evocato in maniera generica e assertiva (*ex plurimis*, sentenza n. 161 del 2023).

5.- Con la prima questione di legittimità costituzionale sollevata, il rimettente deduce la violazione dell'art. 76 Cost., perché, come si è detto, introducendo una norma, a suo dire, del tutto innovativa, non giustificata da alcuna esigenza di coerenza sistematica e anzi contraria alla «funzione (indennitaria) propria della condanna al rimborso delle spese processuali», il Governo, con l'art. 133, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, avrebbe violato il criterio direttivo di cui all'art. 7, comma 2, lettera d), della legge n. 50 del 1999.

Nell'emanazione del testo unico in discussione, il legislatore delegato, infatti, avrebbe dovuto attenersi al criterio del coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, potendo apportare le sole «modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica» della normativa riordinata.

5.1.- In effetti, il testo unico in cui si colloca il suddetto art. 133, comma 1, è stato emanato sulla base dell'art. 7 della legge n. 50 del 1999, come modificato dall'art. 1 della legge 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999), che aveva demandato al Governo la redazione di testi unici finalizzati al riordino delle norme legislative e regolamentari in un complesso di materie, tra cui le spese di giustizia.

Si tratta quindi di una tipologia di delega diretta al riordino o al riassetto di settori normativi, per la quale questa Corte ha inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normativa vigente, «da intendersi in ogni caso come strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega» (sentenza n. 84 del 2017).

In tale cornice, questa Corte si è peraltro specificamente occupata, in più occasioni, della delega prevista dall'art. 7 della legge n. 50 del 1999 e, proprio in riferimento al testo unico sulle spese di giustizia, ha affermato che il criterio direttivo del coordinamento può anche «essere non solo formale», e dunque tradursi in un testo non meramente compilativo, purché, però, l'obiettivo rimanga «quello della coerenza logica e sistematica della normativa riordinata» (sentenza n. 174 del 2005).

5.2.- Ciò premesso, va infine precisato che la questione di legittimità costituzionale per l'eccesso di delega sollevata dal rimettente non investe la disposizione in sé considerata, ma la norma che il diritto vivente vi avrebbe tratto, attraverso un mutamento di orientamento a partire dal 2018, stabilendo che il giudice civile condanna la parte soccombente senza «il limite della coincidenza» con i «compensi anticipati dall'Erario all'avvocato della parte gratuitamente difesa».

5.3.- La questione non è fondata.

Va innanzitutto chiarito che, in ipotesi, la violazione dell'art. 76 Cost. ben potrebbe manifestarsi anche in riferimento a una norma ricavata dal diritto vivente, dal momento che sarebbe comunque addebitabile al legislatore delegato l'emanazione di una disposizione che, per il suo tenore, legittima un'interpretazione in contrasto con i principi e i criteri direttivi stabiliti dal legislatore delegante.



Tale ipotesi, tuttavia, non si verifica nel caso di specie, perché la norma censurata non determina il suddetto contrasto.

5.3.1.- Come si è chiarito, secondo la giurisprudenza di legittimità che si è consolidata dopo il 2018, il giudice civile non deve quantificare in misura uguale le somme dovute, ai sensi dell'art. 133, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, dal soccombente allo Stato e quelle dovute, ai sensi degli artt. 82, comma 1, e 130, comma 1, del medesimo d.P.R., dallo Stato stesso al difensore del non abbiente.

A tale interpretazione la Corte di cassazione civile è pervenuta, superando il precedente orientamento, per un triplice e convincente ordine di ragioni.

Innanzitutto, in quanto «[n]on si vede [...] perché nel processo civile la parte che risulti soccombente nei confronti della parte non abbiente debba essere avvantaggiata (con evidente violazione del principio di uguaglianza) rispetto alle altre parti soccombenti» (Cass., n. 22017 del 2018; nello stesso senso, Cass., n. 29688 del 2019).

Inoltre, perché «il soccombente è tenuto per definizione a corrispondere l'importo liquidato dal giudice secondo tariffa, non l'importo che il vincitore deve al proprio difensore, che non costituisce, infatti, parametro per la liquidazione giudiziale» (Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione seconda, ordinanze 5 marzo 2020, n. 6120, e ancora n. 29688 del 2019).

Infine, perché «la valutazione d'eventuale effetto d'arricchimento dell'Erario non va effettuata in modo atomistico con riguardo alla singola lite, bensì va considerato come la questione - alla luce del parametro costituzionale portato [dall']art. 81 Cost. - sia da esaminare avendo [...] riguardo al pubblico servizio - difesa assicurata ai non abbienti - reso dallo Stato» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 19 agosto 2019, n. 21484).

5.3.2.- Ricostruite in questi termini la *ratio* e la portata dell'art. 133, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, si deve escludere che, a differenza di quanto ritenuto dal giudice rimettente, nella norma sia ravvisabile una deviazione dalla natura propria dell'istituto del rimborso delle spese nel giudizio civile e, soprattutto, si deve parimenti escludere che tale norma abbia carattere realmente innovativo rispetto al quadro normativo previgente all'esercizio della delega.

L'art. 15-*sexies*, comma 2, lettera *a*), della legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti) - come novellata dalla legge 29 marzo 2001, n. 134 (Modifiche alla legge 30 luglio 1990, n. 217, recante istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), che ha esteso il patrocinio a spese dello Stato a tutti i giudizi civili, nonché a quelli amministrativi e agli affari di volontaria giurisdizione - disponeva, infatti, che l'ammissione a tale istituto facesse, tra l'altro, sorgere in capo allo Stato il diritto di «ripetizione degli onorari dalla parte contraria, condannata nelle spese».

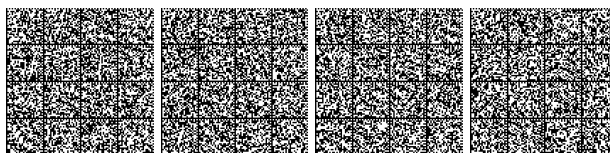
Anche se il termine «ripetizione» poteva far ipotizzare che questa dovesse essere limitata a quanto in concreto sborsato dallo Stato, la disposizione in esame, tuttavia, non imponeva tale conclusione, poiché non prevedeva espressamente che il giudice fosse tenuto a quantificare tali onorari nella misura ridotta della metà dal successivo art. 15-*quaterdecies*, comma 1, della medesima legge n. 217 del 1990. Nemmeno l'art. 15-*sexiesdecies*, comma 1, obbligava a tale coincidenza tra la quantificazione in sede di condanna alle spese e la liquidazione a favore del difensore della parte ammessa al beneficio.

In assenza di una previsione letterale ostativa, l'interpretazione oggi seguita dal diritto vivente, e fondata prevalentemente su argomenti di tipo sistematico, che il rimettente evidentemente non condivide, ben avrebbe potuto svilupparsi anche in riferimento al quadro normativo precedente all'esercizio della delega (sul quale peraltro un diritto vivente non è maturato, data la breve vigenza delle suddette disposizioni).

Non erra il rimettente nel sostenere che «mai era stato previsto dalla legge che lo Stato potesse recuperare dalla parte soccombente importi maggiori rispetto a quelli anticipati per compensi all'avvocato del non abbiente»; l'argomento, tuttavia, non è dirimente: da un lato, infatti, non era espressamente previsto neppure il contrario e, dall'altro, nemmeno era necessaria una previsione espressa per giungere all'interpretazione negletta dal giudice *a quo*, potendo questa, nel silenzio delle disposizioni, essere ricavata anche allora in via sistematica, per mezzo della normale attività ermeneutica.

5.3.3.- In conclusione, sebbene la possibilità per il legislatore delegato di introdurre norme innovative della disciplina vigente fosse delimitata entro confini rigorosi, una volta escluso, in radice, il carattere effettivamente tale dell'art. 133, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, la censura del rimettente deve ritenersi non fondata.

6.- Le ulteriori questioni sollevate dal giudice *a quo* in riferimento agli artt. 3, 53 e 111, secondo comma, Cost. sono basate sulla comune premessa di un'asserita natura tributaria del «prelievo coattivo» che subirebbe il soccombente nel caso in cui la controparte vittoriosa sia stata ammessa al patrocinio gratuito.



Tale assunto non può essere condiviso.

La regolamentazione delle spese processuali nel giudizio civile attiene alla regola generale *victus victori* stabilita dall'art. 91, primo comma, cod. proc. civ., secondo cui «[i]l giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa» (sentenza n. 77 del 2018). L'istituto risponde quindi alla logica per cui l'alea del processo «grava sulla parte soccombente perché è quella che ha dato causa alla lite non riconoscendo, o contrastando, il diritto della parte vittoriosa ovvero azionando una pretesa rivelatasi insussistente» (ancora sentenza n. 77 del 2018); le spese di lite, dunque, devono essere sopportate da chi ha reso necessaria l'attività del giudice.

Nel caso particolare in cui la parte vittoriosa è stata ammessa al patrocinio a spese dello Stato, la regolamentazione delle spese di lite attiene quindi a un «rapport[o] distinto[o] e autonom[o]» (sentenza n. 109 del 2022) da quello che sorge per effetto dell'ammissione stessa; quest'ultimo, a cui le parti del giudizio rimangono totalmente estranee, si instaura direttamente tra il difensore del beneficiario del patrocinio e lo Stato, mentre il primo si instaura *inter partes*, tra soccombente e vincitore, con il giudice che applica gli ordinari criteri di liquidazione delle spese, senza che il medesimo soccombente subisca, a differenza di quanto sostiene il rimettente, alcuna ulteriore effettiva decurtazione.

L'istituto della rifusione delle spese è, pertanto, concettualmente estraneo alla logica propria dell'obbligazione tributaria, che implica, invece, una «effettiva decurtazione patrimoniale» attraverso un «prelievo coattivo, finalizzato al concorso alle pubbliche spese e posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva» (*ex plurimis*, sentenza n. 128 del 2022).

6.1.- La tesi del rimettente si fonda, pertanto, su un errore di prospettiva che, peraltro, condurrebbe a garantire un ingiustificato vantaggio patrimoniale alla parte soccombente solo perché la controparte rientra fra gli indigenti e lo Stato si fa carico, anche attraverso la fiscalità generale, dell'onere del loro patrocinio, attuando così gli artt. 3, secondo comma, e 24, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2022 e n. 157 del 2021), secondo un criterio di sostenibilità (sentenza n. 35 del 2019) che prevede, al fine di contenere la spesa pubblica, un abbattimento dei compensi per le relative prestazioni professionali.

Infine, va anche considerato che questa Corte ha già escluso, anche con riguardo al rapporto che lo Stato instaura con il difensore, che le «manovre legislative» che prevedono l'abbattimento del compenso professionale abbiano attinenza con gli obblighi tributari, trattandosi più semplicemente di una modalità, parzialmente diversa, di determinazione dei compensi medesimi, in funzione di prestazioni di facere (sentenza n. 192 del 2015).

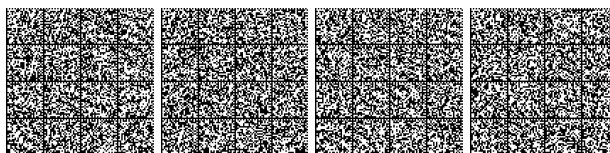
Sicché, a seguire la indebita commistione dei rapporti che vengono in rilievo, insita nella prospettazione del rimettente, si giungerebbe al paradosso che, mentre l'abbattimento della metà del compenso prevista dall'art. 130, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 non costituisce un prelievo tributario nei confronti del difensore della parte non abbiente che la subisce, diverrebbe invece tale per la controparte soccombente che viene, invece, condannata secondo gli ordinari criteri di liquidazione delle spese e non subisce alcuna reale decurtazione.

6.1.1.- Dalla confutazione del presupposto su cui si basano le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 53 e 111, secondo comma, Cost. discende la non fondatezza delle stesse.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, recante «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia. (Testo B)», trasfuso nell'art. 133, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», sollevata, in riferimento all'art. 23 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Cagliari, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;



2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, del d.lgs. n. 113 del 2002, trasfuso nell'art. 133, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 53, 76 e 111, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Cagliari, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240064

N. 65

*Sentenza 19 marzo - 19 aprile 2024*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Autodichia - Controversie tra Camera dei deputati e soggetti terzi (nel caso di specie: assegnazione di appalti di servizi) - Organo competente a deciderle - Giurisdizione del giudice comune (nella specie: amministrativo), affermata dal Consiglio di Stato e confermata dalla Corte di cassazione, in luogo di quella del Consiglio di giurisdizione, organo previsto dal «Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti della Camera dei deputati non concernente i dipendenti» - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Camera dei deputati nei confronti della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato - Spettanza alla Corte di cassazione e al Consiglio di Stato del potere di affermare, nelle rispettive sentenze, la giurisdizione del giudice comune nella controversia da cui origina il conflitto.**

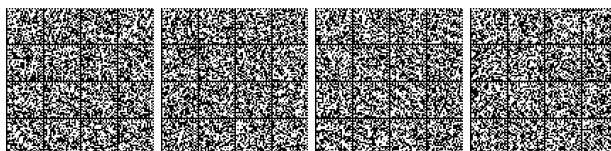
- Sentenze della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 12 maggio 2022, n. 15236; sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 31 maggio 2021, n. 4150.
- Costituzione, artt. 64, primo comma, e 55 e seguenti.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

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



ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito delle sentenze della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 12 maggio 2022, n. 15236, e del Consiglio di Stato, sezione quinta, 31 maggio 2021, n. 4150, promosso dalla Camera dei deputati, con ricorso notificato il 22 settembre 2023, depositato in cancelleria il 9 ottobre 2023, iscritto al n. 4 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2023, fase di merito.

Visti l'atto di costituzione del Consiglio di Stato e l'atto di intervento del Senato della Repubblica;  
udito nell'udienza pubblica del 19 marzo 2024 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Camera dei deputati, Francesco Saverio Marini e Vinicio Settimio Nardo per il Senato della Repubblica;  
deliberato nella camera di consiglio del 19 marzo 2024.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, la Camera dei deputati ha promosso conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato in riferimento alle sentenze, rispettivamente, delle sezioni unite civili, 12 maggio 2022, n. 15236, e della sezione quinta, 31 maggio 2021, n. 4150.

1.1.- Riferisce la ricorrente che nel 2017 l'amministrazione della Camera dei deputati aveva avviato una procedura ristretta di rilievo comunitario per l'appalto di diversi servizi di monitoraggio di contratti Information and Communication Technology (ICT). La graduatoria finale della procedura, quale risultante al termine delle attività della commissione giudicatrice, vedeva classificarsi al primo posto il raggruppamento temporaneo di imprese (RTI) costituito da P. srl e H. spa. Tuttavia, con provvedimento dell'11 ottobre 2019 il Servizio amministrazione della Camera, rilevate talune anomalie nell'offerta, deliberava l'esclusione di detto RTI dalla procedura.

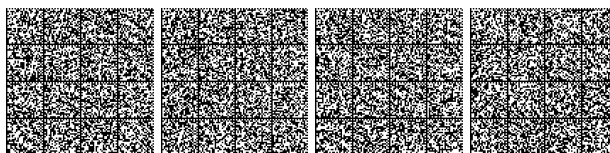
Il provvedimento di esclusione, così come i verbali e documenti che motivavano tale esclusione e il provvedimento di aggiudicazione conclusivo della procedura, venivano quindi impugnati congiuntamente dalle due società facenti parte del RTI innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

Di fronte al giudice amministrativo si costituiva l'amministrazione della Camera dei deputati, che formulava in via pregiudiziale eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo nonché di ogni altro giudice esterno alla Camera stessa, stante l'esclusiva competenza a conoscere della controversia del Consiglio di giurisdizione della Camera, quale organo di autodichia. In particolare, la Camera rilevava che il «Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernente i dipendenti», approvato in attuazione dell'art. 12, comma 3, lettera f), del regolamento della Camera dei deputati 18 febbraio 1971 e s.m.i., di cui all'art. 64, primo comma, della Costituzione, attribuisce all'organo di autodichia il compito di decidere in primo grado sui «ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti esterni alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima» (art. 1).

Con sentenza del 24 aprile 2020, n. 4183, il TAR Lazio respingeva nel merito il ricorso, ma contesualmente rigettava l'eccezione di inammissibilità formulata dall'amministrazione della Camera, affermando la propria giurisdizione. Richiamate le sentenze n. 120 del 2014 e n. 262 del 2017 di questa Corte, infatti, il giudice amministrativo rilevava che «[a]lla luce delle suddette pronunce deve ritenersi che la previsione regolamentare invocata non possa estendersi alle controversie in materia di appalti, le quali hanno la loro disciplina in atti di normazione statale e comunitaria e non riguardano questioni interne all'organo costituzionale».

Nel giudizio di appello instaurato dalle società soccombenti innanzi il Consiglio di Stato si costituiva l'amministrazione della Camera dei deputati, chiedendo il rigetto del ricorso e proponendo appello incidentale nei confronti della sentenza di primo grado, nella parte in cui aveva ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo.

Con la sentenza n. 4150 del 2021 il Consiglio di Stato respingeva l'appello incidentale della Camera e accoglieva il ricorso delle società appellanti in via principale. In particolare, il giudice amministrativo affermava che la giurisdizione





zione domestica della Camera dovesse essere limitata «alle controversie che abbiano per oggetto non qualsiasi atto di amministrazione della Camera dei deputati ma esclusivamente quegli atti adottati in una materia in ordine alla quale, all'organo costituzionale, è costituzionalmente riconosciuta una sfera di autonomia normativa». Le altre controversie - fra cui, come nel caso di specie, quelle aventi a oggetto l'affidamento a terzi di contratti di lavori, servizi e forniture - sarebbero invece sottoposte, «secondo la "grande regola" dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione)», alla giurisdizione comune.

Avverso tale pronuncia, la Camera proponeva ricorso per cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, lamentando in particolare la lesione delle proprie attribuzioni costituzionali e affermando che le norme regolamentari che escludono la giurisdizione di qualsiasi giudice esterno alla Camera stessa sulle controversie come quella in esame possiedono rango primario, equiparato a quello delle norme di legge, e non possono pertanto essere disapplicate da parte di un giudice esterno alla Camera. Il Consiglio di Stato avrebbe pertanto dovuto prendere atto dell'autodichia della Camera e dichiarare l'inammissibilità del ricorso introduttivo, o in alternativa, sollevare conflitto di attribuzione innanzi a questa Corte.

Con la sentenza n. 15236 del 2022, la Corte di cassazione, sezioni unite civili, respingeva il ricorso della Camera, affermando che «[r]iconoscendo la propria giurisdizione e decidendo il fondo della controversia, il Consiglio di Stato non ha disapplicato i Regolamenti parlamentari, ma ne ha solo interpretato la portata, correttamente escludendo che le disposizioni da esse recate giustificassero l'attrazione, nell'ambito della cognizione dell'Organo di autodichia, dell'impugnazione del provvedimento, adottato dal Servizio Amministrazione della Camera, di esclusione dell'offerta del costituendo raggruppamento dalla procedura di gara di rilievo comunitario per l'affidamento dell'appalto».

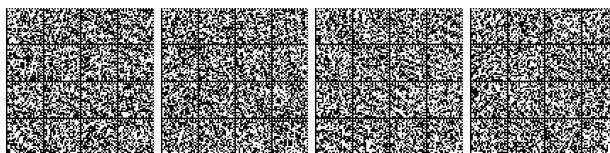
1.2.- Tanto premesso, la Camera promuove ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, in riferimento alle menzionate sentenze, chiedendo a questa Corte di «dichiarare che non spettava al Consiglio di Stato e alla Corte di cassazione, in quanto organi della giurisdizione comune, giudicare della controversia descritta in narrativa, con conseguente annullamento» di entrambe le sentenze.

Esse avrebbero infatti affermato la giurisdizione del giudice amministrativo in luogo di quella dell'organo di autodichia della Camera «con sostanziale medesimezza di argomentazioni», risultando pertanto entrambe lesive delle attribuzioni costituzionali della Camera. Precisa inoltre la ricorrente che il ricorso in esame «non intende certo rivendicare la sottrazione a qualsivoglia sindacato giurisdizionale esterno, bensì [...] ottenere la puntuale definizione dei confini fra le giurisdizioni, rimuovendo le ragioni di incertezza derivanti da alcuni punti rimasti in ombra» nei precedenti arresti di questa Corte. E ciò anche «nell'interesse generale del sistema istituzionale».

1.2.1.- Dopo aver ampiamente argomentato in ordine all'ammissibilità del ricorso, nel merito la ricorrente rileva anzitutto che le sentenze oggetto del conflitto avrebbero leso la sfera di attribuzione riservata alla Camera dall'art. 64, primo comma, Cost., il quale prevede che «[c]iascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti», nonché gli artt. 55 e seguenti Cost., che «attribuiscono specifiche funzioni e una posizione di particolare indipendenza alle Camere», asseritamente violata dalle sentenze in questione.

Rammenta la ricorrente che l'autodichia «designa il potere attribuito agli organi costituzionali di esercitare la funzione giudicante relativamente a particolari tipologie di controversie che direttamente o indirettamente coinvolgono l'esercizio delle loro funzioni», e dunque il potere di «giurisdizione domestica» che consiste «nel decidere direttamente, tramite articolazioni organizzative interne, ogni controversia interferente con l'esercizio delle funzioni proprie, senza che organi giurisdizionali esterni siano abilitati a esercitare forme di sindacato o di controllo». Tale potere si giustificerebbe in relazione alla «esigenza di tutelare l'indipendenza e il buon andamento degli organi costituzionali, garantendo la non intromissione degli altri poteri dello Stato nella loro organizzazione».

In quest'ottica, l'autonomia normativa garantita alle Camere dall'art. 64, primo comma, Cost., non si limiterebbe alla sola disciplina del procedimento legislativo, ma riguarderebbe anche l'organizzazione interna (sono citate le sentenze n. 262 del 2017 e n. 120 del 2014 di questa Corte). Coerentemente con tali principi, l'art. 12, comma 3, regol. Camera dispone che «[l]'Ufficio di Presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti: [...] e) i criteri per l'affidamento a soggetti estranei alla Camera di attività non direttamente strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari [...], e f) [...] i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima». La ricorrente ricorda che questa Corte ha più volte affermato che l'autonomia degli organi costituzionali «non si esaurisce nella normazione, bensì comprende - coerentemente - il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza» (così la sentenza n. 129 del 1981), precisamente in tale momento applicativo esprimendosi l'autodichia degli organi costituzionali stessi.



Ricostruita quindi l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul tema, la ricorrente rileva che la legge 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) dispone, all'art. 1, comma 7, che «[g]li organi costituzionali stabiliscono nei propri ordinamenti modalità attuative dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge nell'ambito delle prerogative costituzionalmente riconosciute».

In armonia con tale disposizione, nonché con il citato art. 12, comma 3, lettera e), del regol. Camera, l'Ufficio di Presidenza ha adottato - osserva la ricorrente - il «Regolamento di amministrazione e contabilità della Camera dei deputati». Quest'ultimo, agli artt. 39 e seguenti, disciplina le «procedure di selezione dei contraenti e [le] altre attività amministrative della Camera in materia di contratti di lavori, servizi e forniture». Lo stesso art. 39, poi, prevede espressamente che ad esse si applichino «le norme dell'Unione europea con diretta efficacia vincolante» e, solo «per quanto non diversamente stabilito dal presente regolamento, le disposizioni di legge in vigore per i contratti dello Stato».

È in tale contesto che si inquadrebbe il bando oggetto della gara *de qua*, il quale ribadisce l'applicabilità delle norme del suddetto regolamento (art. 7, comma 1, del capitolato d'oneri) e la giurisdizione del Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati su ogni ricorso o impugnativa avverso gli atti amministrativi della Camera concernenti tale procedura (art. 7, comma 2, del capitolato d'oneri e, analogamente, punto VI.4.1 del bando).

La ricorrente rammenta, quindi, una recente pronuncia del Consiglio di Stato in cui si è affermato non solo che la Camera è pienamente legittimata a adottare norme in materia di appalti pubblici, ma anche che esse prevalgono su quelle dell'ordinamento generale, ove contrastanti (è citata Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 15 marzo 2021, n. 2173), osservando che «[i]l Giudice (quale che esso *sia*) deve necessariamente applicare (e, in primis, interpretare) tali fonti per risolvere ogni controversia attinente a qualsivoglia procedura di affidamento di servizi bandita dalla Camera dei deputati. Pertanto, stante il nesso con l'autonomia normativa, sulle suddette controversie non può che sussistere la giurisdizione del Consiglio di giurisdizione; giurisdizione che il Consiglio di Stato, decidendo nel merito la controversia, ha invaso, col successivo avallo della Corte di cassazione».

Tutto ciò troverebbe conferma nella sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta (*recte*: quarta), 18 novembre 2014, n. 5657, in cui il giudice amministrativo ha sì affermato la sussistenza della propria giurisdizione sugli atti di una procedura di gara indetta dal Segretariato generale della Presidenza della Repubblica per l'affidamento del servizio di cassa ed annesso sportello interno al Segretariato, ma sul presupposto che, nel caso di specie, la Presidenza della Repubblica non avrebbe esercitato il suo potere di normazione in materia, «diversamente da quanto hanno disposto, con specifici regolamenti, Camera e Senato».

1.2.2.- La Camera sottolinea inoltre che gli atti oggetto di impugnazione di fronte al TAR hanno pacificamente natura amministrativa e sarebbero in quanto tali oggetto della riserva di autodichia in forza dell'art. 12, commi 3, lettera f), e 6, del regol. Camera, in attuazione dei quali è stato adottato il già citato «Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernente i dipendenti». Quest'ultimo, agli artt. 1 e 2, prevede infatti che il Consiglio di giurisdizione è competente a decidere in primo grado sui «ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima».

1.2.3.- La sottrazione delle controversie in esame alla cognizione del giudice amministrativo non violerebbe, d'altra parte, il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva dei terzi, poiché quest'ultimo sarebbe pienamente rispettato dagli organi di autodichia, come avrebbe affermato anche questa Corte nella sentenza n. 262 del 2017. Né al Consiglio di giurisdizione difetterebbero i poteri del giudice amministrativo, potendo esso tanto annullare gli atti dell'amministrazione della Camera, quanto disapplicarli qualora ne sussistano i presupposti, in particolare in caso di contrasto con il diritto dell'Unione, quanto, infine, sollevare questione di legittimità costituzionale.

1.2.4.- Né potrebbe obiettarsi che, facendo derivare l'autodichia dall'autonomia normativa, la Camera sarebbe autorizzata a estendere a dismisura l'ambito di applicazione della giurisdizione domestica, attraverso un uso «largheggiante» del potere regolamentare. Ciò in quanto tale potere normativo dovrebbe sempre essere esercitato in osservanza della Costituzione, sicché un suo uso strumentale potrebbe essere sindacato da questa Corte, nelle forme del giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato (è citata la sentenza n. 120 del 2014).

1.2.5.- Contestando le argomentazioni svolte dalla Corte di cassazione nella pronuncia che ha dato origine al conflitto, la Camera evidenzia poi che il provvedimento di esclusione impugnato di fronte al TAR Lazio «si colloca nella fase pubblicistica della procedura, finalizzata all'individuazione del contraente», spettante alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, e non in quella privatistica, che vede attribuite al giudice ordinario le controversie relative all'esecuzione del contratto.



Al riguardo, la ricorrente sottolinea come la Camera non si sia mai sottratta alla giurisdizione del giudice ordinario per le controversie in materia di esecuzione di contratti di appalto o di fornitura di servizi, stipulati a seguito di gara pubblica, essendo «assolutamente pacifico che compete al giudice comune (nella specie, ordinario) conoscere delle controversie in materia di esecuzione dei contratti stipulati tra la Camera stessa e i soggetti individuati a seguito dell'aggiudicazione di una gara pubblica e che, dunque, nella fase di esecuzione del contratto non vi sia alcuno spazio per l'autodichia». Il presente conflitto, pertanto, atterrebbe invece «alla diversa e autonoma fase pubblicistica che precede la stipula del contratto». In questa fase, la competenza a conoscere delle controversie relative a procedure di evidenza pubblica bandite dalla Camera, regolate dalle fonti di autonomia, apparterebbe unicamente al Consiglio di giurisdizione della Camera medesima anziché al TAR, riunendosi dopo la conclusione del contratto in capo al giudice ordinario.

A tal proposito, la Camera afferma che la stessa Corte di cassazione, a sezioni unite, in altra occasione avrebbe dato «per scontato che le controversie che a tali atti si riferiscono siano attratte alla giurisdizione domestica» (è citata Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza [*recte*: ordinanza] 10 novembre 2020, n. 25211).

Quanto al passaggio della sentenza n. 262 del 2017 di questa Corte, che annovera fra le controversie escluse dalla giurisdizione domestica quelle «relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali», la ricorrente ritiene che con tale affermazione questa Corte abbia inteso riferirsi «proprio alle controversie in materia di esecuzione dei contratti di appalto e forniture di servizi». Comparando la diversa formulazione dell'art. 133, comma 1, lettera e), numero 1), del codice del processo amministrativo - il quale discorre di «e) [...] controversie: 1) relative a procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi, forniture, svolte da soggetti comunque tenuti» al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica - la Camera ritiene infatti che, qualora questa Corte «avesse inteso far riferimento [...] alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo nella fase pubblicistica precedente la stipula del contratto, avrebbe parlato di controversie relative a procedure svolte dagli organi costituzionali e non già di controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati in favore di questi ultimi». Da ciò la conclusione secondo cui, nella sentenza n. 262 del 2017, questa Corte avrebbe «semplicemente attestato l'esistenza di un dato (l'assenza di spazi di autodichia nella fase di esecuzione dei contratti stipulati dagli organi costituzionali a seguito di procedura di evidenza pubblica) che [...] anche per l'odierna ricorrente è pacifico».

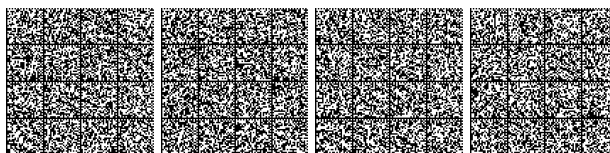
1.2.6.- A ulteriore sostegno della illegittimità costituzionale della pretesa di assoggettare alla giurisdizione del giudice amministrativo gli atti della Camera dei deputati adottati nella fase pubblicistica dell'affidamento, la ricorrente rileva che l'art. 133, comma 1, lettera e), cod. proc. amm. estende tale giurisdizione anche «alla dichiarazione di inefficacia del contratto a seguito di annullamento dell'aggiudicazione ed alle sanzioni alternative», così in ipotesi consentendo al giudice amministrativo di «annullare un'aggiudicazione disposta dalla Camera dei deputati, dichiarare inefficace il contratto da quest'ultima stipulato e obbligarla alla stipula con un altro soggetto», ciò che la ricorrente reputa incompatibile con le prerogative di autonomia di un organo costituzionale.

La ricorrente sottolinea inoltre che il giudice amministrativo, quando è chiamato a stabilire se dichiarare l'inefficacia del contratto, ai sensi degli artt. 121 e 122 cod. proc. amm. «gode di un notevole potere discrezionale, giacché finisce per effettuare direttamente una comparazione tra gli interessi pubblici e quelli privati in gioco». Tale potere, se ben può essere esercitato nei confronti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 7 cod. proc. amm., inciderebbe invece in maniera eccessiva sull'autonomia costituzionalmente garantita alla Camera.

1.2.7.- La ricorrente si sofferma quindi sul rapporto fra giurisdizione concernente il personale e giurisdizione concernente le gare, rilevando come non possa affermarsi che nelle controversie sulle gare non siano in gioco apparati serventi delle Camere. Ciò si evincerebbe dalla sentenza n. 129 del 1981 di questa Corte, nonché da molte norme vigenti che danno testimonianza del fatto che le pubbliche amministrazioni operano impiegando un complesso di risorse finanziarie, umane e strumentali, tutte necessarie al perseguimento dei loro scopi istituzionali.

La tesi secondo cui il concorrente in gara rimane «terzo» assoggettato alla giurisdizione comune fin quando non si aggiudichi il contratto sarebbe chiaramente in contraddizione con la pacifica soggezione all'autodichia dei concorrenti nelle procedure assunzionali, i quali ugualmente sarebbero meri «aspiranti» al rapporto d'impiego, e che pure non potrebbero agire innanzi al giudice comune.

Non fondata sarebbe peraltro anche la tesi, fatta propria dalla sentenza della Corte di cassazione oggetto del presente conflitto, secondo cui l'applicazione del diritto comune degli appalti (e, con esso, la sottoposizione del contenzioso alla giurisdizione amministrativa) non sarebbe «suscettibile di intaccare il pieno e libero svolgimento da parte della Camera della sua alta funzione né di interferire negativamente sull'amministrazione dei servizi interni». Secondo la ricorrente, infatti, «[i]l fondamento dell'autonomia normativa, organizzativa e contabile delle Camere si rinviene nell'esigenza di consentire agli organi costituzionali di dettare (e vedere applicate) le norme più opportune (non solo per garantire una corretta gestione delle somme loro affidate, ma anche) per consentire un libero ed efficiente esercizio



delle funzioni, assicurando in tal modo la loro indipendenza da altri poteri dello Stato». Il che sarebbe stato riconosciuto da questa Corte nella stessa sentenza n. 262 del 2017, attraverso il richiamo alla precedente sentenza n. 129 del 1981.

1.2.8.- Infine, la Camera si confronta estesamente con il passaggio motivazionale della sentenza n. 262 del 2017, nel quale questa Corte avrebbe, secondo il Consiglio di Stato e la Corte di cassazione, escluso dalla giurisdizione domestica le controversie in materia di appalti. La ricorrente contesta, in particolare, la tesi espressa dalla Corte di cassazione nella pronuncia che ha dato origine al conflitto, secondo cui rispetto alle sentenze di questa Corte la «distinzione tra *ratio* decidendi e *obiter dictum* perde di significato, giacché le affermazioni di principio contenute nelle motivazioni di quelle pronunce, da considerare sempre nella loro totalità, hanno di mira la tutela di norme, di valori e di attribuzioni costituzionali, in una continua dialettica tra astratto e concreto».

Secondo la Camera, dovrebbe innanzitutto considerarsi che anche questa Corte è vincolata al rispetto del principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato, sicché a passare in giudicato sarebbero soltanto «le statuizioni giudiziali che hanno strettamente a che fare con l'oggetto della lite», mentre tutte «le considerazioni eventualmente svolte nello sviluppo della motivazione, incidentali, esemplificative, ad *abundantiam*, di richiamo storico o ricostruttivo, per loro stessa natura non possono passare in giudicato e sono comunemente dette *obiter dicta*».

Inoltre, l'affermazione della indistinguibilità fra *ratio* decidendi e *obiter dictum* nelle sentenze di questa Corte sarebbe contraddetta da altre affermazioni di segno opposto della Corte di cassazione (sono citate Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 17 maggio 2018, n. 12108 e ordinanza 30 maggio 2018, n. 13678).

Infine, nella stessa giurisprudenza costituzionale sarebbero rinvenibili pronunce in cui questa Corte, relativamente a proprie sentenze, distingue fra *obiter dicta* e *rationes decidendi*, sia escludendo il carattere di *obiter dictum* di talune statuizioni (sono richiamate le sentenze n. 191 del 2006, n. 7 del 1982 e n. 62 del 1981), sia derubricando a mero *obiter dictum* ciò che le difese delle parti costituite in giudizio avevano considerato *ratio* decidendi (sono richiamate la sentenza n. 102 del 1986 e l'ordinanza n. 397 del 2000).

Nel caso di specie, il passaggio controverso contenuto nella sentenza n. 262 del 2017 di questa Corte dovrebbe per l'appunto considerarsi quale mero *obiter dictum*, che «non [potrebbe] certo significare abbandono di un consolidato indirizzo giurisprudenziale e nemmeno [valere] come autentico precedente».

2.- Con ordinanza n. 179 del 2023, questa Corte ha ritenuto sussistenti i presupposti soggettivi e oggettivi del conflitto e lo ha dichiarato ammissibile ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 del 1953 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), disponendo la notificazione del ricorso introduttivo e dell'ordinanza di ammissibilità al Consiglio di Stato, alla Corte di cassazione e al Senato della Repubblica.

L'ordinanza e il ricorso sono stati tempestivamente e ritualmente notificati.

3.- Con atto depositato il 9 novembre 2023, si è costituito in giudizio il Consiglio di Stato, in persona del Presidente *pro tempore*; lo stesso, nel proprio atto di costituzione e controdeduzioni, dichiara di rimettersi alle determinazioni di questa Corte, formulando osservazioni in questa sede nella mera «qualità di *amicus curiae*».

3.1.- Il Consiglio di Stato ricostruisce la giurisprudenza di questa Corte (sono richiamate le sentenze n. 262 del 2017, n. 120 del 2014 e n. 154 del 1985), osservando come le sue più recenti statuizioni avrebbero consentito di individuare un punto di equilibrio tra autodichia e tutela giurisdizionale del diritto inviolabile alla difesa. Dalla più recente sentenza citata, il Consiglio di Stato deduce che il «primo e fondamentale principio» in materia sia costituito dalla «connessione biunivoca che deve sussistere tra autonomia normativa (autocrazia) e autodichia», osservando che «l'autodichia è la logica conseguenza dell'autocrazia: dato il potere normativo di disciplinare un assetto di rapporti, ne consegue il potere di dirimere le controversie che possono insorgere nell'ambito di quei rapporti tra i soggetti interni all'organo, risultando la sottrazione alla giurisdizione comune una conseguenza logica del potere normativo».

Il Consiglio di Stato, dunque, rimette alla valutazione di questa Corte l'interrogativo se «l'autodichia possa far escludere la sussistenza della giurisdizione "comune"» e se «le Camere siano abilitate a disciplinare i rapporti con i terzi nella materia degli appalti pubblici».

3.2.- Da parte sua, il Consiglio di Stato rammenta di aver ritenuto, nella propria sentenza alla base del conflitto, che «la materia dell'affidamento a terzi dei contratti di lavori, servizi e forniture - pur involgendo l'acquisizione, da parte dell'amministrazione della Camera, di beni e servizi per lo svolgimento delle sue funzioni - non può rientrare nella sfera di autonomia normativa costituzionalmente riconosciuta, dovendo le relative controversie rimanere sottratte alla giurisdizione domestica». Infatti, come evidenziato anche dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, il provvedimento all'origine del giudizio afferirebbe ad una procedura per la scelta del contraente privato che trova la sua disciplina prevalentemente nella normativa nazionale ed europea. Tale contraente privato, nella fase di gara, non sarebbe inserito negli apparati serventi dell'organo costituzionale, ma aspirerebbe a diventarlo, qualificandosi dunque «alla stregua di "terzo" non ancora legato alla Camera da un rapporto di servizio».



3.3.- Nel risolvere la questione in esame, questa Corte sarebbe dunque chiamata a tracciare un corretto bilanciamento del potere di autodichia con gli altri valori costituzionali (costituiti dal diritto inviolabile alla difesa in giudizio, dal diritto a non essere distolti dal giudice naturale precostituito per legge e dal principio di uguaglianza), nonché con i vincoli derivanti dall'ordinamento unionale. A tale ultimo riguardo, il Consiglio di Stato richiama anzitutto la direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio, per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici. Tale atto normativo obbligherebbe gli Stati membri ad assicurare «una tutela giurisdizionale effettiva ed omogenea su tutto il territorio dell'Unione, in relazione a tutti gli operatori economici, nazionali o comunitari, che partecipano ad una procedura ad evidenza pubblica», stabilendo «le condizioni minime ed indispensabili affinché la tutela giurisdizionale in tema di appalti pubblici possa essere esercitata in maniera piena, effettiva e celere, su tutto il territorio dell'Unione».

Il legislatore italiano avrebbe dato attuazione a quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea attraverso il codice del processo amministrativo, e in particolare attraverso le previsioni degli articoli da 120 a 123 cod. proc. amm., prevedendo «una tutela cautelare e di merito piena e tendenzialmente “immediata” in tema di procedure ad evidenza pubblica», «un'articolata disciplina che consente al giudice amministrativo di pronunciare la dichiarazione di inefficacia del contratto e di comminare sanzioni alternative», nonché una tutela cautelare monocratica ed ante causam.

La peculiare conformazione del rito in materia di appalti e gli specifici poteri conferiti in tale ambito al giudice rappresenterebbero un elemento caratterizzante della sola giurisdizione amministrativa, non rinvenendosi strumenti analoghi di tutela in altre giurisdizioni, ivi compresa quella esercitata dal Consiglio di giurisdizione della Camera, che si esplica attraverso le forme del relativo regolamento. Ne conseguirebbe che l'attrazione del contenzioso sugli appalti pubblici alla giurisdizione del giudice amministrativo rappresenterebbe uno strumento irrinunciabile di tutela per tutti gli operatori economici dell'Unione.

4.- L'8 novembre 2023 il Senato della Repubblica, in persona del Presidente *pro tempore*, ha depositato un atto di intervento, chiedendo a questa Corte di accogliere il ricorso depositato dalla Camera dei deputati, «dichiarando che non spettava al Consiglio di Stato e alla Corte di Cassazione, in quanto organi della giurisdizione comune, giudicare della controversia descritta nel citato ricorso con il quale è stato promosso il presente conflitto di attribuzione, con conseguente annullamento delle sentenze della Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, 12 maggio 2022, n. 15236, e del Consiglio di Stato, Sezione V, 31 maggio 2021, n. 4150».

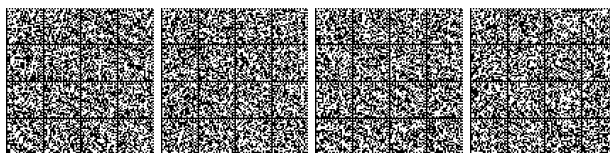
Il 26 febbraio 2024 il Senato della Repubblica ha depositato una memoria nella quale ha illustrato le ragioni a sostegno della fondatezza del ricorso presentato dalla Camera dei deputati.

4.1.- Il Senato chiarisce anzitutto che i propri regolamenti prevedono, con riguardo alle procedure di appalto, norme del tutto corrispondenti a quelle poste dalla Camera alla base del ricorso, così che i due organi si trovano in una posizione costituzionale identica rispetto alla questione sottoposta a questa Corte.

4.2.- Sottolinea poi il Senato che una prima «lesione del potere, costituzionalmente garantito, di autonomia normativa delle Camere» deriverebbe «già, sotto il profilo processuale (e ancor prima della questione di merito relativa alla loro legittimità in relazione alle disposizioni costituzionali che ne delimitano la sfera di competenza)» dalla circostanza che la giurisdizione comune abbia disapplicato i regolamenti parlamentari - costituenti «“fonti dell'ordinamento generale della Repubblica” (sent. n. 120/2014) e, pertanto, di rango primario» - senza sollevare essa stessa un conflitto di attribuzione davanti a questa Corte.

4.3.- Tanto premesso, il Senato ricorda che l'autonomia normativa, e di conseguenza l'autodichia, investe «anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendovi ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi “serventi”, che consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali» (è citata la sentenza n. 129 del 1981 di questa Corte).

In quest'ottica, non potrebbe dubitarsi dell'estensione di tali prerogative costituzionali anche alle «procedure di selezione e di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, posto che per natura l'indizione di una procedura di affidamento presuppone la preventiva individuazione di un bisogno da parte dell'Amministrazione finalizzato al migliore esercizio delle proprie funzioni e all'assolvimento dei propri compiti istituzionali». «Del pari» - prosegue l'interveniente - «la disciplina relativa alla procedura da utilizzare, ai criteri e alle modalità di valutazione dei candidati, o alla qualificazione dei commissari, ecc., in altri termini la fase “pubblicistica” relativa all'affidamento all'esterno di lavori, servizi e forniture attraverso contratti di appalto, rimane prettamente interna all'organo costituzionale ed è funzionale a garantire l'efficiente soddisfacimento dell'esigenza pubblicistica manifestata con la decisione di indire la procedura di affidamento. La scelta degli organi costituzionali di disciplinare le procedure di appalto si conferma quindi pienamente funzionale alla più completa garanzia della relativa autonomia, nei termini ammessi dalla giurisprudenza di questa Corte».



Da ciò deriverebbe la piena sussistenza del «corrispondente potere» delle Camere «di attrarre alla giurisdizione domestica le controversie relative alla suddetta fase pubblicistica concernente lo svolgimento della procedura di affidamento». L'autodichia costituirebbe infatti «un corollario indispensabile dell'autonomia normativa, giacché garantisce, al pari di essa, l'indipendenza da poteri esterni, e nello specifico garantisce la non interferenza degli organi giurisdizionali esterni quanto all'interpretazione e all'applicazione delle norme interne di organizzazione» (sono citate le sentenze n. 379 del 1996 e n. 129 del 1981 di questa Corte).

4.4.- Il Senato si confronta quindi con il passaggio della sentenza n. 262 del 2017 di questa Corte relativo agli appalti, sostenendo che esso si riferisca «alla disciplina della fase contrattuale e paritetica del rapporto giuridico, dunque, alla fase esecutiva di rapporti giuridici già conclusi, e non alla precedente fase pubblicistica di selezione del soggetto con cui contrattare»: fase, questa, caratterizzata dall'esercizio di poteri lato sensu «autoritativi e pubblicistici», e pertanto senz'altro attinente «all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale, essendo funzionale a detto esercizio», rimanendo «prettamente interna all'organo stesso, diversamente dalla fase esecutiva del contratto stipulato, in cui le parti sono in posizione paritetica (e l'affidatario dell'appalto rimane esterno all'organico dell'organo costituzionale)».

Il riconoscimento dell'autonomia normativa e, dunque, della giurisdizione domestica in relazione alla fase pubblicistica di svolgimento della procedura di affidamento, si giustificerebbe in definitiva «anche in ragione del fatto che l'organo costituzionale esercita, in questa fase, poteri autoritativi e pubblicistici, dunque poteri senz'altro più vicini alla funzione svolta, e quindi certamente esercizio della propria autonomia».

A tal proposito il Senato, al pari della Camera, sostiene di non essersi mai sottratto alla giurisdizione comune con riferimento a controversie sorte per la fase esecutiva dei contratti di appalto.

4.5.- D'altronde, che non possa ritenersi decisivo il criterio della terzietà sarebbe dimostrato dal fatto che anche chi partecipa ad una procedura di selezione del personale, fino alla presa di servizio, resterebbe un soggetto esterno alle Camere. Del tutto irragionevole sarebbe quindi distinguere queste due ipotesi, che avrebbero evidenti analogie sia dal punto di vista soggettivo sia dal punto di vista oggettivo.

4.6.- Infine, la possibilità di scegliere tra esternalizzazione di un servizio attraverso un appalto e assunzione di personale sarebbe un presupposto essenziale dell'autonomia dell'organo costituzionale. Tale autonomia sarebbe tuttavia condizionata dal «regime giuridico dell'impugnazione», con la prospettata conseguenza che «la possibilità per il concorrente di ricorrere ad un giudice comune piuttosto che agli organi di autodichia, fisiologicamente rappresenterà un forte (e poco giustificabile) disincentivo per le Camere a esternalizzare i propri servizi, in controtendenza rispetto alle normali dinamiche che si vanno sviluppando nel mercato del lavoro e a detrimento della funzionalità degli organi e dei costi dei servizi».

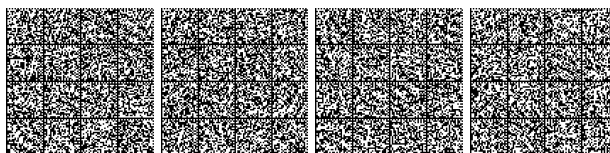
5.- Il 27 febbraio 2024 ha depositato una memoria anche la ricorrente Camera dei deputati, al fine di «effettuare doverose precisazioni» in relazione ad alcune considerazioni rassegnate dal Consiglio di Stato nel suo atto di costituzione.

5.1.- Chiarisce anzitutto la Camera che il ricorso non chiederebbe in alcun modo a questa Corte di operare un revirement nella sua giurisprudenza, ma meramente di delucidare ulteriormente il contenuto dei precedenti rispetto ad un tema finora non apertamente e specificamente affrontato.

5.2.- Nella memoria si riprende e si approfondisce quanto già contenuto nel ricorso in relazione alla disciplina sostanziale che i regolamenti della Camera riservano alla materia degli appalti, ribadendo il rapporto biunivoco tra autonomia normativa e autodichia giurisdizionale sulla base della giurisprudenza della Corte costituzionale che ha affermato come l'interpretazione delle norme tanto regolamentari quanto sub-regolamentari «non può che essere affidata in via esclusiva alle Camere stesse» (è citata la sentenza n. 120 del 2014).

5.3.- Si osserva poi, in risposta alle affermazioni del Consiglio di Stato, che il concorrente della gara di appalto sarebbe in una situazione del tutto equivalente a quella dei soggetti che partecipino a procedure concorsuali per l'assunzione nei ruoli della Camera, per i quali si riconosce pacificamente l'autodichia.

5.4.- La memoria si sofferma, infine, sul livello di tutela assicurato ai privati dagli organi di autodichia, osservando come questi ultimi dispongano di tutti i poteri previsti dalla direttiva 2007/66/CE richiamata dal Consiglio di Stato, che risultano a loro volta «esattamente coincidenti con quelli del giudice amministrativo», sì da rendere indubitabile la pienezza della tutela assicurata ai privati medesimi dagli organi della giurisdizione domestica.



*Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, la Camera dei deputati ha promosso conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato in riferimento alle sentenze, rispettivamente, delle sezioni unite civili, n. 15236 del 2022, e della sezione quinta, n. 4150 del 2021.

Come dettagliatamente riferito nel Ritenuto in fatto, la Camera sostiene anzitutto che la menzionata sentenza del Consiglio di Stato abbia leso le proprie attribuzioni costituzionali, confermando una precedente statuizione del TAR Lazio che aveva ritenuto la giurisdizione del giudice amministrativo in una controversia concernente un provvedimento dell'amministrazione della Camera medesima, con il quale un raggruppamento temporaneo di imprese era stato escluso da una procedura di rilievo comunitario per un appalto di servizi bandito dalla stessa Camera.

Identica lesione sarebbe stata causata dalla successiva sentenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione che, rigettando il ricorso della Camera, aveva ribadito la giurisdizione del giudice amministrativo in quella controversia.

Ad avviso della ricorrente, tali statuizioni avrebbero disconosciuto il potere di autodichia costituzionalmente spettante alla Camera dei deputati nelle controversie relative all'assegnazione di appalti di servizi a terzi.

Tale potere - deducibile, secondo la ricorrente, dalla posizione di indipendenza da ogni altro potere riconosciuta alla Camera dagli artt. 55 e seguenti Cost., e in particolare dalla sfera di autonomia garantitale dall'art. 64, primo comma, Cost. - sarebbe stato in concreto esercitato tramite gli artt. 1 e 2 del «Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernente i dipendenti», che attribuiscono - in via, secondo la ricorrente, esclusiva - al Consiglio di giurisdizione della Camera il compito di decidere in primo grado sui «ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti esterni alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima» (diversi da quelli concernenti i dipendenti, per i quali è applicabile un distinto regolamento). Tale organo di autodichia è composto da tre deputati in carica, che siano in possesso di determinati requisiti professionali attestanti la loro preparazione in materie giuridiche e che non facciano parte dell'Ufficio di Presidenza. Contro le sue decisioni è ammesso ricorso avanti al Collegio d'appello, a sua volta composto da cinque deputati in carica, aventi i medesimi requisiti.

Il regolamento in questione sarebbe stato adottato, secondo la ricorrente, in attuazione dell'art. 12, comma 3, lettera f), regol. Camera (a sua volta approvato nelle forme direttamente previste dall'art. 64, primo comma, Cost.), che attribuisce all'Ufficio di Presidenza il potere di adottare regolamenti concernenti, tra l'altro, «i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima».

Conseguentemente, la ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare «che non spettava al Consiglio di Stato e alla Corte di cassazione, in quanto organi della giurisdizione comune, giudicare della controversia descritta in narrativa, con conseguente annullamento» di entrambe le sentenze controverse.

2.- In via preliminare, va anzitutto confermata, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, l'ammissibilità del presente conflitto, per le ragioni già esposte nell'ordinanza n. 179 del 2023, qui da intendersi integralmente richiamate.

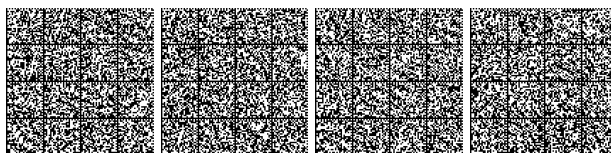
3.- Sempre in via preliminare, è necessario precisare il *thema decidendum* deferito a questa Corte mediante il ricorso introduttivo.

Innanzitutto a questa Corte la ricorrente lamenta direttamente il mancato riconoscimento, da parte del Consiglio di Stato e poi della Corte di cassazione, del proprio potere - a suo avviso, costituzionalmente garantito - di esercitare l'autodichia in materia di controversie relative all'affidamento di appalti pubblici, escludendo la giurisdizione amministrativa; e conseguentemente sollecita una pronuncia che faccia chiarezza su questo tema.

Intervenendo nel presente giudizio, peraltro, il Senato sostiene che una prima «lesione del potere, costituzionalmente garantito, di autonomia normativa delle Camere» deriverebbe già, sotto il profilo processuale, dalla circostanza che la giurisdizione comune abbia disapplicato i regolamenti in questione - costituenti fonti dell'ordinamento generale della Repubblica e, pertanto, di rango primario - senza sollevare essa stessa un conflitto di attribuzione davanti a questa Corte.

La medesima doglianza era stata dedotta dalla Camera dei deputati nelle proprie difese innanzi alla giurisdizione amministrativa e, poi, innanzi alle sezioni unite della Corte di cassazione, ove la ricorrente aveva parimenti sottolineato che le proprie norme regolamentari possiedono rango primario e non possono, pertanto, essere meramente disapplicate dal giudice.

In effetti, tali principi sono stati ripetutamente affermati dalla giurisprudenza di questa Corte. Da un lato si è costantemente esclusa la sindacabilità dei regolamenti parlamentari nell'ambito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale (a partire almeno dalla sentenza n. 154 del 1985, punto 5.1. del Considerato in diritto, seguita dalle sen-



tenze n. 120 del 2014, punto 4.2. del Considerato in diritto e n. 237 del 2022, punto 5.2.5. del Considerato in diritto). Dall'altro lato, questa Corte ha sottolineato come ciò non comporti la loro sottrazione al controllo di compatibilità con la Costituzione, che ben può essere effettuato nella «sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza» degli organi costituzionali, e cioè nel conflitto tra i poteri dello Stato (sentenza n. 120 del 2014, punto 4.4. del Considerato in diritto).

È infatti in tale sede che questa Corte è in grado di assicurare - anche con riferimento al concreto esercizio del potere regolamentare attribuito alle Camere dalla Costituzione - il rispetto del corretto confine tra «i due distinti valori (autonomia delle Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro)», su impulso del «potere che si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro» (così la sentenza n. 379 del 1996, punto 7 del Considerato in diritto, citata dalla sentenza n. 120 del 2014).

Ciò che, invece, non può ammettersi è che la giurisdizione comune semplicemente ignori, o comunque disapplichi, la disciplina posta dai regolamenti delle Camere nella decisione delle controversie sottoposte al suo esame (sentenza n. 126 del 2023, punti 4 e 6 del Considerato in diritto), trattandosi di fonti di rango primario. E ciò tanto con riferimento ai regolamenti (cosiddetti “maggiori”, o “generali”) disciplinati direttamente dall'art. 64, primo comma, Cost., quanto con riferimento a quelli cosiddetti “minori” - come, appunto, il «Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernente i dipendenti» -, i quali «trovano in quelli maggiori la propria fonte di legittimazione» (sentenza n. 237 del 2022, punto 5.2.2. del Considerato in diritto).

Le stesse sezioni unite della Corte di cassazione, nella sentenza che ha dato origine al presente conflitto, dichiarano la loro piena adesione allo schema procedurale appena rammentato. Proprio muovendo da tali condivise premesse, esse ritengono tuttavia che il Consiglio di Stato - contrariamente a quanto lamentato dalla Camera nel ricorso per cassazione - non abbia in realtà disapplicato, né tenuto in non cale il regolamento “minore” controverso, ma ne abbia fornito semplicemente una interpretazione restrittiva (e costituzionalmente orientata, alla luce della sentenza n. 262 del 2017 di questa Corte), ritenendo che dal suo campo di applicazione restino escluse le controversie relative agli affidamenti dei contratti pubblici. Controversie che dovrebbero intendersi come sottratte alla giurisdizione domestica della Camera, ricadendo così nella fisiologica giurisdizione del giudice amministrativo.

La questione se una tale interpretazione delle Sezioni unite sia, o meno, corretta esula però dal *thema decidendum* del presente giudizio, che è unicamente fissato dal ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Camera dei deputati. A differenza di quanto argomentato dal Senato nel proprio atto di intervento ad adiuvandum, la Camera non individua, infatti, la lesione delle proprie attribuzioni costituzionali nella sostanziale disapplicazione dei propri regolamenti da parte del potere giurisdizionale - e conseguentemente nell'omessa proposizione, da parte dello stesso potere, di un conflitto avente a oggetto un asseritamente improprio esercizio del potere regolamentare da parte della Camera -. In sede di udienza pubblica, la difesa della Camera ha, anzi, precisato sul punto di non avere interesse a una ipotetica pronuncia che, in via preliminare, si limitasse ad accertare la violazione delle proprie attribuzioni costituzionali in conseguenza del mancato riconoscimento, da parte della giurisdizione comune, del rango di fonte primaria dei propri regolamenti.

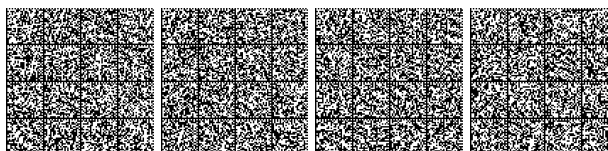
Pertanto, questa Corte - in un processo di parti come il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, come tale strettamente vincolato al principio generale della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato - è ora chiamata a pronunciarsi esclusivamente sul profilo del mancato riconoscimento alla Camera dei deputati, da parte del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione, del potere di esercitare l'autodichia in materia di controversie relative all'affidamento di appalti pubblici.

#### 4.- Il ricorso non è fondato.

4.1.- La costante giurisprudenza di questa Corte afferma che l'autodichia «costituisce manifestazione tradizionale della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali, a quest'ultima strettamente legata nella concreta esperienza costituzionale» (sentenza n. 262 del 2017, punto 7.1. del Considerato in diritto).

Tale sfera di autonomia ha, per quanto concerne le Camere, una base costituzionale espressa nell'art. 64, primo comma, Cost., e ha fondamento costituzionale implicito per quanto riguarda il Presidente della Repubblica (sentenze n. 129 del 1981, punto 4 del Considerato in diritto, nonché, ancora, n. 262 del 2017, punto 7.2. del Considerato in diritto) e la stessa Corte costituzionale. Il potere regolamentare degli organi costituzionali - si è ulteriormente precisato - «logicamente investe anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendovi ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi “serventi”, che consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali» (sentenza n. 262 del 2017, punto 7.2. del Considerato in diritto).

Autonomia significa, anzitutto, potestà dell'organo costituzionale di produrre norme relative al proprio funzionamento. A tale potestà è tradizionalmente associata quella di autodichia, e cioè quella di giudicare direttamente, attraverso propri organi, delle controversie relative all'applicazione di tali norme; potestà che la giurisprudenza di questa





Corte ha costantemente riconosciuto agli organi costituzionali all'interno delle rispettive sfere di autonomia, allo scopo di sottrarre a qualsiasi ingerenza esterna - in particolare del potere giudiziario - non solo la disciplina, ma anche la concreta gestione dei loro apparati serventi (ancora, sentenza n. 262 del 2017, punto 7.3. del Considerato in diritto, e ivi ulteriori precedenti).

4.2.- Nella più volte menzionata sentenza n. 262 del 2017, questa Corte ha peraltro sottolineato che il fondamento dell'autonomia - la tutela dell'indipendenza degli organi costituzionali da ogni altro potere, a sua volta strumentale alla garanzia del libero ed efficiente esercizio delle loro funzioni - «ne rappresenta anche il confine: giacché, se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali). Del resto, queste ultime controversie, pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune» (punto 7.2. del Considerato in diritto).

La Camera dei deputati dà conto puntualmente di queste affermazioni; e tuttavia sollecita questa Corte a una rimeditazione della questione, sulla base di quattro essenziali argomenti.

In primo luogo, le affermazioni in parola costituirebbero meri obiter dicta nel contesto della sentenza n. 262 del 2017, che si occupava non già di controversie relative ad appalti e forniture di servizi (come nel caso oggi all'esame), ma di controversie relative ai dipendenti degli organi costituzionali, rispetto alle quali la decisione è stata nel senso di confermare la sussistenza del potere di autodichia degli organi medesimi.

In secondo luogo, la Camera ritiene che il riferimento testuale di questa Corte alle «controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali» debba intendersi come circoscritto alle controversie in materia di esecuzione dei contratti medesimi, per le quali la ricorrente dichiara di riconoscere la giurisdizione del giudice civile. Con esclusione, dunque, di quelle (che invece vengono qui in considerazione) relative alla fase pubblicistica delle procedure di affidamento di lavori o servizi, fase che è in via generale sottoposta alla giurisdizione amministrativa (art. 133, comma 1, lettera e, numero 1, cod. proc. amm.), e che dovrebbe invece considerarsi esclusivamente affidata alla giurisdizione domestica delle Camere per quanto riguarda le procedure da esse bandite.

In terzo luogo, la Camera lamenta che il riconoscimento della giurisdizione amministrativa sulle controversie in esame comporterebbe necessariamente la sottoposizione della Camera stessa a significative ingerenze da parte del potere giudiziario nelle scelte relative alla gestione dei propri servizi. Tali ingerenze sarebbero incompatibili con la *ratio* di tutela dell'indipendenza e del libero ed efficiente svolgimento delle funzioni dell'organo costituzionale, sulla quale questa Corte ha fondato il riconoscimento dei poteri di autonomia e di autodichia in relazione alle controversie relative ai dipendenti.

In quarto e ultimo luogo, queste stesse esigenze di tutela sussisterebbero in egual misura tanto rispetto alle controversie relative ai dipendenti, quanto rispetto a quelle in materia di scelta dei contraenti nelle procedure pubbliche per l'appalto di lavori o servizi bandite dalle Camere, giacché anche tali lavori e servizi risulterebbero essenziali per il buon funzionamento dell'organo costituzionale. L'argomento è ulteriormente corroborato dalla difesa del Senato della Repubblica, la quale rileva, da un lato, che la negazione dell'autodichia delle Camere in materia di selezione dei contraenti nelle procedure relative ad appalti finirebbe per incentivare le Camere medesime a servirsi di propri dipendenti anche per la gestione di servizi che ordinarie esigenze di funzionalità e contenimento dei costi consiglierebbero invece di "esternalizzare"; e, dall'altro, che il criterio discrezionale fondato sulla "terzietà" dell'impresa che aspiri all'aggiudicazione di un appalto, in contrapposizione alla "posizione interna" del dipendente, non è logicamente sostenibile, dal momento che anche chi partecipa a una procedura di selezione del personale è (ancora) estraneo, e dunque "terzo", rispetto all'organo costituzionale che abbia bandito la procedura.

4.3.- Questa Corte, tuttavia, non condivide tali argomenti.

4.3.1.- Va anzitutto osservato che le affermazioni contenute nel punto 7.2. del Considerato in diritto della sentenza n. 262 del 2017 sono, a ben guardare, intimamente connesse alla sua *ratio* decidendi: che era quella di preservare uno spazio per l'esercizio dell'autodichia da parte degli organi costituzionali - in deroga rispetto ai principi, di rango costituzionale, che affidano la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi dei singoli alla giurisdizione civile o amministrativa - nei soli limiti in cui ciò risultasse necessario a consentire agli stessi organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali. Obiettivo il cui conseguimento, secondo



la sentenza n. 262 del 2017, «dipende in misura decisiva dalle modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale», ma non comporta - per converso - la necessità di «riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che [...] coinvolgano le situazioni soggettive» di soggetti terzi, come gli aspiranti all'aggiudicazione di appalti.

4.3.2.- La considerazione che precede inficia, d'altra parte, anche l'argomento secondo cui la sentenza n. 262 del 2017 avrebbe inteso riferirsi soltanto alle controversie relative all'esecuzione di appalti già affidati, rispetto ai quali è competente il giudice ordinario, e non già a quelle relative alla fase pubblicistica della procedura, avente a oggetto l'affidamento dell'appalto. Il riferimento testuale della sentenza alla posizione di "terzi", infatti, si attaglia alla fase di selezione dei contraenti, piuttosto che a quella di eventuali controversie tra la stazione appaltante e l'appaltatore. In questa successiva fase, infatti, l'appaltatore non è più - a rigore - un qualsiasi "terzo" rispetto all'amministrazione, bensì la sua controparte contrattuale.

4.3.3.- Quanto poi all'allegata esigenza di tutela della posizione costituzionale delle Camere contro ingerenze del giudice (in particolare amministrativo) nelle scelte relative alla gestione dei propri servizi, occorre sottolineare come le esigenze di tutela degli interessi legittimi - anch'esse fondate sulla Costituzione, e in particolare sull'art. 103 - implicino sempre, per forza di cose, significative limitazioni dei poteri pubblici con i quali essi si trovino a interagire: sia che si tratti della generalità delle pubbliche amministrazioni, sia che si tratti di organi costituzionali, come nel caso ora all'esame.

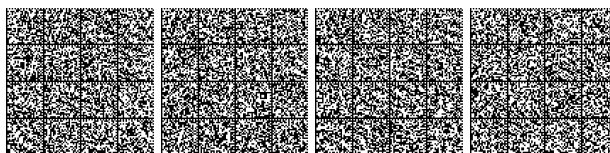
Tant'è vero che né la Camera né il Senato sostengono di dover restare immuni, sul piano sostanziale, da tali possibili limitazioni, assumendo però che esse debbano poter essere operate soltanto da organi di giurisdizione domestica, come tali "interni" allo stesso organo costituzionale. Ma l'argomento diviene, a questo punto, scivoloso: giacché, come meglio si dirà (*infra*, punto 4.3.4.), l'imperativo costituzionale di effettiva tutela degli interessi legittimi (e dei diritti soggettivi) contro condotte non conformi alla legge e agli stessi regolamenti interni da parte dell'amministrazione delle Camere esige a sua volta un elevato grado di indipendenza degli organi di giurisdizione domestica.

Per converso, tanto la Camera quanto il Senato dichiarano di considerare non problematici i possibili interventi del giudice civile a tutela dei diritti soggettivi degli aggiudicatari degli appalti, rispetto alle controversie insorte con le relative amministrazioni nella fase dell'esecuzione dei contratti: mostrando così (giustamente) di considerare come fisiologiche, in uno stato di diritto, le "ingerenze" del potere giudiziario sull'attività di qualsiasi amministrazione pubblica.

4.3.4.- Quanto, infine, agli invocati profili di analogia tra la posizione dei dipendenti (già assunti, o meramente aspiranti tali) e quella delle imprese che aspirino all'aggiudicazione di appalti, occorre qui ribadire - e anzi sottolineare con particolare enfasi - il carattere eccezionale del riconoscimento di una sfera di autodichia agli organi costituzionali con riferimento alle controversie concernenti i propri dipendenti, rispetto alla «"grande regola" dello Stato di diritto ed [al] conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione)» (sentenza n. 379 del 1996, punto 7 del Considerato in diritto): "grande regola" evocata anche dalla sentenza n. 120 del 2014 proprio in materia di autodichia (punto 4.4. del Considerato in diritto), e che si sostanzia, anzitutto, nel diritto inviolabile di ciascuno di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, davanti a un giudice "indipendente" e "naturale".

Tali principi sono, oggi, affermati con particolare incisività anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo, le quali insistono in particolare sull'assoluta centralità, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, dell'obbligo a carico di ciascuno Stato di assicurare a tutti una «tutela giurisdizionale effettiva» (art. 19, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea), da attuarsi mediante la garanzia del diritto all'accesso di ogni persona a un giudice «indipendente» (art. 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, certamente applicabile alle controversie in materia di appalti; art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo) (Corte di giustizia UE, grande sezione, sentenza 27 febbraio 2018, in causa C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, paragrafo 32 e seguenti; Corte EDU, grande camera, sentenza 15 marzo 2022, Grzęda contro Polonia, paragrafo 301; grande camera, sentenza 1° dicembre 2020, Gudmundur Andri Ástráðsson contro Islanda, paragrafo 239). Indipendenza che richiede, tra l'altro, «l'equidistanza [del giudice] dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi riguardo all'oggetto di quest'ultima» (Corte di giustizia UE, grande sezione, sentenza 24 giugno 2019, in causa C-619/18, Commissione europea contro Polonia, paragrafi 73 e 74).

Su questo sfondo, il mantenimento della tradizionale giurisdizione domestica degli organi costituzionali rispetto alle controversie concernenti i propri dipendenti è stato considerato da questa Corte non in contrasto con la Costituzione, in quanto necessario per garantire la tutela dell'indipendenza dell'organo e il libero ed efficiente esercizio delle sue funzioni costituzionali. Il che è, in effetti, predicabile rispetto a questa peculiare tipologia di controversie, che coinvolgono persone "interne" all'amministrazione dell'organo costituzionale (o che comunque aspirano a diventarlo).



Ciò, peraltro, alla condizione - sulla quale già ha posto l'accento la sentenza n. 262 del 2017 - che gli organi di giurisdizione interna «risult[ino] costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità» (punto 7.4. del Considerato in diritto), nonché la loro stessa apparenza di indipendenza e imparzialità rispetto all'organo costituzionale nel cui ambito hanno il compito di assicurare a ogni persona una tutela giurisdizionale effettiva (Corte EDU, sezione seconda, sentenza 21 febbraio 2023, Catană contro Moldavia, paragrafo 77 e giurisprudenza ivi citata, nonché - con riferimento specifico agli organi di autodichia del Presidente della Repubblica italiana - sezione prima, sentenza 23 settembre 2021, Varano contro Italia, paragrafo 43).

Estendere, tuttavia, tale deroga oltre la sfera dei soggetti "interni" (o aspiranti tali) agli organi costituzionali, sino a comprendere le imprese che concorrano per aggiudicarsi un appalto bandito dagli organi stessi, comporterebbe un sacrificio sproporzionato al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, nel senso ampio appena precisato, a carico di soggetti del tutto estranei alla struttura organizzativa degli organi costituzionali stessi, e titolari come qualsiasi altro soggetto del diritto di accedere al giudice "naturale" stabilito dall'ordinamento, sulla base dei principi costituzionali.

Né vale in proposito obiettare, come fanno la Camera e il Senato nelle rispettive difese, che anche i servizi oggetto di appalto possono in concreto risultare essenziali per il buon funzionamento degli organi costituzionali, e addirittura per lo svolgimento di funzioni esse stesse di immediata rilevanza costituzionale. Ferma restando, infatti, l'ovvia possibilità per le relative amministrazioni di provvedere a tali funzioni attraverso il proprio personale (soggetto come tale alla giurisdizione domestica), una volta che l'organo costituzionale abbia, invece, liberamente scelto di avvalersi di persone esterne all'amministrazione per lo svolgimento di determinati servizi, esso dovrà necessariamente anche assumersi il relativo onere di tollerare i fisiologici controlli di legittimità da parte della giurisdizione amministrativa. E ciò in doveroso omaggio alle contrapposte istanze di tutela, a loro volta di immediato rilievo costituzionale, degli interessi legittimi e dei diritti dei soggetti interessati.

4.4.- Quanto sin qui argomentato non esclude, infine, che la corrispondenza tra autonomia e autodichia degli organi costituzionali debba essere intesa come mero criterio di massima, potendo gli organi costituzionali esercitare poteri di autonormazione, attraverso appositi regolamenti, anche in ambiti - come l'affidamento di appalti pubblici - rispetto ai quali non spetti loro alcun potere di autodichia.

Ciò, in particolare, con riferimento a esigenze di rilievo organizzativo, in relazione alle quali non sussistano vincoli discendenti dal diritto dell'Unione europea o dai principi costituzionali, le quali possono in concreto giustificare la sottoposizione delle procedure in parola a regole più snelle rispetto a quelle vigenti per la generalità delle pubbliche amministrazioni, e comunque più adeguate alle peculiarità delle funzioni e del modus operandi del singolo organo costituzionale. Regole la cui interpretazione e applicazione resterà così affidata alla stessa giurisdizione amministrativa.

Il che riflette, del resto, quanto lo stesso legislatore oggi espressamente riconosce all'art. 224, comma 7, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), secondo cui «[g]li organi costituzionali adeguano i propri ordinamenti ai principi e criteri di cui al presente codice nell'ambito della propria autonomia organizzativa e delle prerogative ad essi costituzionalmente riconosciute» (ma già, in senso analogo, l'art. 1, comma 7, della legge n. 11 del 2016).

4.5.- Da tutto quanto precede discende che le sentenze della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato che hanno dato origine al presente conflitto non hanno determinato una lesione della sfera di attribuzioni della Camera dei deputati nel riconoscere la giurisdizione del giudice comune (nella specie, il giudice amministrativo) nella controversia da cui origina il presente conflitto.

Il ricorso promosso dalla Camera dei deputati deve, pertanto, essere rigettato.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara che spettava alla Corte di cassazione e al Consiglio di Stato affermare, con le sentenze indicate in epigrafe, la giurisdizione del giudice comune nella controversia da cui origina il presente conflitto.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2024.



F.to:  
Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240065

n. 66

*Sentenza 22 febbraio - 22 aprile 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Unioni civili - Scioglimento automatico in caso di rettificazione di attribuzione di sesso di uno dei contraenti - Sospensione dei relativi effetti, da parte del giudice, fino alla celebrazione del matrimonio e comunque non oltre centottanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione, laddove l'attore e l'altra parte dell'unione rappresentino, personalmente e congiuntamente, fino all'udienza di precisazione delle conclusioni, l'intenzione di voler contrarre matrimonio - Omessa previsione - Violazione dei diritti inviolabili dell'individuo nelle formazioni sociali di appartenenza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Unioni civili - Scioglimento automatico in caso di rettificazione di attribuzione di sesso di uno dei contraenti - Annotazione, da parte dell'ufficiale dello stato civile che riceve comunicazione della sentenza di rettificazione, della sospensione degli effetti dello scioglimento disposta dal giudice - Omessa previsione - Violazione dei diritti inviolabili dell'individuo nelle formazioni sociali di appartenenza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Unione civili - Scioglimento automatico in caso di rettificazione di attribuzione di sesso di uno dei contraenti - Conversione in matrimonio per dichiarazione congiunta delle parti, senza soluzione di continuità con il preesistente legame - Omessa previsione - Denunciata violazione dei diritti inviolabili dell'individuo, ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla coppia di coniugi, nonché lesione del diritto, anche di natura convenzionale, alla vita privata e familiare - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 20 maggio 2016, n. 76, art. 1, comma 26; decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, art. 31, comma 4-*bis*, aggiunto dall'art. 7 del decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 5; decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, art. 70-*octies*, comma 5, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera *t*), del decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 5.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 26, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), 31, comma 4-*bis*, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), aggiunto dall'art. 7 del decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 5, recante «Adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni, nonché modificazioni ed integrazioni normative per la regolamentazione delle unioni civili, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, lettere *a*) e *c*)», della legge 20 maggio 2016, n. 76», e 70-*octies*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera *t*), del d.lgs. n. 5 del 2017, promosso dal Tribunale ordinario di Torino, sezione settima civile, nel giudizio proposto da P. S., con ordinanza del 29 maggio 2023, iscritta al n. 101 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 23 gennaio 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

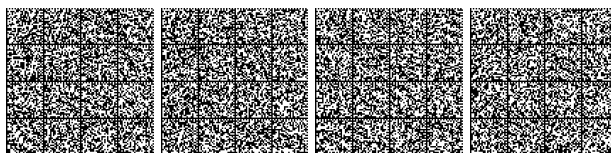
udita nella camera di consiglio del 22 febbraio 2024 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

deliberato nella camera di consiglio del 22 febbraio 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 29 maggio 2023, iscritta al n. 101 del registro ordinanze 2023, il Tribunale ordinario di Torino, sezione settima civile, nel corso di un giudizio di rettificazione di attribuzione di sesso introdotto, ai sensi della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), da P. S., ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 26, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), 31, comma 4-*bis*, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), aggiunto dall'art. 7 del decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 5, recante «Adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni, nonché modificazioni ed integrazioni normative per la regolamentazione delle unioni civili, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, lettere *a*) e *c*)», della legge 20 maggio 2016, n. 76», e 70-*octies*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera *t*), del d.lgs. n. 5 del 2017, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

2.- Il giudice *a quo* espone che l'attore ha allegato «disforia di genere» e documentato il percorso di transizione dal genere maschile a quello femminile, richiedendo la rettificazione di attribuzione di sesso e del prenome da P. a S. e, in caso di accoglimento della domanda e ricorrendone le condizioni di legge, la trasformazione dell'unione civile contratta con S. B. in matrimonio, nell'osservanza delle forme previste per la opposta ipotesi di conversione del matrimonio



in unione civile, con le annotazioni di legge da curarsi dal competente ufficiale dello stato civile. Per la eventualità di rigetto della domanda, l'attore ha dedotto la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 26, della legge n. 76 del 2016 nella parte in cui prevede, in caso di accoglimento della domanda di rettificazione di attribuzione di sesso di uno dei componenti di una unione civile, l'automatico scioglimento della stessa, senza possibilità della sua trasformazione in matrimonio previa dichiarazione resa dalle parti davanti al giudice della rettificazione, con conseguente soluzione di continuità delle tutele riconosciute dall'ordinamento al precedente vincolo.

Il rimettente riferisce altresì che S. B., comparso personalmente in udienza, ha reso congiuntamente all'attore dichiarazione di voler costituire e/o trasformare, in caso di accoglimento della domanda di rettifica del sesso, l'unione civile in matrimonio. Il difensore di P. S. ha comunicato l'intenzione del proprio assistito di rinunciare agli atti del giudizio «in caso di declaratoria di irrilevanza o manifesta infondatezza della questione».

3.- Il Tribunale rimettente ritiene verosimilmente fondata la domanda di rettificazione anagrafica di attribuzione di sesso e, nella dedotta sufficienza di un rigoroso accertamento del giudice di merito in ordine al «disturbo di identità di genere e di un serio, univoco e tendenzialmente irreversibile percorso individuale di acquisizione di una nuova identità» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 180 del 2017 e n. 221 del 2015, e la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 20 luglio 2015, n. 15138), riscontra «al di là di ogni ragionevole dubbio», per le «apparentemente univoche» risultanze di prova di cui alle relazioni del Centro interdipartimentale disturbi identità di genere, C.I.D.I.Ge.M., dell'Azienda ospedaliera universitaria Città della salute e della scienza di Torino, la sussistenza di disforia di genere in capo a P. S., che aveva acquisito una identità psicosessuale femminile non corrispondente al sesso attribuitogli nell'atto di nascita.

4.- Ciò premesso, il Collegio rimettente richiama la sentenza n. 170 del 2014, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge n. 164 del 1982, e, in via consequenziale, dell'art. 31, comma 6, del d.lgs. n. 150 del 2011 - che aveva sostituito il citato art. 4, abrogato dall'art. 36 dello stesso decreto legislativo, riproducendone però il contenuto con minima, ininfluyente variante lessicale - nella parte in cui le norme incise non prevedevano che la sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso di uno dei due coniugi, che determina in via automatica lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio, consentisse, ove entrambe le parti lo avessero richiesto, di mantenere in vita il rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata che di questa tutelasse diritti ed obblighi, con modalità da stabilirsi dal legislatore.

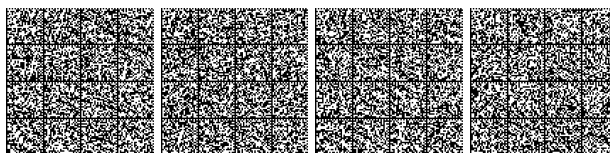
Il giudice *a quo* ricorda che questa Corte, con la richiamata sentenza, censurò la scelta operata dal legislatore che, con le norme caducate, non aveva attuato alcun bilanciamento tra interessi contrapposti, sacrificando a quello dello Stato a non modificare il modello eterosessuale del matrimonio - nel rigido automatismo di regolazione dei rapporti tra sentenza di rettifica di attribuzione di sesso e scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio - il pregresso vissuto della coppia omoaffettiva, lasciata «priva di tutela», non risultando prevista «alcuna “forma di comunità” connotata da “stabile convivenza tra due persone, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione”» (è richiamata altresì la sentenza di questa Corte n. 138 del 2010).

4.1.- Il rimettente menziona quindi la giurisprudenza di legittimità (viene citata la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 21 aprile 2015, n. 8097) che, nel valorizzare la tutela da attribuirsi, nei termini di cui all'art. 2 Cost., alle unioni tra persone dello stesso sesso, rimarcava la “intollerabilità” di una «soluzione di continuità del rapporto» fintantoché il legislatore non fosse intervenuto nei termini indicati da questa Corte con la richiamata sentenza n. 170 del 2014.

4.1.1.- Detto intervento è stato poi operato con la legge n. 76 del 2016, che ha introdotto l'istituto della unione civile tra persone dello stesso sesso, delegando altresì il Governo all'adozione di decreti legislativi per adeguare le disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni alle previsioni della stessa legge e per coordinare con queste ultime le disposizioni vigenti attraverso le necessarie modificazioni ed integrazioni normative.

Nella ordinanza di rimessione si richiama in proposito il comma 4-*bis* dell'art. 31 del d.lgs. n. 150 del 2011, inserito dall'art. 7 del d.lgs. n. 5 del 2017, che consente ai coniugi di manifestare nel giudizio di rettificazione anagrafica, fino al momento della precisazione delle conclusioni, la volontà di non sciogliere il matrimonio o di non farne cessare gli effetti civili, convertendolo in unione civile. L'introduzione di tale disposizione adegua le norme sui procedimenti di rettificazione dell'attribuzione di sesso alla previsione del comma 27 dell'art. 1 della legge n. 76 del 2016, secondo il quale «[a]lla rettificazione anagrafica di sesso, ove i coniugi abbiano manifestato la volontà di non sciogliere il matrimonio o di non cessarne gli effetti civili, consegue l'automatica instaurazione dell'unione civile tra persone dello stesso sesso».

Il rimettente richiama ancora l'art. 70-*octies* del d.P.R. n. 396 del 2000, che, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera t), del d.lgs. n. 5 del 2017, al comma 5, prevede che, nell'ipotesi di cui all'art. 31, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 150 del



2011, l'ufficiale dello stato civile competente, ricevuta la comunicazione della sentenza di rettificazione nel cui giudizio le parti abbiano manifestato la volontà di convertire il matrimonio in unione civile, procede all'iscrizione della stessa e alle eventuali annotazioni relative al regime patrimoniale e alla scelta del cognome della coppia.

5.- Alla luce della normativa evocata, il giudice *a quo* ipotizza che la coppia unita civilmente, il cui vincolo sia cessato per l'automatismo che si accompagna alla rettificazione anagrafica di sesso di uno dei componenti dell'unione, incontri, nel caso in cui voglia mantenere una relazione giuridica riconosciuta contraendo matrimonio, un vuoto di tutela nel tempo intercorrente tra il passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione del sesso e la eventuale celebrazione del matrimonio.

5.1.- Tanto esposto, il Tribunale di Torino, censura, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU: l'art. 1, comma 26, della legge n. 76 del 2016, che dispone che la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei componenti dell'unione civile determina lo scioglimento della stessa senza prevedere la possibilità della sua conversione in matrimonio, previa dichiarazione congiunta delle parti, senza soluzione di continuità con il precedente vincolo, come previsto dall'art. 1, comma 27, della stessa legge con riguardo alla ipotesi speculare della conversione del matrimonio in unione civile; l'art. 31, comma 4-bis, del d.lgs. n. 150 del 2011, nella parte in cui non prevede che la persona che ha proposto la domanda di rettificazione di attribuzione di sesso e l'altro contraente dell'unione civile possano, fino alla precisazione delle conclusioni, con dichiarazione congiunta, resa personalmente in udienza, esprimere la volontà, in caso di accoglimento della domanda, di unirsi in matrimonio, effettuando le eventuali dichiarazioni riguardanti il regime patrimoniale e la conservazione del cognome comune, come disposto per il caso opposto di conversione del matrimonio in unione civile, nonché nella parte in cui non prevede che il tribunale, con la sentenza che accoglie la domanda, ordini all'ufficiale dello stato civile del comune di costituzione dell'unione civile, o di registrazione se costituita all'estero, di iscrivere il matrimonio nel relativo registro e di annotare le eventuali dichiarazioni rese dalle parti relative alla scelta del cognome ed al regime patrimoniale; e l'art. 70-octies, comma 5, d.P.R. n. 396 del 2000 nella parte in cui non prevede che l'ufficiale dello stato civile, ricevuta la comunicazione della sentenza di rettifica di sesso, e cessata l'unione civile per sopraggiunta eterosessualità dei suoi componenti, proceda alla trascrizione del matrimonio nell'apposito registro.

5.1.1.- Ciascuna delle disposizioni denunciate integra, secondo il rimettente, «una violazione degli artt. 2 e 3 Cost., laddove introduce una ingiustificata disparità di trattamento in situazioni analoghe - dal matrimonio all'unione civile ma non viceversa - ed una ingiustificata limitazione alla libertà fondamentale dell'individuo, considerando l'automatico scioglimento dell'unione civile (in forza dell'art. 1, comma 26, della legge n. 76 del 2016), senza contestuale istituzione dell'unione matrimoniale, pur in presenza dei requisiti di validità previsti dalla legge - capacità, consenso validamente manifestato ed eterosessualità dei nubendi - con ciò non riconoscendo adeguata protezione e tutela ai suoi componenti in ossequio ai doveri solidaristici discendenti dall'essere (stati) essi parte di un gruppo sociale strutturato e legalmente riconosciuto».

Infatti, si riconosce soltanto ai coniugi (art. 1, comma 27, della già citata legge istitutiva delle unioni civili) la facoltà di manifestare davanti al giudice della rettifica anagrafica di sesso la volontà di trasformare, senza soluzione di continuità o vuoti di tutela, il matrimonio, nel resto disciolto o cessato nei suoi effetti all'esito dell'automatismo rescissorio di legge, in unione civile.

Il diverso trattamento riservato alle coppie omoaffettive che intendano mantenere il precedente consortium vitae e manifestino la loro comune volontà in tal senso, nella parte in cui non consente l'automatica trasformazione in matrimonio, priverebbe gli ex partners di «reciproca tutela per un lasso di tempo a priori indeterminabile», inoltre «obbligando gli stessi ad attivarsi, nelle forme ordinarie, per la costituzione dell'unione matrimoniale».

5.1.2.- Né la differente disciplina riservata alle coppie omoaffettive rispetto a quelle coniugate, ove entrambe interessate da transizione sessuale, in punto di conversione della relazione cessata in altra giuridicamente riconosciuta potrebbe trovare giustificazione nelle differenze di disciplina che unione civile e matrimonio presentano nella fase di formalizzazione del rapporto.

Sul punto il rimettente svolge un duplice ordine di considerazioni. Da una parte, rileva che le pubblicazioni stabilite per i nubendi e che a determinate condizioni possono essere omesse (si citano gli artt. 100 e 101 del codice civile) sono strumentali ad una mera pubblicità-notizia (articoli da 93 a 100 cod. civ.), non incidono sulla validità del vincolo, valgono solo a consentire ai terzi l'eventuale opposizione in presenza di impedimenti (si cita Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 17 settembre 1993, n. 9578). Dall'altra parte, valorizza la formalizzazione prevista dal legislatore per la costituzione dell'unione civile all'art. 1, comma 2, della legge n. 76 del 2016 ed il suo valido superamento per la comune volontà manifestata dalle parti davanti al giudice (art. 1, comma 27, della medesima legge).



Complessivamente da tale quadro normativo il giudice *a quo* ricava il carattere ingiustificato del diverso trattamento riservato alla coppia dello stesso sesso che, già unita civilmente, voglia contrarre matrimonio nella subentrata eterosessualità dei componenti.

5.2.- In riferimento, poi, all'art. 117, primo comma, Cost. e, quali parametri interposti, agli artt. 8 e 14 CEDU, il rimettente denuncia il vulnus che al diritto alla vita familiare e personale, nell'interpretazione consolidata della giurisprudenza convenzionale, deriva dalla censurata disciplina (viene menzionata Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 16 luglio 2014, HÄMÄLÄinen contro Finlandia, nella parte in cui ha enucleato «un obbligo positivo per lo Stato di porre in essere un procedimento efficace ed accessibile, atto a consentire al cittadino di far riconoscere legalmente il nuovo sesso pur mantenendo i suoi legami coniugali»). L'art. 8 CEDU, prosegue il giudice *a quo*, riconosce alla coppia dello stesso sesso, già legata dal vincolo dell'unione civile registrata, di conservare il «fulcro di diritti ed obblighi reciproci propri dell'essere (stati) parte di un'unione legalmente riconosciuta e tutelata» senza soluzione di continuità in caso di rettifica anagrafica di sesso e con garanzia anche nel tempo della transizione, nella rilevata esistenza di fatto dei requisiti per contrarre matrimonio al momento del passaggio in giudicato della sentenza che attribuisce sesso diverso al nubendo.

5.3.- Il rimettente esclude la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, per la mancanza di una lacuna dell'ordinamento che l'analogia legis presuppone (art. 12, secondo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile), e per la emersione dal plesso normativo in esame di «una chiara voluntas legis nel senso di garantire continuità di tutela alla sola ipotesi dello scioglimento del matrimonio in seguito a rettificazione di sesso di uno dei suoi componenti, mediante trasformazione automatica in unione civile e non viceversa».

Del resto, prosegue il giudice *a quo*, la stessa diversità degli istituti del matrimonio e dell'unione civile sia nella fase genetica, per la quale è prevista per l'unione la maggiore età dei partners (art. 1, comma 2, legge n. 76 del 2016), e per il matrimonio il compimento dei sedici anni, previa autorizzazione del Tribunale per i minorenni (art. 84 cod. civ.), che in quella di cessazione del rapporto, in relazione alla quale è escluso che l'unione civile debba essere preceduta da una fase di separazione personale delle parti, invece stabilita per i coniugi, esclude, come chiarito, la percorribilità della strada della interpretazione costituzionalmente orientata.

6.- Quanto alla rilevanza, il rimettente valorizza l'indole imponderabile ed indipendente dalla volontà delle parti e dal mero decorso dei termini processuali o di legge della probabile durata della perpetuazione del vuoto di tutela nel periodo intercorrente tra il passaggio in giudicato della sentenza di rettifica anagrafica e la eventuale celebrazione del matrimonio, e richiama la volontà dell'attore, nel rischio, percepito come concreto del sopraggiungere di un peggioramento delle proprie condizioni di salute, di rinunciare agli atti del giudizio nel caso in cui non venga sollevato incidente di legittimità costituzionale.

6.1.- Il giudice *a quo*, dopo aver ricordato gli obblighi di assistenza e di coabitazione nonché di contribuzione, secondo rispettive sostanze e capacità professionali (si cita l'art. 1, comma 12, della legge n. 76 del 2016), ed il goduto regime patrimoniale di comunione dei beni dei componenti dell'unione civile, menziona i trattamenti previdenziali, successori e di tutela della salute e della dignità della persona incapace fruiti dalla coppia del medesimo sesso in costanza dell'unione civile, per poi rimarcare l'illegittimità costituzionale di ogni discontinuità che nel loro riconoscimento si realizza in pregiudizio della coppia omoaffettiva, nel passaggio tra unione civile e matrimonio, in considerazione del rischio di un evento nefasto involgente uno dei componenti dell'unione.

6.2.- A dar corpo al menzionato quadro normativo sono indicate le indennità di cui agli artt. 2118 e 2120 cod. civ. - che, spettanti al prestatore di lavoro, vengono riconosciute anche alla parte dell'unione civile, ai sensi dell'art. 1, comma 17, della legge n. 76 del 2016 - ed il trattamento successorio, esteso dall'art. 1, comma 21, della stessa legge alle parti dell'unione, con riferimento alle norme sulle successioni legittime ed ai legittimari, nella rimarcata diversa sorte riconosciuta, nella giurisprudenza costituzionale e di legittimità, agli istituti della pensione di reversibilità e delle cause di non punibilità del reato (viene menzionato l'art. 384, primo comma, del codice penale) rispetto al diverso fenomeno delle convivenze di fatto.

Il rimettente cita al riguardo le sentenze della Corte di cassazione, sezione lavoro, 14 settembre 2021, n. 24694 e 6 luglio 2016 (*recte*: 3 novembre 2016), n. 22318, con le quali i giudici di legittimità hanno ritenuto di non poter estendere al convivente *more uxorio*, all'interno di una coppia del medesimo sesso non soggetta nella sua disciplina alla legge n. 76 del 2016, la pensione di reversibilità, e quelle di questa Corte n. 140 del 2009 e n. 461 del 2000, rispettivamente adottate sull'applicabilità al convivente di fatto della causa di non punibilità di cui all'art. 384, primo comma, cod. pen. e del trattamento pensionistico di reversibilità.

7.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la non fondatezza delle questioni sollevate.





7.1.- La difesa statale deduce la mancata violazione, quanto alla prima delle sollevate questioni, dell'art. 2 Cost., nella non "trasferibilità", in via automatica, alla fattispecie in esame delle valutazioni operate da questa Corte nella opposta ipotesi di conversione del matrimonio in unione civile, in esito alla rettifica anagrafica del sesso di uno dei coniugi.

Sottolinea ancora l'interveniente che nello scioglimento dell'unione civile in seguito a rettificazione del sesso e conseguita eterosessualità della coppia, le parti potrebbero comunque scegliere di celebrare successivamente il matrimonio, laddove nel momento in cui venne pronunciata la sentenza n. 170 del 2014 non esisteva una regolamentazione delle unioni tra coppie omoaffettive che prevedesse, al verificarsi dello scioglimento del matrimonio, nella perdita sua fisiologica eterosessualità, la trasformazione del vincolo coniugale in altra unione giuridicamente tutelata.

7.2.- L'Avvocatura esclude altresì la fondatezza della questione sulla dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, rilevando che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 9, attribuisce agli Stati membri, con affermazione di riserva assoluta, il compito di garantire nei rispettivi ordinamenti il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia (sul punto è menzionata Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 15 marzo 2012, n. 4184) e, nella delicatezza delle sottese questioni di ordine etico, riconosce ai singoli ordinamenti statali il margine di apprezzamento (sono citate Corte EDU, sentenze 28 agosto 2012, Costa e Pavan contro Italia e 3 novembre 2011, grande camera, S.H. e altri contro Austria).

7.3.- La difesa statale deduce ancora la non fondatezza della questione sulla ingiustificata disparità di trattamento, ai sensi dell'art. 3 Cost., tra lo scioglimento automatico dell'unione civile previsto dall'art. 1, comma 26, della legge n. 76 del 2016 e le disposizioni contenute nel successivo comma 27.

7.4.- La specificità e non sovrapponibilità del matrimonio e dell'unione civile fa sì, secondo l'Avvocatura, che debba essere il legislatore ad intervenire per prevedere la possibilità della conversione dell'una nell'altro.

7.5.- A definizione dei diversi statuti, l'interveniente ricorda le pubblicazioni di cui all'art. 93 e seguenti cod. civ., previste per il solo matrimonio e la celebrazione, che deve essere officiata dall'ufficiale dello stato civile del comune di residenza di entrambi gli sposi, cui si può derogare secondo quanto previsto dall'art. 109 cod. civ., per poi richiamare la differente età in cui è possibile accedere ai due istituti: che è di diciotto anni per l'unione civile e di sedici anni, previa autorizzazione del giudice, per il matrimonio.

7.6.- Dopo aver ricordato le cause di scioglimento che le persone unite civilmente condividono con i coniugi, in riferimento alla dichiarazione di morte presunta e alla rettificazione di sesso, e quelle previste dall'art. 3, numeri 1) e 2), lettere a), c), d) ed e), della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), l'Avvocatura valorizza la possibilità, riconosciuta alle sole parti dell'unione, insieme o unilateralmente, di manifestare la volontà di scioglimento direttamente davanti all'ufficiale dello stato civile del luogo in cui l'unione è stata celebrata e la diversa modalità di scioglimento prevista invece per il matrimonio, per il quale è stabilito un periodo di separazione prima della cessazione degli effetti civili del vincolo. L'interveniente richiama quindi i differenti doveri che conseguono all'assunzione dei due legami, rispetto ai quali ritiene più stringenti quelli che vengono dal matrimonio, i doveri di fedeltà e di collaborazione nell'interesse della famiglia, non previsti, invece, per i componenti dell'unione civile.

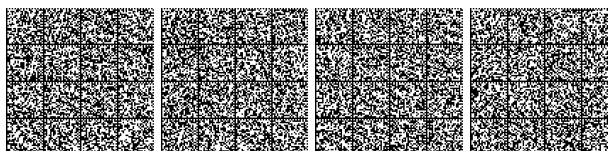
7.7.- All'interno dell'indicata cornice, nel potere riconosciuto al legislatore di individuare le modalità per colmare le lacune normative potrebbe essere compresa, secondo l'Avvocatura, anche la scelta di estendere l'unione civile alle coppie eterosessuali, con conseguente abrogazione della risoluzione del vincolo nell'ipotesi di rettificazione di sesso di uno dei suoi componenti.

Quella di consentire alle parti dell'unione civile la conversione del precedente legame in matrimonio, in caso di rettificazione di sesso di uno dei suoi componenti, non sarebbe che una delle molteplici soluzioni astrattamente ipotizzabili, che, potendo spingersi fino ad estendere la scelta dell'unione civile alle coppie eterosessuali, resterebbero rimesse, come tali, alla discrezionalità del legislatore (si cita la sentenza n. 230 del 2020 di questa Corte).

Alla natura pubblicistica dell'istituto matrimoniale che disciplina «determinati effetti che il legislatore tutela come diretta conseguenza di un rapporto tra persone di sesso diverso (filiazione, diritti successori, legge in tema di adozione)» si accompagnerebbe la conversione in unione civile, che rimarrebbe, secondo l'interveniente, esclusa nell'ipotesi inversa per effetto di una scelta ben precisa del legislatore, applicativa del principio secondo il quale «il più comprende il meno», che escluderebbe il vulnus dedotto.

7.8.- Il riconoscimento giuridico operato da questa Corte nei confronti delle coppie omoaffettive come formazioni previste dall'art. 2 Cost. e non con richiamo alla famiglia, tutelata dall'art. 29 Cost., escluderebbe ogni obbligo giuridico di rango costituzionale per il legislatore di estendere l'istituto matrimoniale a dette coppie.

Il contenuto assiologico della relativa scelta resta quindi perseguibile, secondo l'Avvocatura, in via normativa, e vede il legislatore interprete della volontà collettiva nell'operato bilanciamento dei valori in conflitto e per una valuta-



zione delle istanze più radicate nella coscienza sociale - come già avvenuto in materia di procreazione medicalmente assistita (si citano le sentenze n. 84 del 2016 e n. 162 del 2014) - lungo un percorso in cui lo spazio del sindacato di questa Corte rimane circoscritto alla verifica del carattere non irragionevole del bilanciamento.

La concezione del sesso come dato complesso della personalità (si citano le sentenze di questa Corte n. 221 del 2015 e n. 161 del 1985) escluderebbe poi che l'equilibrio da instaurarsi dal legislatore in una materia eticamente sensibile possa essere modificato con sentenze additive.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Torino, sezione settima civile, chiamato a pronunciarsi, nel corso di un giudizio di rettificazione anagrafica di attribuzione di sesso, sulla richiesta di trasformazione in matrimonio dell'unione civile contratta dal richiedente con altro soggetto, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 26, della legge n. 76 del 2016, che dispone che la sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso determina lo scioglimento dell'unione civile tra persone dello stesso sesso senza prevedere la possibilità della conversione in matrimonio per dichiarazione congiunta delle parti, senza soluzione di continuità con il preesistente legame.

1.1.- La medesima disposizione viene censurata altresì per contrasto con l'art. 3 Cost., per l'ingiustificata disparità di trattamento riservata allo scioglimento dell'unione omoaffettiva, in seguito a rettifica anagrafica di sesso di uno dei contraenti, rispetto a quanto stabilito dal successivo comma 27 dello stesso art. 1 della legge n. 76 del 2016, che, nel caso in cui il medesimo fenomeno attraversi il vincolo matrimoniale, prevede che «[a]lla rettificazione anagrafica di sesso, ove i coniugi abbiano manifestato la volontà di non sciogliere il matrimonio o di non cessarne gli effetti civili, consegue l'automatica instaurazione dell'unione civile tra persone dello stesso sesso».

1.2.- In riferimento ai medesimi parametri e per le medesime ragioni il dubbio di legittimità costituzionale investe altresì l'art. 31, comma 4-bis, del d.lgs. n. 150 del 2011, introdotto dall'art. 7 del d.lgs. n. 5 del 2017, nella parte in cui non prevede, così come fa nell'ipotesi speculare di trasformazione del matrimonio in unione civile, che la persona che ha proposto domanda di rettificazione di attribuzione di sesso e l'altro contraente dell'unione possano, fino alla precisazione delle conclusioni, con dichiarazione congiunta, resa personalmente in udienza, esprimere la volontà, in caso di accoglimento della domanda di rettifica, di unirsi in matrimonio, con le eventuali annotazioni relative alla conservazione del cognome comune e al regime patrimoniale, nonché nella parte in cui non prevede che il tribunale, con la sentenza che accoglie la domanda, ordini all'ufficiale dello stato civile del comune di costituzione dell'unione civile, o di registrazione se costituita all'estero, di iscrivere il matrimonio nel relativo registro e di annotare le eventuali dichiarazioni rese dalle parti sulla scelta del cognome e del regime patrimoniale.

1.3.- Viene, infine, censurato, in riferimento ai medesimi parametri costituzionali, l'art. 70-octies, comma 5, del d.P.R. n. 396 del 2000, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera t), del d.lgs. n. 5 del 2017, nella parte in cui non prevede che anche nell'ipotesi di cui all'art. 31, comma 4-bis, del d.lgs. n. 150 del 2011, come emendato nel senso sopra specificato, il competente ufficiale dello stato civile, ricevuta la comunicazione della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso, proceda alla trascrizione del matrimonio nell'apposito registro, con le eventuali annotazioni relative al cognome ed al regime patrimoniale.

1.4.- Il rimettente denuncia, in definitiva, il deficit di tutela che l'indicato compendio normativo produrrebbe nella parte in cui non comprende una disposizione analoga a quella di cui all'art. 1, comma 27, della legge n. 76 del 2016, introdotta in favore delle coppie già unite in matrimonio che, in seguito a rettifica anagrafica di sesso di uno dei coniugi, abbiano manifestato la volontà di trasformare il precedente vincolo in altro riconosciuto dall'ordinamento, con conversione del matrimonio in unione civile.

1.5.- Le parti dell'unione civile, nel caso in cui vivano analogo fenomeno secondo inversa direzione, si troverebbero prive di protezione nel lasso temporale, di durata imponderabile e che prescinde dalla loro volontà, intercorrente tra il passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione anagrafica di sesso e la celebrazione del matrimonio, con una discontinuità nella tutela, destinata ad integrare una ingiustificata disparità di trattamento di situazioni analoghe (art. 3 Cost.) ed una limitazione della libertà fondamentale dell'individuo (art. 2 Cost.), con violazione dei doveri di solidarietà propri dell'unione civile come «gruppo sociale strutturato e legalmente riconosciuto».

1.6.- Si determinerebbe, inoltre, una lesione del diritto alla vita privata e familiare, tutelato dalla giurisprudenza convenzionale (art. 117, primo comma, Cost., e, quali parametri interposti, artt. 8 e 14 CEDU), in danno della coppia



omoaffettiva nelle more della transizione verso il matrimonio, non venendo preservato il fulcro dei diritti acquisiti e dei rapporti goduti nella vigenza del regime dell'unione civile, quale formazione legalmente riconosciuta e tutelata.

2.- L'esame delle questioni sollevate richiede l'inquadramento delle stesse nella cornice normativo-giurisprudenziale di riferimento.

2.1.- Il riconoscimento dell'unione civile tra persone dello stesso sesso nel nostro ordinamento è stato il punto di approdo di un percorso già avviato dalle sollecitazioni del Parlamento europeo (risoluzioni 8 febbraio 1994, 16 marzo 2000 e 4 settembre 2003) e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (tra le altre, sentenze 21 luglio 2015, Oliari e altri contro Italia; 15 marzo 2012, Gas e Dubois contro Francia; 24 giugno 2010, Schalk and Kopf contro Austria, 24 giugno 2010; nonché quella già citata resa nella causa Hämäläinen contro Finlandia, 16 luglio 2014), che avevano evidenziato la lacuna di tutela delle unioni omoaffettive, pur assicurando a ciascuno Stato un margine di discrezionalità nella scelta del modello di regolamentazione. Un percorso tracciato, nelle sue premesse, nell'ordinamento nazionale, dalla sentenza di questa Corte n. 138 del 2010, che, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale delle norme del codice civile che non consentono a persone dello stesso sesso di contrarre matrimonio, non ha mancato di sottolineare come nella nozione di «formazione sociale», tutelata dall'art. 2 Cost., «è da annoverare anche l'unione omosessuale, intesa come stabile convivenza tra due persone dello stesso sesso, cui spetta il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia, ottenendone - nei tempi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge - il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri».

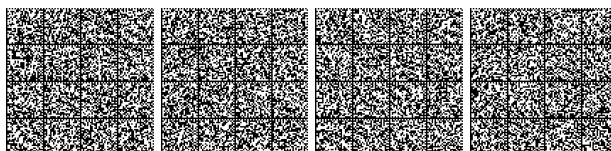
Con la successiva sentenza n. 170 del 2014 questa Corte - nel dichiarare l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 2 Cost., degli artt. 2 e 4 della legge n. 164 del 1982, nella parte in cui registravano il fenomeno del cosiddetto divorzio imposto, cioè lo scioglimento del matrimonio o della cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio celebrato con rito religioso quale effetto della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso - ha rivolto un espresso monito al legislatore perché consentisse alle parti che avessero manifestato volontà in tal senso di non sciogliere automaticamente il matrimonio e «di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata, che tuteli adeguatamente i diritti ed obblighi della coppia medesima, la cui disciplina rimane demandata alla discrezionalità di scelta del legislatore» (punto 5.7. del Considerato in diritto).

2.2.- L'intervento di questa Corte, superando l'automatismo della legge sulla rettifica (di cui ai citati artt. 2 e 4 della legge n. 164 del 1982), ha aperto alla possibilità per i coniugi, ormai dello stesso sesso, a tutela dei diritti primari della coppia, di accedere ad un istituto che garantisse loro, analogamente a quanto fanno le norme sul matrimonio, diritti ed obblighi reciproci, senza soluzione di continuità e vuoti di tutela, istituto che è stato introdotto appunto con la citata legge n. 76 del 2016. L'unione civile (art. 1, comma 1) è stata così riconosciuta quale formazione sociale che garantisce i diritti inviolabili della persona, di cui provvede a rafforzare la tutela.

Contestualmente, il legislatore ha consentito alle parti di convertire il matrimonio in unione, stabilendo che: «[a]lla rettificazione anagrafica di sesso, ove i coniugi abbiano manifestato la volontà di non sciogliere il matrimonio o di non cessarne gli effetti civili, consegue l'automatica instaurazione dell'unione civile tra persone dello stesso sesso» (art. 1, comma 27).

2.3.- Il successivo intervento del legislatore delegato, in attuazione dei principi e criteri direttivi fissati nella stessa legge n. 76 del 2016 (art. 1, comma 28), è stato ispirato alle esigenze di: «a) adeguamento alle previsioni della [...] legge delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni; b) modifica e riordino delle norme in materia di diritto internazionale privato, prevedendo l'applicazione della disciplina dell'unione civile tra persone dello stesso sesso regolata dalle leggi italiane alle coppie formate da persone dello stesso sesso che abbiano contratto all'estero matrimonio, unione civile o altro istituto analogo; c) modificazioni ed integrazioni normative per il necessario coordinamento con la [...] legge [n. 76] delle disposizioni contenute nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti e nei decreti».

2.4.- In particolare, l'art. 7 del d.lgs. n. 5 del 2017 ha introdotto all'interno dell'art. 31 (Delle controversie in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), ricompreso nel Capo IV (Delle controversie regolate dal rito ordinario di cognizione) del d.lgs. n. 150 del 2011, il comma 4-bis, che consente ai coniugi di manifestare nel giudizio di rettificazione anagrafica, fino al momento della precisazione delle conclusioni, la volontà di non sciogliere il matrimonio o di non farne cessare gli effetti civili, convertendolo in unione civile; mentre l'art. 1, comma 1, lettera t), dello stesso d.lgs. n. 5 del 2017 ha inserito nel d.P.R. n. 396 del 2000 l'art. 70-*octies*, che, al comma 5, prevede che, in tale ipotesi, l'ufficiale dello stato civile competente, ricevuta la comunicazione della sentenza di rettificazione nel cui giudizio le parti abbiano manifestato la volontà di convertire il matrimonio in unione civile, procede all'iscrizione della stessa e alle eventuali annotazioni relative al regime patrimoniale e alla scelta del cognome della coppia.



3.- Così ricostruite le fasi della evoluzione legislativa e giurisprudenziale che ha portato alla introduzione e alla disciplina delle unioni civili, può passarsi all'esame nel merito delle questioni sollevate, che sono solo in parte fondate, nei termini di seguito precisati.

3.1.- Non è anzitutto fondato il dubbio del rimettente in ordine alla disparità di trattamento che l'art. 1, comma 26, della legge n. 76 del 2016 produrrebbe nei confronti dei componenti di una unione civile rispetto alla coppia di coniugi, con riferimento alla facoltà riconosciuta dal successivo comma 27 dello stesso art. 1 soltanto a questi ultimi - nel giudizio di rettificazione anagrafica del sesso di uno dei componenti, in caso di accoglimento della relativa domanda, previa manifestazione di volontà congiuntamente resa dalle parti innanzi al giudice della rettificazione - di convertire il matrimonio in unione civile senza soluzione di continuità nelle tutele.

3.1.1.- Il rapporto coniugale si configura come un vincolo diverso da quello che ha fonte nell'unione civile, e non può essere ad esso assimilato perché se ne possa dedurre l'impellenza costituzionale di una parità di trattamento.

Matrimonio e unione civile trovano differente copertura costituzionale, essendo il primo, inteso quale unione tra persone di sesso diverso, riconducibile, nella giurisprudenza di questa Corte, all'art. 29 Cost. (sentenze n. 170 del 2014, punto 5.2. del Considerato in diritto; n. 138 del 2010, punto 9 del Considerato in diritto), e la seconda alle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost., all'interno delle quali l'individuo afferma e sviluppa la propria personalità (sentenze n. 269 del 2022, n. 170 del 2014 e n. 138 del 2010).

3.1.2.- I due istituti rappresentano, dunque, fenomeni distinti, caratterizzati da differenti panorami normativi.

Il legislatore del 2016 ha certamente attinto, nell'introdurre e disciplinare l'unione civile tra persone dello stesso sesso, a molte delle disposizioni che regolamentano il matrimonio: tra le altre, quelle sulle cause impeditive alla costituzione dell'unione, sui relativi effetti e sui mezzi per azionarle, di cui all'art. 1, commi 4, 5 e 6, della legge n. 76 del 2016 nei relativi rinvii al codice civile; la disciplina dei cognomi, di cui al successivo comma 10; la previsione degli obblighi reciproci all'assistenza morale e materiale, alla coabitazione ed alla contribuzione ai bisogni comuni, di cui al comma 11; il regime patrimoniale e delle donazioni e successioni di cui ai commi 13 e 21; i trattamenti previdenziali stabiliti dagli artt. 2118 e 2120 cod. civ., ai sensi del comma 17; sino a prevedere, con la cosiddetta clausola di equivalenza, posta dal comma 20 dell'art. 1, l'applicazione alle parti dell'unione civile di quelle disposizioni, ovunque ricorrenti, in cui figurino i termini «matrimonio», «coniuge» o «coniugi» «o termini equivalenti» (salve le norme del codice civile non richiamate espressamente nella stessa legge, tra le quali quelle relative alla filiazione, nonché le disposizioni di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184 recante «Diritto del minore ad una famiglia», relativo alla disciplina dell'adozione, fermo «quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti»).

3.1.3.- Si tratta di un percorso che, pur sostenuto da ampia condivisione della disciplina legale del matrimonio, ha comunque fatto permanere significative differenze, tra l'altro, in tema di costituzione del vincolo (per la quale solo il matrimonio, e non l'unione civile, deve, in via generale, essere preceduto dalle pubblicazioni, ex artt. 93 e seguenti cod. civ., cui segue la possibilità di opposizione preventiva di cui agli artt. 102 e seguenti cod. civ., per le cause che ostino alla celebrazione del matrimonio stesso, indicate negli artt. 84 e seguenti cod. civ., opposizione non prevista, invece, per l'unione civile); in tema di accesso a quest'ultima, per cui è stabilita la maggiore età (art. 1, comma 2, della legge n. 76 del 2016), laddove per il matrimonio è prevista quella di sedici anni, in presenza di autorizzazione del tribunale per i minorenni (art. 84 cod. civ.); in tema di scioglimento dell'unione civile, la cui disciplina contempla forme più agili e di attenuato formalismo rispetto al matrimonio ed accentuata accelerazione dei relativi effetti (art. 1, commi da 22 a 26 della legge n. 76 del 2016), e non prevede una situazione intermedia quale la separazione personale.

3.1.4.- Può affermarsi, in definitiva, che, alla stregua della ricognizione della regolamentazione dei due istituti in esame, il vincolo derivante dalla unione civile produce effetti, pur molto simili, ma non del tutto coincidenti e, in parte, di estensione ridotta rispetto a quelli nascenti dal matrimonio, e ricompresa nel più ampio spettro di diritti ed obblighi da questo originati.

La questione relativa alla dedotta ingiustificata disparità di trattamento tra coppie coniugate ed unite civilmente non è pertanto fondata per l'obiettivo eterogeneità delle situazioni a confronto.

4.- È, invece, fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 26, della legge n. 76 del 2016, sollevata in riferimento all'art. 2 Cost.

L'unione civile costituisce una formazione sociale in cui i singoli individui svolgono la propria personalità, connotata da una natura solidaristica non dissimile da quella propria del matrimonio, in quanto comunione spirituale e materiale di vita, ed esplicazione di un diritto fondamentale della persona, quello di vivere liberamente una condizione di coppia, con i connessi diritti e doveri.

La coppia unita civilmente, in ragione dell'automatico scioglimento del vincolo (art. 1, comma 26, della legge n. 76 del 2016), quale esito del percorso di transizione sessuale di uno dei suoi componenti previsto dalla legge n. 164



del 1982 (artt. 1 e 4), ove manifesti la volontà di conservare il rapporto nelle diverse forme del legame matrimoniale, va incontro comunque, nel tempo necessario alla relativa celebrazione, ad un vuoto di tutela, a causa del venir meno del complessivo regime di diritti e doveri di cui era titolare in costanza dell'unione civile.

La evidenziata mancanza di tutela nel passaggio da una relazione giuridicamente riconosciuta, qual è quella dell'unione civile, ad altra, qual è il legame matrimoniale, entra irrimediabilmente in frizione con il diritto inviolabile della persona alla propria identità, di cui pure il percorso di sessualità costituisce certa espressione, e comporta un sacrificio integrale del pregresso vissuto. Non senza considerare che, nel tempo necessario alla ricostituzione della coppia secondo nuove forme legali, i componenti potrebbero risentire di eventi destinati a precludere in modo irrimediabile la costituzione del nuovo vincolo.

4.1.- La tutela additiva reclamata dal rimettente rispetto alla coppia omoaffettiva che si sia trovata ad intraprendere il percorso di modifica del genere e voglia a sé conservare continuità nelle garanzie di legge nel passaggio tra unione civile e matrimonio, resta nei suoi presupposti riconducibile a quella categoria di situazioni "specifiche" e "particolari", con riguardo alle quali ricorrono i presupposti per un intervento di questa Corte sotto il profilo di un controllo di adeguatezza e proporzionalità della disciplina adottata dal legislatore (sentenza n. 170 del 2014).

4.2.- Il percorso non è nuovo per questa Corte che, ancora recentemente, ha utilizzato il parametro di cui all'art. 2 Cost. per dare riconoscimento giuridico a relazioni affettive che, già connotate da una dimensione sociale, ricevono tutela in quanto strumento di formazione e sviluppo della personalità dell'individuo.

Si tratta di affermazioni di principio che rivelano, nel tempo, nuove letture dei più tradizionali istituti del diritto civile di cui rimarcano la capacità di comprendere nuove funzionalità.

Così, con riguardo all'adozione dei maggiorenni, la Corte è intervenuta sulla differenza di età tra adottante e adottando, aprendo l'applicazione dell'istituto al riconoscimento di nuovi legami familiari pur sempre, tendenzialmente, ispirati al legame tra genitore biologico e figlio (sentenza n. 5 del 2024, con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 291, primo comma, cod. civ., nella parte in cui, per l'adozione del maggiorenne, non consente al giudice di ridurre, nei casi di esigua differenza e sempre che sussistano motivi meritevoli, l'intervallo di età di diciotto anni fra adottante e adottato).

L'importanza delle relazioni affettive di fatto è stata altresì occasione per la giurisprudenza costituzionale, nella prestata attenzione alla piena ed equilibrata crescita del minore di età rispettosa della sua identità personale, per ripensare, escludendoli, taluni automatismi che, nel recidere, all'interno dell'adozione legittimante, i legami del minore con la famiglia di origine, erano destinati a minare la consapevolezza delle origini ed identità personale dell'adottando (sentenza n. 183 del 2023, sull'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983).

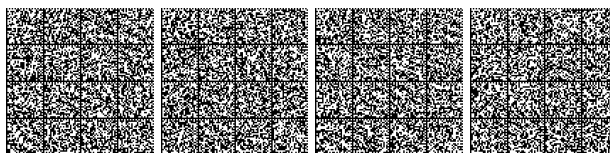
Analogamente, nell'ipotesi di adozione del minore in casi particolari (art. 44, comma 1, lettera d, della legge n. 184 del 1983), la sentenza n. 79 del 2022 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui prevede che l'adozione in casi particolari non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante.

Si è ancora rimeditato, sulla scorta dell'indicato abbrivo, l'ordine da darsi ai cognomi dell'adottato maggiorenne, nel riconoscimento del suo pregresso vissuto e del diritto all'identità della persona (sentenza n. 135 del 2023, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 299, primo comma, cod. civ., nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di aggiungere, anziché di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore d'età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto; sentenza n. 131 del 2022, sull'attribuzione al figlio del doppio cognome dei genitori), nella rimarcata non appropriatezza del bilanciamento altrimenti operato tra identità personale del figlio e principio di eguaglianza tra genitori (sentenza n. 286 del 2016, sulla trasmissione del cognome della madre al figlio).

4.3.- Secondo l'indicato parametro ed in adesione al richiamato indirizzo, si tratta, nella specie, di dare contenuto al diritto inviolabile della persona di mantenere senza soluzione di continuità la pregressa tutela propria del precedente status, una volta condotto a compimento il percorso di affermazione della propria identità di genere, secondo principi di proporzione ed adeguatezza.

L'individuo non deve essere altrimenti posto, in modo drammatico, nella condizione di dover scegliere tra la realizzazione della propria personalità, di cui la perseguita scelta di genere è chiara espressione ed alla quale si accompagna l'automatismo caducatorio del vincolo giuridico già goduto, e la conservazione delle garanzie giuridiche che al pregresso legame si accompagnano, e tanto a detrimento della piena espressione della personalità.

Il rimedio deve garantire la tutela della personalità del singolo lungo il tempo, non altrimenti governabile dalle parti, strettamente necessario alla celebrazione.



4.4.- E tuttavia, avuto riguardo alle differenze, già poste in evidenza, di struttura e disciplina tra matrimonio e unione civile, il rimedio alla accertata situazione di illegittimità costituzionale non può essere quello di omologare le due situazioni, estendendo alla seconda la disciplina di cui all'art. 1, comma 27, della legge n. 76 del 2016. Il rimedio va diversamente declinato, in modo che siano preservate dette differenze, ma, nel contempo, sia consentito di riconoscere alla coppia omoaffettiva, che, all'esito di un percorso di transizione di genere uno dei suoi componenti, voglia unirsi in matrimonio, un mezzo diverso ma destinato a replicare, in modo eguale e contrario, quello già previsto dal legislatore con l'art. 31, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 150 del 2011. Quest'ultimo facoltizza la coppia coniugata, attraversata dalla modifica di sesso, a comparire davanti al giudice della rettificazione anagrafica per manifestare la volontà di rimanere legalmente unita, nella sopraggiunta omoaffettività.

In direzione inversa lo strumento di tutela deve evitare ai componenti dell'unione civile per il tempo necessario alla celebrazione del matrimonio quella soluzione di continuità nel rapporto di coppia che si determini in ragione dell'acquisita nuova identità di genere di uno dei suoi componenti.

4.5.- A tal fine, lo strumento di tutela deve precludere, negli effetti, l'automatismo solutorio previsto dall'art.1, comma 26, della legge sulle unioni civili.

Nella irrimediabile frizione con il diritto inviolabile della persona alla propria identità, le ragioni di proporzione ed adeguatezza del mezzo al fine sostengono l'individuazione del rimedio nella sospensione degli effetti derivanti dallo scioglimento del vincolo per il tempo necessario a che le parti dell'unione civile, che abbiano congiuntamente manifestato una siffatta volontà davanti al giudice della rettificazione anagrafica entro l'udienza di precisazione delle conclusioni, permanendo nella loro iniziale intenzione, celebrino il matrimonio.

4.6.- La durata della sospensione, da ricercarsi nel sistema e, segnatamente, nella disciplina dell'istituto matrimoniale, deve individuarsi nel termine fissato dal codice civile per la celebrazione del matrimonio a far data dalle pubblicazioni, e quindi in quello di centottanta giorni previsto dall'art. 99, secondo comma, cod. civ. decorrente, però, nel caso in esame, dal passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione del sesso, che resta sospesa, così nel suo decorso, limitatamente all'effetto dell'automatismo solutorio del vincolo.

4.7.- La sospensione di tale effetto lascia alle parti la facoltà di procedere alla celebrazione del matrimonio, nel contempo conservando agli uniti civilmente la tutela propria del rapporto già goduto e riconosciuto nell'ordinamento nelle more della celebrazione del matrimonio.

5.- Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 26, della legge n. 76 del 2016, nella parte in cui stabilisce che la sentenza di rettificazione anagrafica di attribuzione di sesso determina lo scioglimento automatico dell'unione civile senza prevedere, laddove l'attore e l'altra parte dell'unione rappresentino personalmente e congiuntamente al giudice, fino all'udienza di precisazione delle conclusioni, l'intenzione di contrarre matrimonio, che il giudice disponga la sospensione degli effetti derivanti dallo scioglimento del vincolo fino alla celebrazione del matrimonio e comunque non oltre il termine di centottanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione.

6.- Ne consegue che il competente ufficiale dello stato civile, ricevuta la comunicazione del passaggio in giudicato di detta sentenza di rettificazione con dichiarazione del giudice di sospensione limitatamente agli effetti dello scioglimento del vincolo, a far data dal passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione e sino al decorso del termine di centottanta giorni, procederà alla relativa annotazione.

7.- Va, dunque, dichiarata altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 70-*octies*, comma 5, del d.P.R. n. 396 del 2000, nella parte in cui non prevede che l'ufficiale dello stato civile competente, ricevuta la comunicazione della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso, proceda ad annotare, se disposta dal giudice, la sospensione degli effetti derivanti dallo scioglimento dell'unione civile fino alla celebrazione del matrimonio e comunque non oltre il termine di centottanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione.

8.- Restano assorbite le ulteriori censure proposte dal rimettente.

9.- Vanno, invece, dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 31, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 150 del 2011, sollevate in riferimento agli artt. 2, 3 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, il cui accoglimento presupporrebbe l'estensione, appena esclusa, della disciplina prevista dall'art. 1, comma 27, della legge n. 76 del 2016, dettata per la ipotesi di conversione, a seguito di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei coniugi, del matrimonio in unione civile, alle fattispecie speculari di rettificazione nei confronti di uno dei componenti dell'unione civile.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 26, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), nella parte in cui stabilisce che la sentenza di rettificazione anagrafica di attribuzione di sesso determina lo scioglimento automatico dell'unione civile senza prevedere, laddove l'attore e l'altra parte dell'unione rappresentino personalmente e congiuntamente al giudice, fino all'udienza di precisazione delle conclusioni, l'intenzione di contrarre matrimonio, che il giudice disponga la sospensione degli effetti derivanti dallo scioglimento del vincolo fino alla celebrazione del matrimonio e comunque non oltre il termine di centottanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 70-octies, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera t), del decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 5, recante «Adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni, nonché modificazioni ed integrazioni normative per la regolamentazione delle unioni civili, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, lettere a) e c), della legge 20 maggio 2016, n. 76», nella parte in cui non prevede che l'ufficiale dello stato civile competente, ricevuta la comunicazione della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso, proceda ad annotare, se disposta dal giudice, la sospensione degli effetti derivanti dallo scioglimento dell'unione civile fino alla celebrazione del matrimonio e comunque non oltre il termine di centottanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 26, della legge n. 76 del 2016, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione settima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 4-bis, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), aggiunto dall'art. 7 del d.lgs. n. 5 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione settima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 aprile 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 67

*Sentenza 7 marzo - 22 aprile 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia residenziale pubblica - Assegnazione di alloggi - Norme della Regione Veneto - Requisiti di accesso - Residenza anagrafica nel territorio regionale da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente - Irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39, art. 25, comma 2, lettera a).
- Costituzione, art. 3.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera a), della legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 (Norme in materia di edilizia residenziale pubblica), promosso dal Tribunale ordinario di Padova, sezione seconda civile, nel procedimento vertente tra Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps e altri, Regione Veneto e Comune di Venezia, con ordinanza del 22 maggio 2023, iscritta al n. 113 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione della Regione Veneto, di ASGI, di Razzismo Stop onlus, di G.A. G.F., di R.S. N. e di J. E.;

udita nell'udienza pubblica del 6 marzo 2024 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per ASGI, per R.S. N. e per J. E.; Marco Ferrero per Razzismo Stop onlus e per G.A. G.F.; Giacomo Quarneri e Marcello Cecchetti per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 7 marzo 2024.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 113 del 2023), il Tribunale ordinario di Padova, sezione seconda civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera a), della legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 (Norme in materia di edilizia residenziale pubblica), nella parte in cui prevede, tra i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (di seguito: *ERP*), quello della «residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni».





2.- In punto di fatto, il rimettente riferisce di essere stato adito con ricorso promosso ai sensi degli artt. 702-*bis* del codice di procedura civile e 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69).

2.1.- Secondo quanto riporta il giudice *a quo*, i ricorrenti - Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps, Razzismo Stop Onlus, SUNIA-Federazione di Padova, G.A. G.F., R.S. N. e J. E. - hanno chiesto di «accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta» dalla Regione del Veneto e dal Comune di Venezia nell'aver approvato ed emanato l'art. 4, comma 1, del regolamento regionale 10 agosto 2018, n. 4 (Regolamento Regionale in materia di edilizia residenziale pubblica. Articolo 49, comma 2, legge regionale 3 novembre 2017, n. 39), nonché il «bando di concorso per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica anno 2022 sotto ambiti: Venezia centro storico e isole; terra ferma veneziana».

I ricorrenti hanno segnalato che entrambi i citati atti, nel richiedere, ai fini dell'accesso all'ERP, il requisito della residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, riproducevano il contenuto precettivo dell'art. 25, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Veneto n. 39 del 2017. Pertanto, hanno prospettato possibili questioni di legittimità costituzionale di tale previsione, per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, nonché all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

Da ultimo, hanno chiesto che fosse rimossa l'asserita discriminazione e che venissero riaperti i termini per la partecipazione al bando impugnato.

Nel giudizio principale si sono costituite la Regione Veneto e il Comune di Venezia, facendo valere l'inammissibilità del ricorso e adducendo, comunque, ragioni a sostegno del rigetto.

2.2.- Il Tribunale di Padova riferisce di avere respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione, ritenendo che il giudizio spettasse al giudice ordinario sulla base di quanto sostenuto, con costante orientamento, dalla giurisprudenza di legittimità (vengono richiamate, *ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 15 febbraio 2021, n. 3842, e sezioni unite civili, ordinanza 15 febbraio 2011, n. 3670).

Parimenti, il rimettente dà conto di aver respinto l'eccezione di difetto di interesse ad agire con riguardo sia alle persone fisiche sia agli enti ricorrenti.

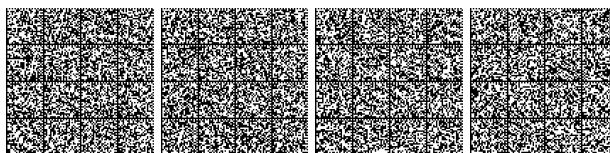
Quanto ai primi, rileva che trattandosi di azione antidiscriminatoria, l'interesse ad agire sussiste indipendentemente dalla presentazione della domanda di partecipazione al bando, considerato che «è la stessa previsione di un requisito "escludente" [...] a tradursi nella lesione del diritto dei ricorrenti alla parità di trattamento in relazione all'accesso alle abitazioni di edilizia residenziale pubblica». Osserva, inoltre, che i ricorrenti non avrebbero potuto inviare le domande secondo la modalità prevista dal bando, perché avrebbero dovuto falsamente dichiarare di essere in possesso dei requisiti censurati; pertanto, reputa legittimo il ricorso a modalità equipollenti, quale l'invio «di una pec o di una raccomandata a.r. (come verificatosi nel caso di specie)».

Con riferimento agli enti ricorrenti, il giudice *a quo* osserva che essi agiscono per tutelare «l'interesse di tutti i soggetti, non immediatamente e direttamente identificabili, a non subire discriminazioni nell'accesso a beni e servizi, incluso l'alloggio, in ragione della nazionalità».

3.- Così riferite le premesse in fatto, il Tribunale di Padova, preso atto che il tenore testuale della disposizione censurata non ammette margini ermeneutici idonei a renderlo conforme alla Costituzione, se non accedendo a «interpretazioni "creative" di dubbia ammissibilità», argomenta la rilevanza e la non manifesta infondatezza dei dubbi che solleva in riferimento all'art. 3 Cost.

4.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* afferma che «la decisione delle domande proposte dai ricorrenti» richiede necessariamente l'applicazione nel giudizio principale della norma censurata, avendo questa «"orientato" la condotta tanto della Regione quanto del Comune».

Il Tribunale di Padova - dopo aver preso atto «che i ricorrenti lamentano l'esistenza di una discriminazione indiretta, individuale e collettiva, derivante dalla applicazione da parte del Comune di Venezia e della Regione del Veneto, dell'art. 25 comma 2, lett. *a*) della L.R. Veneto 3.11.2017 n. 39» - ritiene che la citata previsione costituirebbe «l'infedeltà presupposto normativo del Regolamento e del Bando per mezzo dei quali, nella prospettiva dei ricorrenti, [sarebbe] stata attuata la discriminazione nell'accesso ai servizi di edilizia residenziale pubblica».



I ricorrenti persone fisiche - prosegue il rimettente - sono impossibilitati a partecipare al bando ERP emanato dal Comune di Venezia per l'anno 2022 «esclusivamente in ragione della mancanza del requisito delle pregressa residenza quinquennale in Veneto», essendo pacifico, «perché non contestato specificamente dai convenuti ai sensi dell'art. 115 comma 1 c.p.c., il possesso in capo ai ricorrenti di tutti gli altri requisiti richiesti dal bando, ossia i requisiti di cittadinanza o di soggiorno e quelli di reddito». Nello specifico, il rimettente riferisce che G.A. G.F., «cittadino venezuelano, risulta titolare dello status di rifugiato e di permesso di soggiorno; [R.S. N.], cittadina camerunense, risulta titolare di un permesso per protezione internazionale; [J. E.] risulta titolare di un permesso per motivi di lavoro subordinato» e che tutti i ricorrenti rientrano nei requisiti reddituali previsti dal bando.

5.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente richiama le argomentazioni di cui alla sentenza n. 44 del 2020 di questa Corte, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), nella parte in cui prevedeva il requisito della residenza ultraquinquennale per l'accesso ai servizi abitativi pubblici. Il rimettente ritiene che tale pronuncia abbia costituito il punto di approdo di una più ampia giurisprudenza costituzionale sui requisiti di accesso ai servizi sociali (vengono richiamate le sentenze n. 166, n. 107 e n. 106 del 2018, n. 168 e n. 141 del 2014, n. 222, n. 172, n. 133 e n. 2 del 2013, n. 40 del 2011, n. 107 del 2010, n. 32 del 2008 e n. 432 del 2005, nonché le successive pronunce n. 9 e n. 7 del 2021, n. 281 del 2020).

In tale percorso giurisprudenziale, questa Corte avrebbe ascrivito il diritto all'abitazione tra i «requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» (sono richiamate le sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009, n. 404 e n. 217 del 1988) e lo avrebbe qualificato quale diritto inviolabile (sono richiamate le sentenze n. 151 del 2013, n. 51 del 2011 e n. 404 del 1988, nonché l'ordinanza n. 76 del 2010), avente a oggetto un «bene di primaria importanza» (sono richiamate le sentenze n. 166 del 2018, n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009).

Il rimettente, proseguendo nella sua ricostruzione della giurisprudenza costituzionale, ritiene, di seguito, che questa Corte abbia considerato l'edilizia residenziale pubblica uno strumento volto a garantire in concreto il soddisfacimento del primario bisogno abitativo, onde «assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti» (è richiamato in proposito l'art. 34 CDFUE).

5.1.- Così inquadrato il servizio sociale ERP, il rimettente sintetizza i criteri progressivamente adottati da questa Corte per verificare la conformità a Costituzione dei criteri di accesso a tale beneficio.

Il giudice *a quo* precisa che i requisiti «devono presentare un collegamento con la funzione del servizio» (sono richiamate, *ex plurimis*, le sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013, n. 40 del 2011) e che il vaglio di «ragionevolezza e adeguatezza», in base alla struttura tipica del giudizio ex art. 3 Cost., dovrebbe muovere «dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento», per poi passare a valutare la coerenza «del filtro selettivo introdotto».

Applicando tale modello di scrutinio, il rimettente esclude qualsivoglia «ragionevole connessione» fra «la *ratio* del servizio relativo alla edilizia residenziale pubblica [che] è quella di garantire “il soddisfacimento del bisogno abitativo”» e «la condizione della pregressa residenza nella regione», che non sarebbe «indice “di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare”» (si richiama in proposito ancora la sentenza n. 107 del 2018).

5.2.- Di conseguenza, il Tribunale di Padova ritiene che la norma censurata condivide gli stessi vizi di illegittimità costituzionale delle altre previsioni concernenti la prolungata residenza che questa Corte ha già avuto modo di dichiarare costituzionalmente illegittime sulla base del vaglio sopra richiamato.

In particolare, il requisito contemplato dalla legge veneta - vale a dire la residenza ultraquinquennale nell'arco degli ultimi dieci anni - sarebbe, ad avviso del giudice *a quo*, privo di «collegamento con la *ratio* del servizio» ERP, «non potendo ragionevolmente ritenersi che coloro che vivono nella regione Veneto da meno di cinque anni versino in una situazione di bisogno “affievolita” rispetto a chi vi risiede da più anni» (è richiamata sul punto la sentenza di questa Corte n. 222 del 2013).

Il rimettente ritiene ormai superata la giurisprudenza, richiamata dalla difesa della Regione nel giudizio principale, che ha reputato «ragionevole e legittima la previsione di un requisito di pregressa residenza nella regione ai fini dell'accesso al servizio di edilizia residenziale pubblica, valorizzando il radicamento territoriale prolungato quale criterio selettivo per l'accesso ai servizi abitativi pubblici» (il riferimento è ancora alla sentenza n. 222 del 2013, avente a oggetto una legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia). Tale orientamento sarebbe stato «definitivamente superato alla luce delle considerazioni espresse» da questa Corte nella sentenza n. 44 del 2020, ove si sarebbe chiarito che «[l]a previa residenza ultraquinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragione-



volmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il “rischio di instabilità” del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro».

Di seguito, il giudice *a quo* considera non dirimente il fatto che, nel caso in esame, il requisito della residenza protratta per almeno cinque anni possa realizzarsi non continuativamente nell'arco temporale dei precedenti dieci anni: tale modulazione del requisito non inciderebbe, infatti, sulle considerazioni svolte, lasciando il criterio di selezione privo di ragionevole collegamento con la *ratio* della disciplina.

Ad avviso del rimettente, i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera *a*) della legge reg. Veneto n. 39 del 2017 sarebbero dunque non manifestamente infondati, in riferimento: sia ai principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., in quanto la norma censurata produrrebbe «una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non sia in possesso del requisito ivi previsto», sia con il principio di eguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., poiché si porrebbe in contrasto «con la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica».

6.- Con atto depositato il 26 settembre 2023, si è costituita in giudizio la Regione Veneto, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni.

6.1.- In rito, la Regione Veneto rileva che, a fronte di un articolato quadro di dati introdotto dai ricorrenti per comprovare fatti da cui sarebbe dato desumere il carattere discriminatorio della norma censurata, il Tribunale di Padova avrebbe ommesso di farvi qualunque riferimento, limitandosi ad affermare che la decisione sulla domanda dei ricorrenti implicherebbe l'applicazione di tale previsione.

Ad avviso della difesa regionale, il giudice rimettente sarebbe in tal modo incorso in un «grave difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni» sollevate, che si apprezzerrebbe sotto un duplice profilo.

Da un lato, il giudice *a quo* non avrebbe adeguatamente descritto la fattispecie, in quanto avrebbe ommesso di «offrire una qualche rappresentazione dei dati statistici forniti dai ricorrenti a sostegno della presunta discriminazione». Simile omissione non sarebbe emendabile attraverso l'accesso al fascicolo di causa, stante la preclusione derivante dal principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione (sono richiamate le ordinanze di questa Corte n. 64 del 2019, n. 242 del 2018 e n. 185 del 2013).

Da un altro lato, la mancata valutazione preliminare della compiutezza e correttezza del quadro di fatto su cui è basata la prospettazione dei ricorrenti avrebbe determinato una erronea anticipazione del giudizio di applicabilità al caso di specie della norma censurata. Tale giudizio sarebbe un passaggio logico successivo rispetto all'accertamento degli elementi presuntivi da cui inferire la discriminazione lamentata nel ricorso che ha introdotto il processo principale, «tenuto conto, altresì, che lo stesso rimettente non ha ritenuto, in alcun passo dell'ordinanza, che quella stessa disposizione legislativa possa o debba essere considerata, in sé e per sé, come avente carattere discriminatorio».

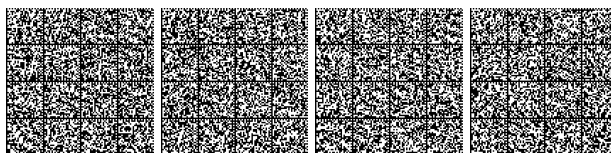
6.2.- Nel merito, la difesa della Regione Veneto ritiene che le questioni debbano essere dichiarate non fondate.

La norma censurata, ad avviso della difesa regionale, non sarebbe assimilabile a quelle relative al requisito di residenza ultraquinquennale per accedere all'ERP, che questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime.

In quei casi (vengono citate le sentenze n. 145 e n. 77 del 2023, n. 44 del 2020), le norme dichiarate costituzionalmente illegittime non stabilivano che la residenza ultraquinquennale potesse essere maturata in forma discontinua nell'arco degli ultimi dieci anni. Simile possibilità, prevista invece dalla norma censurata, consentirebbe, secondo la difesa regionale, di soddisfare la «necessità - più volte sottolineate da questa Corte - di contemplare, nell'ambito della introduzione di requisiti basati sulla residenza per l'accesso all'ERP, soluzioni che “non corrano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di avere esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza” (sentenza n. 145 del 2023)».

Il legislatore veneto si sarebbe limitato a richiedere, «quale indicatore sintomatico di un animus di stabilità per il godimento di un beneficio di carattere continuativo, un periodo di residenza, anche non continuativo, in misura contenuta (5 anni) e comunque maturata, anche in forme di discontinuità, in un lasso temporale senz'altro congruo e più che significativo rispetto alla sua *ratio* (10 anni)». Tale specificità sarebbe idonea a evitare la lesione della libertà di circolazione e, al contempo, costituirebbe un indicatore sviluppatosi nel passato, ma «senza dubbio ragionevolmente predittivo di un comportamento futuro», quello di radicarsi nel territorio regionale.

7.- Con atti di identico tenore, depositati il 2 ottobre 2023, si sono costituiti in giudizio tutti i ricorrenti del giudizio principale.



Nelle memorie di costituzione, la parti private aderiscono alle motivazioni dell'ordinanza di rimessione, evocando la recente giurisprudenza costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del requisito della residenza ultraquinquennale.

Sostengono, inoltre, che la variante introdotta dalla norma censurata - che consente di maturare il requisito in forma discontinua negli ultimi dieci anni - non possa in alcun modo essere ritenuta decisiva per approdare a esiti diversi. Nello specifico, la difesa delle parti private rileva che, «se anche si dovesse ritenere che il “radicamento territoriale” possa costituire un requisito di accesso e possa essere dimostrato dalla mera presenza pregressa sul territorio, è di tutta evidenza che la presenza discontinua è di per sé ancor meno significativa di quella continua».

La difesa delle parti private sostiene, inoltre, che il giudizio di ragionevolezza non può essere impermeabile all'evoluzione del contesto economico e sociale. A tal fine, viene richiamata l'attenzione: *a)* sulla «mobilità come un valore positivo, sia sotto il profilo dell'interesse individuale, sia sotto il profilo dell'interesse collettivo»; *b)* sulla inesistenza di «una norma di analogo rilievo che tuteli un consociato per il solo fatto di essere rimasto stanziale in un determinato luogo»; *c)* sul rilievo per cui la Corte di giustizia dell'Unione europea avrebbe «sempre censurato i requisiti “troppo esclusivi” di lungo-residenza per l'accesso a diritti sociali proprio facendo leva sul principio di libera circolazione all'interno dell'Unione che trova perfetta corrispondenza nell'analogo principio da applicarsi all'interno del territorio nazionale. (CGUE 14.6.2012, Commissione c. Paesi Bassi, causa C-542/09; CGUE 20.6.2013, C-20/12; come pure, al di fuori dell'ambito dei diritti sociali, 11.6.2020 C-206/19).»; *d)* sulla maggiore «propensione alla mobilità» da parte di chi sia in «condizioni sociali più precarie»; *e)* sulla trasformazione della realtà nel mondo del lavoro, con il «progressivo incremento dei contratti a termine e, più in generale, la minor durata dei rapporti di lavoro»; *f)* sull'esistenza di fattori di futura stabilità marcatamente più idonei rispetto alla pregressa residenza (ad esempio la tipologia e durata contrattuale, l'esistenza di bambini in età scolare nel nucleo familiare, e l'età stessa del richiedente).

Le parti private rilevano, infine, che l'indirizzo giurisprudenziale, che si sarebbe assestato con la citata sentenza n. 44 del 2020, avrebbe progressivamente indotto la maggior parte delle regioni a modificare la propria normativa in conformità a tale indirizzo, e che a oggi «le uniche Regioni presso le quali il requisito è ancora in essere sono, a quanto risulta, il Veneto, il Piemonte e l'Umbria».

8.- Con atto depositato il 12 febbraio 2024, ASGI ha prodotto memoria integrativa di replica alle argomentazioni della Regione Veneto.

8.1.- Quanto alle eccezioni di inammissibilità dedotte dalla difesa regionale, rileva che il giudice comune, essendo stato investito di una discriminazione sulla base della nazionalità, sarebbe chiamato preliminarmente a verificare «la sussistenza e la legittimità della “copertura normativa” della differenza di trattamento, perché, ove sussista una norma che legittima la differenza e detta norma sia conforme ai precetti costituzionali o eurounitari, il problema della discriminazione non [potrebbe] neppure porsi». Dunque, il controllo sulla «legittimità costituzionale della norma contestata [sarebbe] condizione preliminare e necessaria per procedere oltre nel giudizio avanti il giudice comune». La difesa di ASGI ritiene dunque che, ove il rimettente avesse già ritenuto sussistente la discriminazione, in presenza di una norma di legge che autorizza la differenza di trattamento, «sarebbe probabilmente incorso in una fondata censura di irrilevanza, avendo anticipato un giudizio sulla sussistenza della discriminazione che invece [...] può essere formulato solo una volta che sia rimossa la norma che autorizza la differenza di trattamento».

Quanto all'asserita «necessità di una ulteriore e più ampia motivazione relativa ai dati forniti dai ricorrenti nel giudizio *a quo*», la difesa della parte osserva che il carattere potenzialmente discriminatorio della pregressa e prolungata residenza sarebbe «un dato talmente radicato nella comune esperienza e talmente notorio» da poter «essere acquisito al giudizio, anche di costituzionalità, senza necessità di specifiche argomentazioni» e da poter essere considerato «implicito nelle argomentazioni svolte dal giudice rimettente in punto di rilevanza».

8.2.- Nel merito, la difesa di ASGI rileva che il criterio adottato dalla norma censurata sarebbe persino più rigido di quello presente in altre normative regionali esaminate e dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte, posto che non considera l'attività lavorativa in Regione come requisito alternativo alla residenza.

Inoltre, la previsione introdurrebbe elementi di ulteriore illogicità, considerando meritevoli di accesso alla provvidenza coloro che hanno maturato una residenza quinquennale in un passato relativamente remoto.

Da ultimo, contesta l'asserito radicamento territoriale rispetto all'incidenza sulla contribuzione alle risorse regionali, posto che non esisterebbe «alcuna norma che preveda la devoluzione della tassazione regionale alla costruzione di alloggi di edilizia pubblica, per i quali i finanziamenti sono di esclusiva competenza nazionale», e perché in ogni caso «il sistema di welfare non [potrebbe] essere costruito quale “corrispettivo” di un contributo pregresso o futuro».

9.- La Regione Veneto ha depositato memoria integrativa il 13 febbraio 2024, insistendo sulle ragioni già esposte in sede di costituzione.



In punto di ammissibilità, la difesa regionale ribadisce il difetto di motivazione della rilevanza in cui sarebbe incorso il giudice rimettente. La struttura del giudizio riferito a una discriminazione indiretta implicherebbe l'accertamento di «due presupposti parimenti necessari e concorrenti: 1) la disparità di trattamento apparentemente neutra; 2) il fatto o i fatti discriminatori, ovvero gli elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico (art. 28, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011) dai quali si possa presumere l'effetto di "particolare svantaggio" che quella disparità di trattamento produce a carico dei titolari del fattore protetto (in questo caso lo status di non cittadino)». Il rimettente avrebbe omesso di fare qualunque riferimento ai dati statistici prodotti e alla «loro idoneità a fare almeno "presumere" il fatto discriminatorio».

Nel merito, la difesa regionale insiste sulla «esigenza di distinguishing», già invocata in sede di atto di costituzione, «rivolta a compiere un'attenta valutazione degli elementi differenziali che connotano la norma regionale oggetto di censura rispetto a quelle già scrutinate [...] e dichiarate incostituzionali con le sentenze nn. 44/2020, 77/2023 e 145/2023». In particolare, la difesa della Regione insiste sui «diritti e la posizione costituzionale della comunità regionale di cui la Regione è ente esponenziale, anch'essi parimenti richiamati e valorizzati - a più riprese e sotto molteplici profili - dalla giurisprudenza di questa Corte, nei quali, sul fondamento basilare del principio autonomistico sancito dall'art. 5 Cost., trovano espressione gli elementi dell'identità collettiva, dell'appartenenza, dell'integrazione e dell'impegno del singolo (e delle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità) a concorrere al progresso morale e materiale di quella comunità territoriale, nonché, con specifico riferimento agli amministratori titolari di mandato elettivo, della responsabilità nell'uso delle risorse pubbliche disponibili nel bilancio dell'ente». La difesa contesta quindi l'argomento della parte privata sull'inesistenza di un legame tra il servizio reso e la finanza regionale, perché «contrariamente a quanto affermano le controparti, non si tratt[erebbe] affatto di "risorse statali" appartenenti alla comunità nazionale, risultando evidentemente irrilevante, sotto questo profilo, la circostanza che a tutt'oggi la finanza delle autonomie territoriali che dovrebbe assicurare (ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost.) l'esercizio ordinario delle funzioni pubbliche loro attribuite sia ancora una finanza sostanzialmente "derivata", come tale alimentata, in larghissima prevalenza, da trasferimenti a carico del bilancio dello Stato e da risorse reperite mediante la fiscalità di livello nazionale».

Infine, la difesa regionale ritiene che gli argomenti di ASGI sull'intrinseca irragionevolezza del requisito di residenza discontinua «ai fini di comprovare il "radicamento territoriale" [...] si risolv[erebbero] in meri inconvenienti di fatto fisiologicamente conseguenti a qualunque previsione di un discrimine temporale».

10.- Nel corso dell'udienza pubblica del 6 marzo 2024 le parti hanno insistito per le conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 103 del 2023), il Tribunale di Padova, sezione seconda civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera a), della legge reg. Veneto n. 39 del 2017, nella parte in cui prevede, tra i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni».

2.- Secondo il giudice *a quo*, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto plurimi profili: da un lato, contrasterebbe con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza, di cui al primo comma, in quanto produrrebbe «una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non sia in possesso del requisito ivi previsto»; da un altro lato, violerebbe il principio di eguaglianza sostanziale, di cui al secondo comma, poiché determinerebbe «effetti contrastanti con la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica».

3.- In rito, la Regione Veneto obietta che il rimettente avrebbe omesso di fare qualunque riferimento a elementi idonei a suffragare il carattere discriminatorio di una norma che, in astratto, trova applicazione sia a cittadini sia a non cittadini.

Di conseguenza, il giudice rimettente sarebbe incorso in un «grave difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni» sollevate, che si apprezzerrebbe sotto un duplice aspetto.

In primo luogo, l'ordinanza risulterebbe gravemente carente «nella descrizione della fattispecie», in quanto non avrebbe offerto una «rappresentazione dei dati statistici forniti dai ricorrenti a sostegno della presunta discriminazione». Simile mancanza non sarebbe emendabile attraverso l'accesso al fascicolo di causa, stante la preclusione derivante dal principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione (sono richiamate in proposito le ordinanze di questa Corte n. 64 del 2019, n. 242 del 2018 e n. 185 del 2013).



L'omessa valutazione preliminare della compiutezza e correttezza del quadro di fatto, su cui sarebbe basata la prospettazione dei ricorrenti nel giudizio principale, avrebbe poi determinato una erronea anticipazione del giudizio di applicabilità al caso di specie della norma censurata, che costituirebbe un passaggio logico successivo rispetto all'accertamento degli elementi presuntivi da cui inferire la discriminazione lamentata nel ricorso che ha introdotto il giudizio principale.

4.- L'eccezione non è fondata, in relazione a entrambi i profili contestati.

Gli indici rivelatori dell'impatto potenzialmente discriminatorio, rispetto alla nazionalità, del requisito della residenza protratta in una regione italiana non sono specifici della norma censurata, ma sono gli stessi che hanno indotto questa Corte a ritenere potenzialmente discriminatorie previsioni parimenti incentrate sulla prolungata residenza.

Pertanto, il rimettente - nel precisare che i ricorrenti lamentano la «esistenza di una discriminazione indiretta, individuale e collettiva, derivante dalla applicazione [del] requisito della residenza quinquennale in Veneto» e nel richiamare giurisprudenza di questa Corte, che ha riconosciuto il carattere potenzialmente discriminatorio di discipline analoghe (da ultimo, sentenze n. 145 e n. 77 del 2023 e n. 44 del 2020) - ha implicitamente condiviso l'assunto secondo cui il requisito della residenza protratta, benché formalmente neutro, sia suscettibile di determinare un indiretto effetto discriminatorio sulla base della nazionalità. E, tuttavia, tale effetto discriminatorio non si produce, in alcun modo, se la norma non si pone in contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza.

Di conseguenza, il giudice *a quo*, nel sottoporre a questa Corte il vaglio sulla conformità della disciplina censurata ai citati principi, ha seguito un corretto *iter* logico e non è incorso in alcuna anticipazione del giudizio di applicabilità della norma al caso di specie.

5.- Nel merito, le questioni sollevate in riferimento all'art. 3, commi primo e secondo, Cost. sono fondate.

6.- Questa Corte ha da tempo riconosciuto che il bisogno abitativo esprime un'istanza primaria della persona umana radicata sul fondamento della dignità.

Per questo ha ravvisato nel diritto all'abitazione i tratti di un diritto sociale inviolabile (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988, nonché ordinanza n. 76 del 2010), funzionale a che «la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988).

Vari sono i percorsi pubblici e privati tesi a garantire, tramite l'interazione con le categorie del contratto o della proprietà, il nesso funzionale fra l'istanza di natura personale e i beni destinati al bisogno abitativo.

Fra questi spicca l'edilizia residenziale pubblica, che consente a persone in situazioni economiche disagiate di stipulare contratti di locazione o di compravendita a condizioni agevolate, aventi a oggetto beni immobili di proprietà pubblica.

Gli alloggi ERP assicurano, in tal modo, a persone che non hanno la capacità economica di accedere al mercato, di soddisfare in concreto il loro fondamentale bisogno (sentenza n. 44 del 2020), conseguendo quel «bene di primaria importanza» che è l'abitazione (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009).

7.- La finalità di assicurare il diritto inviolabile all'abitazione deve coniugarsi con il rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza nella selezione dei criteri che regolano l'accesso al servizio sociale.

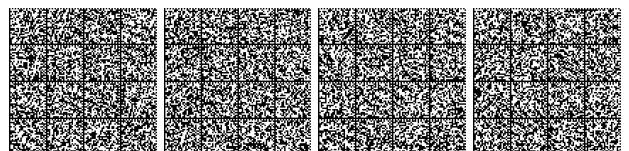
Deve, pertanto, sussistere un rapporto di coerenza tra i requisiti di ammissione ai benefici dell'ERP e la *ratio* dell'istituto protesa al soddisfacimento del bisogno abitativo.

7.1.- Ebbene - come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare - non si ravvisa alcuna ragionevole correlazione fra l'esigenza di accedere al bene casa, ove si versi in condizioni economiche di fragilità, e la pregressa e protratta residenza - comunque la si declini (*infra*, punto 7.2.) - nel territorio regionale (sentenze n. 145 del 2023, n. 44 del 2020, n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014).

7.1.1.- Il criterio della prolungata residenza si risolve nella previsione di «una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli)» (sentenza n. 44 del 2020, nello stesso senso, sentenze n. 145 e n. 77 del 2023).

La durata della permanenza nel territorio regionale non incide in alcun modo sullo stato di bisogno e, pertanto, lo sbarramento che comporta tale requisito nell'accesso al bene casa è «incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, [...] destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli» (ancora sentenza n. 44 del 2020).

7.1.2.- Inoltre, occorre rilevare che la residenza prolungata nel territorio regionale non considera che proprio chi versa in stato di bisogno si vede più di frequente costretto a trasferirsi da un luogo all'altro spinto dalla ricerca di opportunità di lavoro (sentenza n. 53 del 2024, punto 7.2. del Considerato in diritto, e sentenze ivi richiamate).



In sostanza, «se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è invece possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso per il solo fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza» (sentenza n. 199 del 2022; in senso analogo sentenza n. 7 del 2021).

7.1.3.- Ciò chiarito, non sfugge a questa Corte che i flussi migratori comportano un costante movimento di persone, talora solo in transito talora con una qualche prospettiva di stabilità nel territorio nazionale, e che si assiste a un continuo incremento di coloro che competono nel far valere il medesimo bisogno rispetto a risorse comunque limitate.

E tuttavia anche questo non giustifica la previsione del requisito della residenza prolungata per accedere agli alloggi ERP.

7.1.3.1.- Anzitutto, è evidente che gli strumenti di tutela dell'istanza abitativa ben possono modularsi in funzione della assenza o presenza di una prospettiva di radicamento nel territorio, procedendo dalla previsione di centri di accoglienza, adeguati al rispetto della dignità umana, all'accesso all'ERP o ad altri servizi sociali, diretti alla stipula di contratti di locazione o di compravendita e, dunque, rivolti a chi è orientato a una qualche prospettiva di stabilità nel territorio.

Nondimeno, non è dalla pregressa permanenza in una regione che è dato inferire una simile prospettiva di radicamento (sentenze n. 145 e n. 77 del 2023, nonché sentenza n. 44 del 2020), poiché, viceversa, conta principalmente che sia stato avviato un percorso di inclusione nel contesto ordinamentale statale. Inoltre, questa Corte non ha escluso che, in sede di formazione delle graduatorie, sia possibile valorizzare indici ragionevolmente idonei «a fondare una prognosi di stanzialità» (sentenza n. 44 del 2020), purché compatibili con lo stato di bisogno e, dunque, tali da non privarlo di rilievo (sentenze n. 77 del 2023 e n. 44 del 2020).

7.1.3.2.- Infine, la durata della residenza nel territorio regionale non ha rilievo neppure al fine di valorizzare il tempo dell'attesa per poter accedere al beneficio che realizza il bisogno abitativo (sentenza n. 9 del 2021).

Piuttosto - come questa Corte ha già sottolineato - il protrarsi dell'attesa può opportunamente riflettersi nell'anzianità di presenza nella graduatoria di assegnazione, in quanto circostanza che documenta l'acuirsi della sofferenza sociale dovuta alla mancata realizzazione dell'istanza abitativa e che, dunque, dà effettiva «evidenza a un fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato» (ancora sentenza n. 9 del 2021).

7.2.- Per le ragioni esposte, questa Corte ha più volte sostenuto, anche nella recente giurisprudenza (sentenze n. 145 e n. 77 del 2023, n. 44 del 2020 e n. 166 del 2018), e non può che ribadire, il carattere irragionevole del requisito della residenza quinquennale in un territorio regionale ai fini dell'accesso al beneficio dell'alloggio ERP.

Né l'esito è destinato a mutare sol perché la norma censurata diluisce nel tempo il criterio della residenza protratta nel territorio regionale, consentendo di maturare il requisito quinquennale nell'arco degli ultimi dieci anni.

Al contrario, la soluzione adottata dal legislatore veneto continua a rifarsi a un criterio di pregressa residenza prolungata nel territorio regionale - privo di alcuna correlazione con lo stato di bisogno e insensibile alla condizione di chi è costretto a muoversi proprio per effetto della sua condizione di fragilità economica - e non fa venire meno l'irragionevolezza del medesimo criterio.

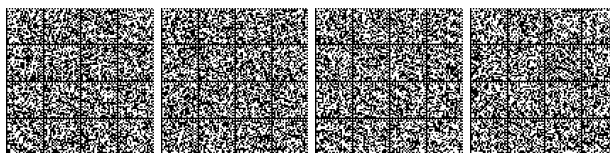
Se, infatti, dalla protratta residenza passata non è dato inferire alcunché in merito alle prospettive future di stabilità, nemmeno assume valore indiziario, rispetto alle medesime prospettive, il comportamento di chi - pur sommando il quinquennio di residenza regionale nell'arco di dieci anni - si allontana dal territorio e, dunque, non mantiene con esso un rapporto costante neppure nella proiezione del passato.

Senonché è proprio la pregressa e prolungata residenza, pur se verificabile nell'ambito di un più ampio arco temporale, a disegnare uno scenario privo di collegamento funzionale con la finalità di soddisfare il «bisogno abitativo» di «soggetti economicamente deboli» (ancora sentenza n. 145 del 2023).

8.- L'effetto dell'adozione di un criterio irragionevole rispetto alla *ratio* della prestazione sociale si traduce, dunque, nella violazione del principio di eguaglianza fra chi può o meno vantare una condizione - quella della prolungata residenza nel territorio regionale - del tutto dissociata dal suo stato di bisogno.

E questo chiaramente può riguardare tanto i cittadini italiani quanto gli stranieri, salvo potersi ulteriormente colorare di tratti discriminatori nei confronti di questi ultimi.

9.- Infine - come questa Corte ha già in passato evidenziato (sentenze n. 77 del 2023 e n. 44 del 2020) - il criterio della residenza protratta per accedere ai servizi sociali dell'ERP tradisce il principio di eguaglianza non solo rispetto al primo comma dell'art. 3 Cost., ma anche con riguardo al suo secondo comma, che affida alla Repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana».



Una norma che prevede quale criterio di accesso ai servizi dell'ERP la residenza protratta nel territorio regionale equivale, infatti, ad aggiungere agli ostacoli di fatto costituiti dal disagio economico e sociale un ulteriore e irragionevole ostacolo che allontana viepiù le persone dal traguardo di conseguire una casa, tradendo l'ontologica destinazione sociale al soddisfacimento paritario del diritto all'abitazione della proprietà pubblica degli immobili ERP.

10.- In conclusione, l'art. 25, comma 2, lettera a), della legge reg. Veneto n. 39 del 2017 è costituzionalmente illegittimo, per violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza formale e sostanziale, di cui all'art. 3 Cost., nella parte in cui richiede che la residenza nel Veneto debba protrarsi da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni.

Resta fermo il requisito della residenza anagrafica nel Veneto alla data di scadenza del bando di concorso.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera a), della legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 (Norme in materia di edilizia residenziale pubblica), limitatamente alle parole «nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 aprile 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240067

N. 68

*Sentenza 20 febbraio - 23 aprile 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Autorizzazione di spesa pluriennale - Finalità - Corsi di formazione per operatori socio-sanitari (OSS) a titolo gratuito e per i medici veterinari, reclutamento di professori universitari e interventi a favore delle Università di Cagliari e Sassari - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Autorizzazione di spesa pluriennale - Finalità - Introduzione di spese volte al controllo e alla lotta contro gli insetti nocivi e i parassiti dell'uomo, degli animali e delle piante - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.**





**Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Adeguamento ai valori nazionali delle indennità di amministrazione e forestale, correlate alla contrattazione collettiva regionale - Incremento delle risorse da destinare alla contrattazione collettiva - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione ai principi della legislazione primaria che stabiliscono il tetto di spesa e i criteri di incremento per il trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici, nonché delle competenze statutarie - Inammissibilità delle questioni.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Rideterminazione dei fondi contrattuali del personale con finalità di perequazione dei livelli medi pro capite - Incremento del finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, della normativa statale sui limiti di spesa per il personale, nonché disparità di trattamento rispetto ad altre regioni - *Ius superveniens* - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1, artt. 5, comma 14, nonché commi 19, 20 e 21 nella loro originaria versione, 7, comma 11, e 16, comma 7, nella sua originaria versione.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lettere e) e l), e terzo; statuto speciale per la Sardegna, art. 3, anche in ordine al primo comma, lettera a).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 14, 19, 20 e 21, 7, comma 11, e 16, comma 7, della legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 aprile 2023 e depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

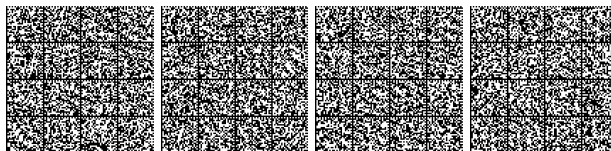
udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2024 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli avvocati Mattia Pani e Andrea Secchi per la Regione autonoma della Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 20 febbraio 2024.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 24 aprile 2023 (reg. ric. n. 16 del 2023), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso quattro questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto alcuni articoli della legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023).



1.1.- La prima questione, avente ad oggetto l'art. 5, comma 14, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, viene promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, in relazione agli artt. 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, e 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*)», della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», nonché all'art. 3, primo comma, lettera *a*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

La disposizione impugnata stabilisce che: «[a] fine di perequare i livelli medi pro capite dei fondi contrattuali del personale, le aziende del Servizio sanitario regionale, previa autorizzazione rilasciata con deliberazione della Giunta regionale adottata su proposta dell'Assessore della sanità, possono rideterminare i fondi contrattuali delle aree del comparto e della dirigenza nel rispetto del limite di spesa complessivo per il personale previsto dalla vigente normativa statale e dalle norme in materia di contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale previste dal titolo III del decreto legislativo n. 165 del 2001. Per tali finalità il finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei Livelli essenziali di assistenza (LEA), è incrementato di euro 10.000.000 annui a partire dall'anno 2023 (missione 13 - programma 01 - titolo 1)».

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con le previsioni dell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, che, nel definire i vigenti limiti di spesa del personale delle aziende del Servizio sanitario regionale, consente l'incremento degli stessi, ma secondo un meccanismo connesso alla dinamica del Fondo sanitario regionale rispetto all'esercizio precedente.

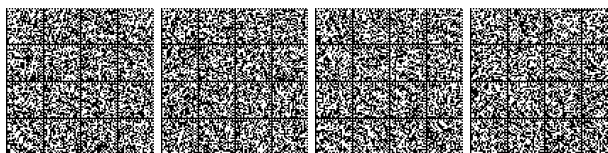
Inoltre, intervenendo sulla misura della retribuzione del personale, la disposizione impugnata violerebbe sia l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, sia l'art. 3 dello statuto speciale, il quale, pur se al primo comma, lettera *a*), prevede una competenza legislativa esclusiva della Regione autonoma nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», limita tale competenza entro i confini della Costituzione e dei principi dell'ordinamento giuridico, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Sotto altro profilo, poi, ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata determinerebbe un ingiustificato trattamento di favore per il personale delle aziende del Servizio sanitario regionale della Sardegna rispetto ai dipendenti delle aziende sanitarie di altre regioni, con la conseguente lesione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

1.2.- La seconda questione, riguardante l'art. 5, commi 19, 20 e 21, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, è promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *e*), e terzo, Cost., in relazione agli artt. 19 e 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), che definiscono il trattamento contabile delle risorse destinate al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali, nonché all'art. 3 dello statuto speciale.

Le disposizioni impugnate stabiliscono, al comma 19, che: «[è] autorizzata, per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, la spesa di euro 150.000 per l'attivazione di corsi di formazione per Operatori socio-sanitari (OSS) a titolo gratuito. Le somme sono ripartite, con deliberazione della Giunta regionale, adottata su proposta dell'Assessore regionale della sanità, a favore delle Università degli studi di Cagliari e Sassari (missione 13 - programma 07 - titolo 1)»; al comma 20 che: «[è] autorizzata, per ciascuno degli anni dal 2023 al 2037, l'ulteriore spesa di euro 250.000 in favore dell'Università degli studi di Sassari per le finalità di cui all'articolo 8, comma 32, della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019), (missione 13 - programma 07 - titolo 1)»; al comma 21 che: «[è] autorizzata la spesa complessiva di euro 1.740.000, in ragione di euro 635.000 per l'anno 2023, di cui euro 70.000 a titolo di rimborso per le attività svolte nel 2022, euro 540.000 per l'anno 2024 ed euro 565.000 per l'anno 2025 in favore dell'Università degli studi di Sassari, Dipartimento di medicina veterinaria, per la realizzazione del Progetto di sviluppo integrato per l'accreditamento della formazione dei medici veterinari della Sardegna (missione 13 - programma 07 - titolo 1)».

Il ricorrente sostiene che le disposizioni impugnate, ponendo a carico della missione 13 del bilancio della Regione autonoma della Sardegna, relativa alla tutela della salute, spese volte a finanziare attività legate alla formazione e destinate alle Università di Cagliari e di Sassari, enti estranei al Servizio sanitario nazionale (SSN), determinerebbero una rappresentazione non corretta del finanziamento sanitario regionale, violando così l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, che garantisce l'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale.



1.3.- La terza questione, relativa all'art. 7, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, è promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 1, commi 330 e 332, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, e 1, comma 604, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), nonché all'art. 3 dello statuto speciale.

La disposizione impugnata stabilisce che: «[i]n riferimento alla contrattazione collettiva regionale 2019-2021, al fine di consentire il tendenziale adeguamento dell'indennità di amministrazione e dell'indennità forestale ai valori stabiliti a livello nazionale, le risorse stanziare all'articolo 10, comma 1, della legge regionale n. 48 del 2018 da destinare alla contrattazione collettiva, sono incrementate complessivamente di euro 15.003.036,42 al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP a decorrere dall'anno 2023 (missione 20 - programma 03 - titolo 1)».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata non chiarirebbe né «quale sia il riferimento contrattuale relativo alla "indennità di amministrazione" ed alla "indennità forestale" cui essa fa riferimento», né darebbe conto «della platea dei destinatari degli incrementi di tali emolumenti», ponendosi così in contrasto con la disciplina statale che stabilisce specifici limiti e modalità per l'incremento del trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici.

1.4.- La quarta e ultima questione, avente ad oggetto l'art. 16, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, viene promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera e), e terzo, Cost., in relazione agli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, nonché in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale.

La disposizione impugnata stabilisce che: «[è] autorizzata, per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, l'ulteriore spesa di euro 1.177.000 per le finalità di cui alla legge regionale 1° giugno 1999, n. 21 (Trasferimento alle province delle funzioni in materia di controllo e lotta contro gli insetti nocivi ed i parassiti dell'uomo, degli animali e delle piante e soppressione di ruoli speciali ad esaurimento), (missione 09 - programma 05 - titolo 1)».

Ad avviso del ricorrente, la previsione di spesa contenuta nella disposizione impugnata, analogamente a quanto già rilevato in relazione alle misure di cui all'art. 5, commi 19, 20 e 21, della stessa legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, sarebbe stata inserita illegittimamente nell'area del bilancio regionale destinata alle spese sanitarie, in evidente contrasto con quanto stabilito dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, con la conseguente violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera e), e terzo, Cost. e dell'art. 3 dello statuto speciale per la Sardegna.

In proposito, l'Avvocatura generale dello Stato richiama la sentenza n. 255 del 2022 di questa Corte che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 19, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), ha affermato che «[c]on riguardo al salario accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche, è costante l'orientamento di questa Corte nel ritenere che le relative modalità e criteri di incremento, stabiliti dalla legislazione statale, sono vincolanti anche per le autonomie speciali», in quanto «funzionali "a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 82 del 2005, nonché sentenza n. 62 del 2017)».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma della Sardegna, deducendo l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza di tutte le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

2.1.- Con riguardo alla prima questione di legittimità costituzionale, avente ad oggetto l'art. 5, comma 14, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, la Regione autonoma della Sardegna evidenzia che la disposizione impugnata si limita a consentire alle aziende del Servizio sanitario regionale, previa autorizzazione rilasciata con deliberazione della Giunta regionale, la rideterminazione dei fondi contrattuali delle aree del comparto e della dirigenza, ma nel «rispetto del limite di spesa complessivo per il personale previsto dalla vigente normativa statale e dalle norme in materia di contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale previste dal titolo III del decreto legislativo n. 165 del 2001».

La non fondatezza della questione emergerebbe, pertanto, ad avviso della difesa regionale, dallo stesso, inequivoco, tenore letterale della disposizione impugnata.

La resistente sottolinea, inoltre, che le previsioni dell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, richiamate dal ricorrente come parametro interposto violato, non sarebbero attinenti alla materia dell'ordinamento civile, ma a quella del coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., la cui violazione, però, non è stata prospettata nel ricorso.



Tali previsioni, in ogni caso, pur costituendo principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, non sarebbero applicabili nei confronti della Regione autonoma della Sardegna che, dall'anno 2007, provvede al finanziamento del complessivo fabbisogno del SSN sul proprio territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato.

Quanto, poi, alla ritenuta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia dell'ordinamento civile, secondo la difesa regionale la disposizione impugnata non disciplinerebbe direttamente il trattamento economico dei dipendenti, limitandosi a consentire la rideterminazione dei fondi contrattuali delle aree del comparto e della dirigenza, ma lasciando alla contrattazione collettiva, come stabilito dalla normativa statale, di definire il trattamento giuridico ed economico del personale.

Infine, con riguardo alla paventata violazione dell'art. 3 Cost., la difesa regionale sostiene l'inammissibilità della questione, per la genericità dei motivi dedotti dall'Avvocatura generale dello Stato e, comunque, la sua non fondatezza, in quanto la disposizione impugnata mirerebbe solo a garantire, attraverso la contrattazione collettiva, parità di trattamento economico ai dipendenti che svolgono identiche mansioni.

2.2.- Con riferimento alla seconda questione di legittimità costituzionale, avente ad oggetto l'art. 5, commi 19, 20 e 21, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, la difesa regionale eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità delle censure.

In particolare, ad avviso della difesa regionale, dovrebbero ritenersi inammissibili le questioni promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. e 3 dello statuto speciale, trattandosi di parametri non menzionati nella deliberazione del Consiglio dei ministri di promovimento del ricorso.

Le censure promosse dovrebbero, comunque, essere dichiarate inammissibili, in quanto formulate in termini assolutamente generici, senza fornire alcuna spiegazione delle ragioni per cui le spese previste nelle disposizioni impugnate siano da considerare estranee all'ambito delle spese sanitarie e, pertanto, in contrasto con l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Peraltro, ad avviso della resistente, gli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, che impongono alle regioni una omogenea rappresentazione delle spese di carattere sanitario nei bilanci, onde consentire una «confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie», non potrebbero trovare applicazione nei confronti della Regione autonoma della Sardegna che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 1, comma 836, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», «provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato».

Ciò in conformità a quanto affermato, anche recentemente, da questa Corte, secondo cui «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (sentenza n. 341 del 2009; successivamente ribadita dalle sentenze n. 174 del 2020, n. 241 del 2018, n. 231 del 2017, n. 75 del 2016, n. 125 del 2015, n. 115 del 2012 e n. 133 del 2010)» (sentenza n. 11 del 2021).

2.3.- In relazione alla terza questione di legittimità costituzionale, avente ad oggetto l'art. 7, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, la difesa regionale sostiene, preliminarmente, l'inammissibilità delle censure formulate con riferimento all'art. 1, commi 330 e 332, della legge n. 197 del 2022, per la genericità dei motivi adottati dal ricorrente e l'inconferenza del parametro normativo interposto.

In ogni caso, ad avviso della difesa regionale, le questioni promosse dovrebbero ritenersi non fondate, in quanto le indennità di amministrazione e forestale previste nella disposizione impugnata, avendo cadenza fissa e continuativa ed essendo incluse nella base di calcolo considerata ai fini del trattamento di fine rapporto, costituirebbero componenti del trattamento economico fondamentale spettante ai dipendenti e non, come invece sostenuto dal ricorrente, elementi accessori della loro retribuzione.

Inoltre, la circostanza che la Regione autonoma della Sardegna concorra al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale attraverso specifici accordi stipulati con il Governo renderebbe non applicabili nei suoi confronti le disposizioni statali integranti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

In questo senso, la resistente richiama la sentenza n. 5 del 2022 di questa Corte ed evidenzia che «per le autonomie speciali - in vigenza del metodo pattizio e di accordo tra la Regione autonoma e lo Stato, tradotto in legge statale - la definizione, per tale via, dell'importo annuo del concorso agli obiettivi della finanza pubblica rende non direttamente applicabili nel contesto regionale interessato le specifiche disposizioni statali integranti principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica».

Ad avviso della difesa regionale, pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023 dovrebbe ritenersi, oltre che inammissibile, non fondata, sia perché lo Stato non avrebbe titolo a dettare principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti della Regione autonoma della



Sardegna, sia perché le indennità considerate nella disposizione impugnata non avrebbero carattere di retribuzione accessoria, per cui ad esse non potrebbero essere applicati i limiti imposti dalla normativa statale a siffatte voci di spesa.

2.4.- In riferimento alla quarta ed ultima questione di legittimità costituzionale, avente ad oggetto l'art. 16, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità delle censure, sia sotto il profilo della paventata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto detto parametro non risulterebbe menzionato nella deliberazione del Consiglio dei ministri di promovimento dell'impugnativa, sia per la genericità dei motivi adottati, avendo il ricorrente affermato, ma non dimostrato, l'estraneità all'ambito delle spese sanitarie dell'intervento previsto dalla disposizione impugnata.

Nel merito la questione sarebbe, comunque, da ritenersi non fondata.

Ciò in quanto, ad avviso della resistente, gli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, che impongono alle regioni una omogenea rappresentazione delle spese di carattere sanitario nei bilanci, onde consentire una «confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie», come già dedotto in riferimento alle analoghe questioni relative all'art. 5, commi 19, 20 e 21, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, non sarebbero applicabili alla Regione autonoma della Sardegna, che si fa esclusivo carico delle proprie spese sanitarie e nei cui confronti, pertanto, lo Stato non potrebbe dettare principi di coordinamento della finanza pubblica.

3.- Con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la resistente ha ribadito le difese e le eccezioni precedentemente formulate, evidenziando che la legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie) ha apportato significative modifiche sia all'art. 5, commi 19, 20 e 21, che all'art. 16, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023.

Tali modifiche normative, consistenti nella ricollocazione delle spese previste dalle disposizioni impuginate su missioni del bilancio regionale estranee a quelle del perimetro sanitario, determinerebbero, ad avviso della difesa regionale, la cessazione della materia del contendere in relazione alle relative questioni.

4.- Con atto depositato il 30 gennaio 2024, notificato in data 29 gennaio 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri del 25 gennaio 2024, ha rinunciato all'impugnativa limitatamente all'art. 5, comma 14, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023.

Nelle motivazioni della rinuncia è rappresentato che, alla luce dei chiarimenti contenuti nell'atto di costituzione in giudizio della Regione autonoma della Sardegna, si sono considerate superate le paventate criticità della disposizione impugnata, da ritenere, pertanto, ad avviso del ricorrente, costituzionalmente legittima ab initio.

5.- All'udienza pubblica del 20 febbraio 2024, la difesa della Regione autonoma della Sardegna e l'Avvocatura generale dello Stato hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni relativamente alle residue questioni, come rassegnate negli scritti difensivi.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso quattro questioni di legittimità costituzionale della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023: la prima, riferita all'art. 5, comma 14; la seconda, avente a oggetto i commi 19, 20 e 21 dello stesso art. 5; la terza, relativa all'art. 7, comma 11, e la quarta questione, infine, riguardante l'art. 16, comma 7.

2.- Con riferimento alla prima questione, che concerne l'art. 5, comma 14, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, si deve rilevare, preliminarmente, che, con atto depositato nell'imminenza dell'udienza pubblica, il ricorrente, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 25 gennaio 2024, ha rinunciato all'impugnativa dell'art. 5, comma 14, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023.

In base alla costante giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenza n. 106 del 2021), la dichiarazione di rinuncia, pur non accettata formalmente dalla parte resistente, comporta la cessazione della materia del contendere, ove, anche alla luce della condotta delle parti, non emerga alcun interesse a che la questione sia decisa.

Nel caso di specie, la difesa della Regione autonoma della Sardegna, nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2024, ha preso atto della parziale rinuncia al ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri e non ha discusso la questione rinunciata.

Ne consegue che, in relazione alla detta questione, deve essere dichiarata cessata la materia del contendere.

3.- La seconda e la quarta questione possono essere esaminate congiuntamente, riguardando censure del tutto analoghe.



3.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 5, commi 19, 20 e 21, nonché l'art. 16, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, ritenendo che le predette disposizioni violino, in relazione agli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, sia l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici», sia l'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia di potestà legislativa concorrente del «coordinamento della finanza pubblica», così superando i limiti che l'art. 3 dello statuto speciale per la Sardegna impone all'esercizio della potestà legislativa regionale.

3.2.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, infatti, le disposizioni regionali impuginate comporterebbero una rappresentazione non corretta del finanziamento sanitario regionale, avendo inserito, nel "perimetro sanitario" del bilancio regionale, spese ad esso completamente estranee, in quanto relative ad attività di formazione da svolgere presso le Università di Cagliari e di Sassari (art. 5, commi 19, 20 e 21) e al controllo e alla lotta contro gli insetti nocivi e i parassiti dell'uomo, degli animali e delle piante (art. 16, comma 7).

Più precisamente, la Regione autonoma della Sardegna, nel caso in esame, avrebbe violato i principi in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici, che non possono subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite (*ex multis*, sentenza n. 80 del 2017).

Le disposizioni impuginate avrebbero, pertanto, illegittimamente ampliato il perimetro delle spese sanitarie, violando l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 che, al comma 1, primo periodo, impone, invece, alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato «fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti» di programmazione finanziaria sanitaria.

3.3.- Occorre dare atto, preliminarmente, dello *ius superveniens* di cui alla legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, entrata in vigore il 24 ottobre 2023, con la quale, allo scopo di porre rimedio ai profili di criticità segnalati dallo Stato, il legislatore regionale ha modificato le disposizioni impuginate, allocando le spese da esse previste in nuove missioni del bilancio regionale, diverse da quella relativa alla tutela della salute.

Per effetto di tali modifiche, la Regione autonoma della Sardegna ha chiesto, con memoria integrativa depositata in data 29 gennaio 2024, di dichiarare la cessazione della materia del contendere.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, una modificazione della disposizione impugnata in un giudizio in via principale determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrano, in pari tempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione impugnata non abbia avuto medio tempore applicazione (*ex multis*, sentenza n. 92 del 2022).

Sebbene le modificazioni apportate dal legislatore regionale debbano ritenersi, nel caso in esame, satisfattive, avendo ricondotto le spese previste in aree del bilancio regionale estranee al perimetro di quelle sanitarie, tali modifiche sono intervenute solo il 24 ottobre 2024, a ben otto mesi di distanza dalla data di entrata in vigore delle disposizioni impuginate, e senza che sia stata data dimostrazione della loro mancata applicazione.

Ciò non consente di dichiarare, nel caso, la cessazione della materia del contendere (*ex multis*, sentenza n. 268 del 2022).

Pertanto, l'esame delle questioni deve compiersi con riferimento alle disposizioni impuginate nella loro originaria versione.

3.4.- In relazione alle predette questioni di legittimità costituzionale vanno, preliminarmente, respinte anche le eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione autonoma della Sardegna.

3.4.1.- La resistente sostiene, innanzitutto, l'inammissibilità di entrambe le questioni promosse dal ricorrente in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché, per quella avente ad oggetto l'art. 5, commi 19, 20 e 21, in riferimento anche all'art. 3 dello statuto speciale.

Tali parametri costituzionali, infatti, non sarebbero stati evocati nella deliberazione del Consiglio dei ministri di promovimento delle impugnative.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la questione promossa in via principale, rispetto alla quale difetti la necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato, è inammissibile (*ex multis*, sentenze n. 272 e n. 199 del 2020, n. 83 del 2018, n. 152 del 2017, n. 265 e n. 239 del 2016).

Nel caso in esame, però, la delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato il ricorso contiene un esplicito riferimento testuale all'«armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci», da ricondursi sicuramente all'ambito di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e indica espressamente, nella sua parte finale, anche l'art. 3 dello statuto di autonomia.

Pertanto, le dedotte eccezioni di inammissibilità non sono fondate.



3.4.2.- Con riferimento, poi, al parametro costituzionale di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia di potestà legislativa concorrente «coordinamento della finanza pubblica», la difesa regionale ritiene che le questioni vadano dichiarate inammissibili per la genericità della motivazione adottata dal ricorrente a fondamento delle censure.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «non basta che il ricorso in via principale identifichi esattamente la questione nei suoi termini normativi [ , ma occorre] che esso sviluppi un'argomentazione a sostegno dell'impugnazione» (sentenza n. 197 del 2017), poiché la genericità e l'assertività delle censure implicano l'inammissibilità delle questioni (*ex multis*, sentenze n. 195 del 2021, n. 115 del 2020 e n. 232 del 2017).

Nel caso di specie, però, l'eccezione di inammissibilità non può essere accolta, dovendo ritenersi adeguata la motivazione fornita dal ricorrente.

3.5.- Nel merito, entrambe le questioni sono fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.5.1.- L'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, come si è detto, ha lo scopo di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale.

Tale disposizione appare funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati al finanziamento delle spese sanitarie e, in quanto espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., trova applicazione anche nei confronti della Regione Sardegna, ancorché questa, ai sensi dell'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, provveda al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato.

Unica eccezione risulta quella prevista dall'art. 30, comma 1, terzo periodo, dello stesso d.lgs. n. 118 del 2011, a favore di regioni che, gestendo «in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti», nonché «conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio», «poss[on]o legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie» (sentenza n. 132 del 2021).

Nonostante tali chiare previsioni, le disposizioni impugnate inseriscono, nel perimetro sanitario del bilancio regionale, spese che non possono essere ricondotte all'ambito applicativo di detta eccezione e che, in ogni caso, prescindono da qualsiasi finalità sanitaria.

L'art. 5 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023 prevede, infatti, facendole gravare sulla missione 13 del bilancio regionale, dedicata alla tutela della salute, «la spesa di euro 150.000 per l'attivazione di corsi di formazione per Operatori socio-sanitari (OSS) a titolo gratuito» (comma 19); «l'ulteriore spesa di euro 250.000 in favore dell'Università degli studi di Sassari per le finalità di cui all'articolo 8, comma 32, della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019)» (comma 20) e, infine, «la spesa complessiva di euro 1.740.000, in ragione di euro 635.000 per l'anno 2023, di cui euro 70.000 a titolo di rimborso per le attività svolte nel 2022, euro 540.000 per l'anno 2024 ed euro 565.000 per l'anno 2025 in favore dell'Università degli studi di Sassari, Dipartimento di medicina veterinaria, per la realizzazione del Progetto di sviluppo integrato per l'accreditamento della formazione dei medici veterinari della Sardegna» (comma 21).

Parimenti, l'art. 16, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023 autorizza, facendola gravare sempre sulla missione 13, «l'ulteriore spesa di euro 1.177.000 per le finalità di cui alla legge regionale 1° giugno 1999, n. 21 (Trasferimento alle province delle funzioni in materia di controllo e lotta contro gli insetti nocivi ed i parassiti dell'uomo, degli animali e delle piante e soppressione di ruoli speciali ad esaurimento)».

Tali spese, poiché esorbitano dall'ambito delle risorse connesse al finanziamento del servizio sanitario regionale, alterano la struttura del perimetro delle spese sanitarie prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, così eludendo le finalità di armonizzazione contabile.

3.5.2.- Si deve, pertanto, dichiarare l'illegittimità costituzionale, nella loro originaria versione, degli artt. 5, commi 19, 20 e 21, e 16, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023 per la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.5.3.- Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

4.- La terza questione concerne l'art. 7, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, ai sensi del quale «[i]n riferimento alla contrattazione collettiva regionale 2019-2021, al fine di consentire il tendenziale adeguamento dell'indennità di amministrazione e dell'indennità forestale ai valori stabiliti a livello nazionale, le risorse stanziata all'articolo 10, comma 1, della legge regionale n. 48 del 2018 da destinare alla contrattazione collettiva, sono incrementate complessivamente di euro 15.003.036,42 al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP a decorrere dall'anno 2023 (missione 20 - programma 03 - titolo 1)».



Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 117, terzo comma, Cost. e 3 dello statuto speciale, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui agli artt. 1, commi 330 e 332, della legge n. 197 del 2022, 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 e 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021, che stabiliscono il tetto di spesa e i criteri di incremento per il trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici.

Secondo la prospettazione dell'Avvocatura generale dello Stato, tali norme sarebbero vincolanti anche per le autonomie speciali, in quanto funzionali a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

4.1.- In proposito, va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione autonoma della Sardegna per genericità e difetto di motivazione delle questioni promosse in riferimento ai parametri evocati.

4.2.- L'eccezione è fondata.

4.3.- La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che, nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta, con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati, ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: *ex plurimis*, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi.

Nel caso in esame il ricorrente si è, invece, limitato ad affermare che la disposizione impugnata si porrebbe «in frontale disarmonia» con l'art. 1, commi 330 e 332, della legge n. 197 del 2022, senza però chiarire, in alcun modo, i termini del rapporto tra l'emolumento accessorio *à tantum* ivi previsto - da corrispondere per tredici mensilità, e da determinarsi nella misura dell'1,5% dello stipendio con effetti ai soli fini del trattamento di quiescenza - e le due indennità, quella di amministrazione e quella forestale, contemplate nella disposizione impugnata.

Anche le altre censure proposte dal ricorrente, sempre in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., risultano del tutto generiche, in quanto la prospettazione di illegittimità degli incrementi della spesa pubblica previsti dalla disposizione impugnata, rispetto ai limiti e criteri stabiliti dalla disciplina statale, è del tutto priva di motivazione.

In particolare, il ricorrente ha ommesso ogni spiegazione circa il meccanismo con cui l'art. 7, comma 11, impugnato nel caso, si porrebbe in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica stabilito dall'art. 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021, in vigore dal 1° gennaio 2022, che ha introdotto la possibilità di superare, entro un tetto di spesa massimo e secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro, i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici già stabiliti dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

La difesa erariale si limita, infatti, a fondare l'argomentazione del ricorso solo sul mancato esplicito richiamo, da parte della disposizione impugnata, della disciplina statale, per cui i limiti di spesa e i criteri di commisurazione da questa stabiliti risultano solo presuntivamente violati, non avendo il ricorrente chiarito, in alcun modo, le modalità di tali ritenute violazioni.

In conseguenza della genericità e insufficienza della motivazione circa l'asserito contrasto della disposizione impugnata con i parametri interposti evocati (*ex multis*, sentenze n. 232 del 2019 e n. 196 del 2017) va, pertanto, dichiarata l'inammissibilità delle censure aventi ad oggetto l'art. 7, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, commi 19, 20 e 21, e 16, comma 7, della legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023), nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023 promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, commi 330 e 332, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio





pluriennale per il triennio 2023-2025), all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», e all'art. 1, comma 604, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), nonché all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 14, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione agli artt. 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, e 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, nonché all'art. 3, primo comma, lettera a), dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240068

N. 69

*Sentenza 20 marzo - 23 aprile 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Riservatezza - Protezione dei dati personali - Norme della Regione Puglia - Installazione di sistemi di videosorveglianza per prevenire maltrattamenti o abusi in danno di anziani e persone con disabilità in strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile nonché contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Puglia 15 giugno 2023, n. 13, art. 3.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera l); regolamento (UE) n. 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016; direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 15 giugno 2023, n. 13, recante «Disposizioni per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità e modifica alla legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17 agosto 2023, depositato in cancelleria il successivo 18 agosto, iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udita nell'udienza pubblica del 20 marzo 2024 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Isabella Fornelli per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 20 marzo 2024.

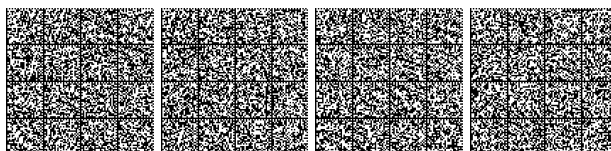
*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 25 del reg. ric. 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 15 giugno 2023, n. 13, recante «Disposizioni per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità e modifica alla legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria)», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, con riguardo alle materie «ordinamento civile» e «ordinamento penale», e per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione sia al regolamento (UE) n. 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), sia alla direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio.

1.1.- La disposizione impugnata si colloca nel contesto di una legge regionale che intende prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità nell'ambito delle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali a carattere residenziale, semi-residenziale o diurno (art. 1 della legge reg. Puglia n. 13 del 2023). A tal fine, l'art. 4 della medesima legge regionale prevede l'installazione di sistemi di videosorveglianza quale requisito necessario a conseguire l'accreditamento istituzionale con il Servizio sanitario regionale e a ottenere o mantenere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività da parte delle strutture private richiedenti.

L'impugnato art. 3 regola la «[i]ninstallazione dei sistemi di videosorveglianza e [la] tutela della privacy».

In particolare, il legislatore regionale, oltre a stabilire che l'installazione dei sistemi di videosorveglianza sia effettuata in conformità al decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, recante «Disposizioni per l'adeguamento della



normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)», al regolamento n. 679/2016/UE, nonché alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità fatta a New York il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, introduce alcune puntuali previsioni, riguardanti: l'installazione dei sistemi di videosorveglianza, che deve avvenire con modalità atte a garantire la sicurezza dei dati trattati e la loro protezione da accessi abusivi; la necessità che l'attivazione degli impianti sia preceduta dall'acquisizione del consenso degli ospiti o dei loro tutori; l'esigenza di una adeguata segnalazione dei sistemi di videosorveglianza a tutti i soggetti che accedono all'area interessata; l'esecuzione delle registrazioni, che deve essere effettuata in modalità criptata; la visione delle registrazioni stesse, che viene riservata esclusivamente all'autorità giudiziaria.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la disposizione si ponga in contrasto con tre parametri costituzionali.

2.1.- Anzitutto, l'art. 3 invaderebbe la materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché detterebbe una disciplina concernente il trattamento dei dati personali, ambito che questa Corte avrebbe già ascritto alla citata competenza legislativa esclusiva dello Stato (viene richiamata in proposito la sentenza n. 271 del 2005).

La disposizione impugnata opererebbe un generico richiamo alle disposizioni del regolamento generale sulla protezione dei dati e del d.lgs. n. 101 del 2018, anziché rinviare all'intero plesso normativo di riferimento, e oltretutto evocherebbe le citate fonti con riguardo alla sola fase di installazione del sistema di videosorveglianza.

La disciplina regionale alluderebbe poi alla mera necessità del consenso degli ospiti (o dei tutori), senza indicare le modalità con cui il consenso deve essere prestato, né i caratteri che deve presentare; così come non sarebbero regolati i tempi di conservazione delle videoriprese.

Inoltre, l'art. 3 trascurerebbe del tutto la posizione dei lavoratori e le garanzie loro assicurate dalla disciplina statale con l'art. 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), che regola le condizioni di ammissibilità dei controlli a distanza dei lavoratori sul luogo di lavoro.

Ne deriverebbe una violazione anche del principio di proporzionalità, in quanto si farebbe ricorso a uno strumento di monitoraggio particolarmente invasivo senza che sia dimostrato che esso risulti sempre quello più adeguato.

In generale, secondo il ricorrente, la Regione sarebbe intervenuta «in un ambito riservato al legislatore statale cui spett[erebbe] il bilanciamento [degli] interessi giuridici in gioco».

Da ultimo, il ricorso rinviene ulteriori indici della competenza esclusiva statale sia nell'art. 5-septies, comma 2, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, che prevede un fondo destinato a finanziare l'installazione dei sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso presso le strutture di residenza e cura degli anziani, sia nell'art. 4, comma 2, lettera r), della legge 23 marzo 2023, n. 33 (Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane), che annovera la presenza di sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso fra i criteri di accreditamento e autorizzazione di tali strutture (la delega conferita al Governo dall'art. 4 appena citato è stata esercitata, in epoca successiva al ricorso statale, con l'art. 31 del decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29, recante «Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33»).

2.2.- Quanto alla materia «ordinamento penale», ad avviso dell'Avvocatura, la disposizione impugnata si limiterebbe ad attribuire all'autorità giudiziaria la competenza all'accesso alle videoriprese, senza individuare l'intero plesso normativo di riferimento, da rinvenirsi anche nel decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio».

2.3.- Infine, a fronte di una disciplina del trattamento dei dati personali prevalentemente regolata da fonti dell'Unione europea, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento n. 679/2016/UE e alla direttiva 2016/680/UE.

3.- La Regione Puglia si è costituita in giudizio con atto depositato il 20 settembre 2023.



3.1.- In rito, solleva tre eccezioni.

3.1.1.- Con la prima, contesta che nella delibera del Consiglio dei ministri non vi sarebbe alcun riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e alla violazione dei parametri sovranazionali.

La difesa regionale fa pertanto valere, rispetto al citato parametro, la ritenuta eccedenza della censura contenuta nel ricorso rispetto alla volontà dell'organo politico (sono richiamate in proposito le sentenze n. 147 del 2022 e n. 109 del 2018 di questa Corte).

3.1.2.- Con la seconda eccezione di inammissibilità, concernente la questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., con riguardo alla materia «ordinamento civile», la Regione Puglia rileva il mancato riferimento a norme interposte e, ancor prima, una inadeguata individuazione della specifica materia rientrante nell'alveo della menzionata competenza.

3.1.3.- Infine, la difesa regionale adduce l'inconferenza di tutti parametri costituzionali evocati, osservando che una disciplina relativa l'installazione degli impianti di videosorveglianza afferirebbe alla materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera *h*) o, in subordine, alla «tutela della salute», materia attribuita dal terzo comma dell'art. 117 Cost. alla competenza legislativa concorrente delle regioni.

3.2.- Nel merito, la Regione Puglia sostiene la non fondatezza delle questioni sollevate, sottolineando come la disposizione impugnata si inquadri nell'ambito di una legge regionale che nasce in conseguenza «di gravissimi episodi di maltrattamento e di abuso riportati dalle cronache che riferiscono di anziani e disabili che all'interno delle strutture socio-sanitarie o assistenziali hanno subito inaccettabili violenze fisiche e psicologiche».

In simile contesto, l'impugnato art. 3 introdurrebbe un obbligo di installazione di sistemi di videosorveglianza, allo scopo di prevenire i maltrattamenti e per individuarne gli autori. La previsione corrisponderebbe, al contempo, all'interesse degli operatori socio-sanitari che svolgono il proprio lavoro con impegno e correttezza e la cui immagine e professionalità sarebbero lese dalle condotte di colleghi irresponsabili.

La Regione Puglia aggiunge che, ai sensi dell'art. 4 della stessa legge regionale, l'installazione degli impianti di videosorveglianza entra a far parte dei requisiti delle strutture private per ottenere l'accreditamento presso il Servizio sanitario regionale, nonché per conseguire o mantenere l'autorizzazione all'esercizio delle attività.

Questo, oltre a confermare l'ascrivibilità della disposizione impugnata alla materia «tutela della salute», dimostrerebbe la mancata interferenza con l'ambito materiale del trattamento dei dati personali, anche perché non sarebbe stata introdotta «una nuova disciplina» in materia, essendo «richiama[ta] espressamente la normativa statale e comunitaria sul punto».

Dopo aver evocato alcuni passaggi della sentenza di questa Corte n. 271 del 2005, dai quali, a suo avviso, si comprenderebbe come non sussista una incompetenza del legislatore regionale a disciplinare il trattamento dei dati personali, quando siano integralmente rispettate le norme statali sulla loro protezione, la difesa regionale passa in rassegna i vari profili oggetto di impugnazione, sottolineando per ciascuno di essi la ritenuta conformità alle norme contenute nel regolamento n. 679/2016/UE e nel decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante «Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE».

Quanto alla omessa menzione del d.lgs. n. 51 del 2018, la Regione sostiene che tale disciplina riguarderebbe il trattamento dei dati personali delle persone fisiche da parte delle autorità competenti, a fini penalistici, e si collocherebbe, pertanto, al di fuori del perimetro applicativo dell'art. 3 impugnato.

Né la disposizione oggetto di scrutinio contrasterebbe con il d.l. n. 32 del 2019, come convertito, o con la legge di delega n. 33 del 2023, posto che, al contrario, tali normative mostrerebbero un «favore per l'adozione, da parte delle strutture ivi indicate, di sistemi di videosorveglianza per la medesima finalità di tutela, consacrata nell'art. 1 della legge regionale 13/2023 in disamina, ed in tale quadro normativo ben si incaston[erebbe] allora la norma inopinatamente impugnata, che riprende a livello regionale quanto già previsto a livello statale».

Da ultimo, la difesa regionale rammenta che anche la Regione Lombardia avrebbe normato nel medesimo settore e negli stessi termini adottati dalla legislazione pugliese, senza, tuttavia, suscitare alcuna impugnativa da parte statale.

4.- Successivamente, in data 27 febbraio 2024, la Regione Puglia ha depositato una memoria integrativa, con la quale ha reiterato le eccezioni di rito e di merito già proposte in sede di costituzione.

5.- All'udienza del 20 marzo 2024, l'Avvocatura generale dello Stato e la difesa regionale hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.



*Considerato in diritto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 25 reg. ric. 2023, depositato il 18 agosto 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 13 del 2023, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. con riguardo alle materie «ordinamento civile» e «ordinamento penale», nonché per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento n. 679/2016/UE e alla direttiva 2016/680/UE.

1.1.- L'impugnato art. 3 regola la «[i]ninstallazione dei sistemi di videosorveglianza e [la] tutela della privacy», con cinque commi che, oltre a prevedere il rispetto - nella sola fase dell'installazione - del d.lgs. n. 101 del 2018, del regolamento n. 679/2016/UE e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, dettano specifiche prescrizioni concernenti la raccolta e il trattamento dei dati personali.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le norme si pongano in contrasto con tre parametri costituzionali.

2.1.- Anzitutto, l'art. 3 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., invadendo la materia, di esclusiva competenza legislativa statale, «ordinamento civile», alla quale sarebbe ascrivibile il trattamento dei dati personali.

La disciplina impugnata, da un lato, opererebbe un rinvio limitato solo ad alcune fonti previste dal legislatore statale e con riferimento alla mera fase di installazione del sistema di videosorveglianza, e, da un altro lato, introdurrebbe puntuali prescrizioni, il cui implicito effetto sarebbe quello di derogare alla complessiva regolamentazione della materia disposta dal legislatore statale competente.

2.2.- Di seguito, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe altresì violata la materia «ordinamento penale», di cui al medesimo art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto l'art. 3, comma 5, della legge reg. Puglia n. 13 del 2023 attribuirebbe all'autorità giudiziaria il compito di accedere alle videoriprese, senza individuare l'intero plesso normativo di riferimento, da rinvenirsi anche nel d.lgs. n. 51 del 2018.

2.3.- Infine, il ricorso lamenta anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento n. 679/2016/UE e alla direttiva 2016/680/UE.

3.- La Regione Puglia si è costituita in giudizio, sollevando tre eccezioni di inammissibilità e chiedendo nel merito il rigetto del ricorso.

3.1.- Con la prima eccezione di rito, la Regione contesta l'eccedenza della censura contenuta nel ricorso rispetto alla volontà dell'organo politico, assumendo che nella delibera del Consiglio dei ministri non vi sarebbe alcun riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e alla violazione dei parametri sovranazionali.

3.1.1.- L'eccezione non è fondata.

Una piana lettura della delibera del Consiglio dei ministri palesa come l'organo politico ravvisi nell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 13 del 2023 una disciplina che si porrebbe «in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in riferimento alle disposizioni del Regolamento (UE) n. 2016/679 (*cf.* art. 117, comm[a] primo [...], Cost.)» (pagina 12 della delibera).

È, dunque, evidente che l'organo politico ha manifestato la volontà di censurare la violazione dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

3.2.- La seconda eccezione di inammissibilità attiene all'asserita mancanza, nel ricorso statale, di riferimenti alle norme interposte e, ancor prima, l'omessa esatta individuazione della materia specifica rientrante nell'ordinamento civile.

3.2.1.- Anche questa eccezione va disattesa.

A prescindere dall'improprio utilizzo della locuzione «norma interposta» per una competenza legislativa statale esclusiva, è comunque agevole osservare che il ricorso contiene il riferimento a numerose norme di livello primario che costituirebbero espressione di tale competenza nel settore del trattamento dei dati personali. Inoltre, attraverso il richiamo ai contenuti della sentenza di questa Corte n. 271 del 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri ha adeguatamente specificato in che termini e per quali ragioni l'oggetto della disposizione regionale impugnata rientrerebbe nella materia «ordinamento civile».

3.3.- Infine, con una terza eccezione di rito, la Regione Puglia sostiene l'inesatta individuazione del parametro costituzionale violato, che non combacerebbe con quelli di cui il ricorrente lamenta la lesione, posto che l'ambito normato dall'art. 3 della legge reg. Puglia n. 13 del 2023 sarebbe, viceversa, ascrivibile all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., con riguardo alla materia «ordine pubblico e sicurezza», o, in subordine, alla competenza legislativa regionale concorrente nella materia «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.



### 3.3.1.- L'eccezione non è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'eventuale «inconferenza del parametro indicato dal ricorrente rispetto al contenuto sostanziale della doglianza costituisce motivo di non fondatezza della questione (sentenze n. 132 del 2021 e n. 286 del 2019)» (di recente sentenze n. 163 e n. 53 del 2023), sicché l'eccezione attiene al merito e non al rito.

4.- Nel merito, le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla materia «ordinamento civile», e all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento n. 679/2016/UE, sono fondate.

5.- Come questa Corte ha già avuto modo di precisare, la protezione delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali afferisce alla materia «ordinamento civile», sia per quanto concerne le norme sostanziali, che disciplinano le modalità di raccolta e il trattamento dei dati personali, sia per quanto riguarda le «tutele giurisdizionali delle situazioni soggettive del settore» (sentenza n. 271 del 2005; in senso analogo, anche sentenza n. 177 del 2020). Tali profili attengono, infatti, al «riconoscimento di una serie di diritti alle persone fisiche e giuridiche relativamente ai propri dati, diritti di cui sono regolate analiticamente caratteristiche, limiti, modalità di esercizio, garanzie, forme di tutela in sede amministrativa e giurisdizionale» (ancora sentenza n. 271 del 2005).

Al contempo, l'Unione europea, nell'esercizio della sua competenza in materia di protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale e di libera circolazione dei dati (art. 16 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), ha ampiamente regolamentato la materia, lasciando limitati spazi alla normazione degli Stati membri.

L'attuale disciplina della protezione dei dati personali si compone, pertanto, di una complessa trama di fonti, il cui fulcro è rappresentato dalla normativa eurounitaria di carattere generale affidata al regolamento n. 679/2016/UE, che trova completamento e integrazione nelle fonti nazionali, a partire dal d.lgs. n. 196 del 2003 (come modificato e integrato) e dal d.lgs. n. 101 del 2018, che ha coordinato le disposizioni nazionali vigenti in materia di protezione dei dati personali con il regolamento generale sulla protezione dei dati (sentenza n. 260 del 2021). Né mancano discipline di settore, quale la direttiva n. 680/2016/UE, cui il legislatore nazionale ha dato attuazione con il d.lgs. n. 51 del 2018.

Dalle richiamate fonti si evince una regolamentazione della videosorveglianza che scandisce molteplici fasi: dalle condizioni che consentono l'installazione, agli strumenti e alle modalità di raccolta dei dati; dalla informativa preventiva, al consenso dei titolari dei dati che vengono raccolti; dal successivo trattamento dei dati, all'accesso ai supporti contenenti questi ultimi e alla loro utilizzazione.

In particolare, la videosorveglianza presso le strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali investe due campi d'azione particolarmente delicati: da un lato, determina un monitoraggio che comprende la raccolta e il trattamento di dati sensibili relativi a persone anziane, malate o disabili, con inevitabili ricadute sulla riservatezza e sulla dignità di persone fragili; da un altro lato, implica un controllo sull'attività lavorativa del personale operante all'interno delle strutture (medici, infermieri, operatori socio-sanitari e socio-assistenziali, personale amministrativo, addetti alle pulizie e altri) e di eventuali lavoratori esterni, la cui attività si svolge, in tutto o in parte, presso le strutture medesime.

Da ultimo, non può tacersi il rilievo che, nella disciplina della materia, rivestono i provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali (Sezione II, Capo VI, del regolamento n. 2016/679/UE), a partire dal provvedimento di carattere generale in materia di videosorveglianza, adottato l'8 aprile 2010, e dal provvedimento del 22 febbraio 2018, che contiene le indicazioni preliminari volte a favorire la corretta applicazione delle disposizioni del regolamento n. 679/2016/UE.

6.- A fronte della complessità e ampiezza dei profili implicati nel trattamento dei dati personali, che richiedono delicati bilanciamenti fra diritti spesso di rango inviolabile, l'intervento della Regione viola i vincoli derivanti dall'UE e invade la competenza legislativa esclusiva spettante allo Stato, in quanto si sovrappone con proprie previsioni autonome e con un rinvio selettivo al delicato intreccio di fonti dettate dall'Unione europea e dallo Stato.

6.1.- Come si inferisce, infatti, sin dalla sua rubrica, l'art. 3 regola l'«[i]ninstallazione dei sistemi di videosorveglianza e [la] tutela della privacy».

La disciplina si articola in cinque commi che, oltre a prevedere - con riferimento alla sola fase dell'installazione - il rispetto del d.lgs. n. 101 del 2018, del regolamento n. 679/2016/UE, nonché della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (comma 3), stabiliscono le seguenti puntuali prescrizioni:

«1. Le strutture private adibite all'attività di cui all'articolo 1 provvedono autonomamente all'installazione delle telecamere a circuito chiuso e ne danno comunicazione alle aziende sanitarie locali in caso di strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali.



2. I sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso di cui al comma 1 devono essere installati con modalità atte a garantire la sicurezza dei dati trattati e la loro protezione da accessi abusivi. Nelle strutture di cui all'articolo 1 è vietato l'utilizzo di webcam.

3. [...] Per l'attivazione è necessario acquisire il consenso degli ospiti o dei loro tutori.

4. La presenza dei sistemi di videosorveglianza è inoltre adeguatamente segnalata a tutti i soggetti che accedono all'area video sorvegliata.

5. Le registrazioni sono effettuate in modalità criptata e possono essere visionate esclusivamente dall'autorità giudiziaria, a seguito di segnalazioni da parte dei soggetti interessati, familiari o degenti».

6.2.- Una tale disciplina non può essere ricondotta - come invece sostiene la difesa della Regione Puglia - all'esercizio della competenza legislativa regionale concorrente nella materia «tutela della salute».

Simile affermazione si potrebbe comprendere, ove riferita all'art. 4 della medesima legge reg. Puglia n. 13 del 2023, che prevede l'installazione degli impianti di videosorveglianza quale requisito ai fini dell'accreditamento o dell'autorizzazione all'esercizio delle attività socio-sanitarie e socio-assistenziali, disposizione che trova corrispondenza anche in quanto disposto a livello statale sia dall'art. 31, comma 7, lettera *d*), del d.lgs. n. 29 del 2024, che ha attuato l'art. 4, comma 2, lettera *r*), della legge n. 33 del 2023, annoverando la previsione di sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso fra i criteri per l'accreditamento e l'autorizzazione di strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani, sia dall'art. 5-*septies*, comma 2, del d.l. n. 32 del 2019, come convertito, che istituisce un fondo destinato a finanziare l'installazione dei sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso presso le strutture di residenza e cura degli anziani

Viceversa, la competenza legislativa concorrente nella materia «tutela della salute» non è in alcun modo pertinente rispetto all'art. 3. Infatti, tale competenza può consentire alla Regione di prevedere un onere concernente l'installazione di impianti di videosorveglianza, al più evocando - tramite un rinvio mobile - il doveroso rispetto di tutta la disciplina dettata dall'Unione europea e dallo Stato nel campo della videosorveglianza e del trattamento dei dati personali, ma certo non autorizza la Regione a operare una cernita delle fonti rilevanti e a dettare essa stessa le regole concernenti i citati ambiti.

6.2.1.- L'invasione della competenza legislativa statale si rileva già solo in presenza di una novazione delle fonti (di recente, sentenza n. 239 del 2022 e, nella materia «ordinamento civile», sentenze n. 153 del 2021 e n. 234 del 2017), che nel tempo sono suscettibili di modificazioni e integrazioni da parte dei legislatori competenti.

6.2.2.- Inoltre, e soprattutto, non spetta alla Regione operare una selezione di fonti e di regole - quale emerge nella disciplina in esame - che, all'interno dell'articolato plesso normativo contemplato sia dall'Unione europea sia dal legislatore statale, sono chiamate a disciplinare questa complessa e delicata materia.

In tal modo, la Regione non solo si sovrappone alle normative eurounitaria e statale, travalicando le proprie competenze, ma oltretutto effettua una arbitraria scelta, il cui contenuto precettivo equivale a ritenere vincolanti le sole regole individuate dal legislatore regionale e non anche le altre.

6.2.2.1.- Non è innocuo, in tale prospettiva, che l'art. 3 abbia individuato, quali fonti da rispettare, il d.lgs. n. 101 del 2018, il regolamento n. 679/2016/UE e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, così escludendo il d.lgs. n. 196 del 2003 e le altre fonti, emanate dall'UE e attuate dal legislatore statale.

In particolare, quanto al d.lgs. n. 196 del 2003, esso è tuttora vigente e le sue previsioni sono state solo in parte abrogate o modificate dal d.lgs. n. 101 del 2018, che ha operato opportuni raccordi con il regolamento n. 679/2016/UE (così la sentenza n. 260 del 2021).

Fra le previsioni del citato codice della privacy è doveroso, in particolare, richiamare l'art. 114, secondo cui: «[r]esta fermo quanto disposto dall'articolo 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300», il quale detta le condizioni che consentono l'installazione di impianti audiovisivi «dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori», vale a dire proprio la fattispecie regolata dal legislatore regionale.

6.2.2.2.- Quanto alla raccolta e al trattamento dei dati personali, la disposizione impugnata, da un lato, opera un richiamo al regolamento n. 679/2016/UE e al d.lgs. n. 101 del 2018 riferendosi alla sola fase dell'installazione della videosorveglianza e, da un altro lato, entra nel vivo della disciplina sul trattamento dei dati personali, prevedendo che sia acquisito il consenso degli ospiti o dei loro tutori (art. 3, comma 3, della legge reg. Puglia n. 13 del 2023) e che l'installazione sia genericamente effettuata con modalità che garantiscano la sicurezza dei dati e la loro protezione da accessi abusivi (art. 3, comma 2).

Ma, di nuovo, la selezione di fonti e di regole applicabili non prende in considerazione l'imponente corpo normativo che, in ambito eurounitario e statale, oltre a richiedere di regola il consenso di tutti coloro i cui dati vengono trattati (artt. 6 e 7 del regolamento n. 679/2016/UE, nonché art. 9 dello stesso regolamento rispetto ai dati sensibili), disciplina dettativamente: l'informativa; le modalità di raccolta del consenso e le sue caratteristiche; le cautele richieste in



ordine ai dati sensibili; il trattamento dei dati successivo alla raccolta, a partire dalla durata e dalle modalità di conservazione dei dati; la garanzia per i titolari dei dati raccolti di poter accedere agli stessi e di poterne bloccare la diffusione. Né può tacersi che, nella scansione delle varie fasi del trattamento dei dati personali, le fonti emanate dai legislatori competenti riconoscono ai loro titolari specifiche situazioni giuridiche soggettive (a essere informati, a manifestare o revocare il consenso alla raccolta e al trattamento dei dati, a opporsi alla loro divulgazione, a prendere visione dei dati raccolti), che si riflettono su altrettanti strumenti di tutela.

6.2.2.3.- Analogamente, anche i commi 1 e 4 dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 13 del 2023 - che prevedono, rispettivamente, l'autonoma installazione delle telecamere da parte delle strutture private, con mera comunicazione alle aziende sanitarie locali, nonché una semplice segnalazione dei sistemi di videosorveglianza a tutti i soggetti che accedono all'area - disattendono il necessario rispetto di tutte le fonti eurounitarie e statali, comprese le dettagliate prescrizioni richieste dal già citato provvedimento generale del Garante per la protezione dei dati personali dell'8 aprile 2010.

6.3.- In sostanza - come questa Corte ha già avuto modo di puntualizzare (sentenza n. 271 del 2005) - il contrasto con i vincoli derivanti dall'UE e con la competenza legislativa statale esclusiva emerge tanto a fronte di rinvii parziali, quanto in presenza di una disciplina puntuale che individui solo una limitata porzione di regole, trascurando le altre che sono oggetto della fitta disciplina eurounitaria e statale.

7.- In conclusione, l'art. 3 della legge reg. Puglia n. 13 del 2023 è costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento n. 679/2016/UE e alla direttiva 2016/680/UE, e con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla materia «ordinamento civile».

È assorbita ogni ulteriore censura.

8.- Resta fermo che l'accoglimento delle questioni sollevate sull'art. 3 non incide sull'onere di installare impianti di videosorveglianza, previsto dall'art. 4 della stessa legge reg. Puglia n. 13 del 2023, e che l'installazione debba essere effettuata nel pieno rispetto di tutte le previsioni dettate dall'Unione europea e dal legislatore statale, nel campo della videosorveglianza e del trattamento dei dati personali.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 15 giugno 2023, n. 13, recante «Disposizioni per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità e modifica alla legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria)».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

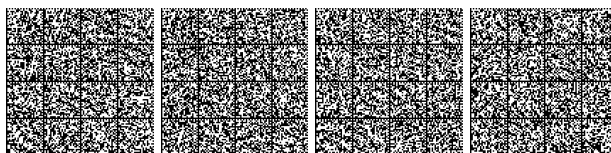
Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





n. 70

*Sentenza 7 marzo - 23 aprile 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Occupazione senza titolo di beni demaniali marittimi, con realizzazione di opere abusive inamovibili - Calcolo del relativo indennizzo - Parametrazione, tramite disposizione con carattere retroattivo, ai valori di mercato - Denunciate disparità di trattamento e lesione del legittimo affidamento - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 257, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 23, 24, primo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti e dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 257, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», promosso dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, nel procedimento vertente tra G. S. e Roma Capitale e l'Agenzia del demanio, con ordinanza del 13 ottobre 2023, iscritta al n. 155 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione di G. S. e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udita nell'udienza pubblica del 6 marzo 2024 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;  
udito l'avvocato Carmine Alessandro Arieta per G. S. e l'avvocato dello Stato Francesco Meloncelli per il Presidente del Consiglio dei ministri;  
deliberato nella camera di consiglio del 7 marzo 2024.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 13 ottobre 2023 (reg. ord. n. 155 del 2023), la Corte di cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 257, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», nella parte in cui «prevede l'applicazione retroattiva dei nuovi criteri di determinazione dell'indennizzo per realizzazione abusiva, ovvero difforme, di opere inamovibili sul demanio marittimo, parametrati ai valori di mercato e non ai criteri legislativi espressi nel precedente D.L. n. 400 del 1993», in riferimento agli artt. 3, 23, 24, primo comma,



102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

2.- Il rimettente espone le vicende del giudizio *a quo* e riferisce che G. S., nel riassumere il giudizio precedentemente instaurato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, poi dichiaratosi carente di giurisdizione, ha impugnato dinanzi al Tribunale ordinario di Roma, con atto notificato il 13 febbraio 2009, il provvedimento del 23 novembre 2007 con il quale il Comune di Roma gli ha ingiunto il pagamento di euro 64.628,13 a titolo di indennizzo determinato ai sensi dell'art. 1, comma 257, della legge n. 296 del 2006, in riferimento al periodo 1° gennaio 2002-31 dicembre 2007, per una concessione demaniale marittima scaduta il 31 dicembre 2001, relativa al mantenimento di una cabina balneare a uso residenza estiva su un'area demaniale marittima sita in Ostia Lido.

Con tale provvedimento amministrativo, il Comune di Roma ha contestato non solo l'occupazione illegittima dell'area, ma anche la realizzazione su di essa di opere inamovibili in totale assenza di titolo abilitativo.

L'attore nel giudizio principale ha ricostruito la complessa vicenda amministrativa concernente l'originaria concessione rilasciata alla sua dante causa fino al 31 dicembre 2001, riferendo dei suoi infruttuosi tentativi di ottenerne la proroga o il rinnovo. Ha altresì esposto di aver chiesto al Tribunale di Roma l'annullamento del provvedimento impugnato e, in via subordinata, la riduzione dell'importo dell'indennizzo, «in ragione del principio di irretroattività applicabile alla legge n. 296/2006», posta a base della quantificazione operata dal Comune di Roma, in quanto entrata in vigore successivamente al periodo di occupazione abusiva individuato dall'amministrazione comunale.

Dalla ricostruzione in fatto operata dall'ordinanza di rimessione, risulta che il Tribunale e la Corte di appello di Roma hanno rigettato la domanda, avendo accertato l'illegittimità dell'occupazione e l'abusività, insuscettibile di sanatoria, della costruzione realizzata, che ha inciso in maniera irreversibile sull'assetto edilizio-urbanistico dell'area.

Il rimettente evidenzia che i giudici di entrambi i gradi di merito hanno affrontato il tema dell'efficacia nel tempo dell'art. 1, comma 257, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui dispone che l'indennizzo dovuto è commisurato al canone di mercato in caso di occupazione abusiva di un bene demaniale, quando essa si risolve - come nella specie - nella realizzazione di opere inamovibili in difetto assoluto di titolo abilitativo, ovvero in presenza di titolo abilitativo che per il suo contenuto è incompatibile con la destinazione e la disciplina del bene demaniale. A tal proposito, risulta che il Tribunale e la Corte d'appello di Roma hanno ritenuto legittima l'applicazione retroattiva della citata disposizione, considerata di natura interpretativa.

Avverso la sentenza di secondo grado G. S. ha proposto ricorso per cassazione, contestando, innanzitutto, con i primi tre motivi di ricorso, le conclusioni della Corte territoriale in ordine all'abusività insanabile delle opere realizzate sull'area demaniale e riproponendo, con altra autonoma censura, il tema dell'inapplicabilità retroattiva della previsione normativa appena illustrata. Secondo il ricorrente, la suddetta disposizione non avrebbe una reale portata interpretativa, quanto piuttosto un carattere innovativo che sarebbe contrastante con il divieto di retroattività previsto dall'art. 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente) o dall'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), a seconda che si riconosca all'indennizzo natura tributaria oppure sanzionatoria.

Nella prospettiva del ricorrente, sarebbe invece necessario applicare, in sostituzione di quelli introdotti dall'art. 1, comma 257, della legge n. 296 del 2006, i criteri di computo in precedenza dettati dall'art. 8 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, in legge 4 dicembre 1993, n. 494.

3.- Ciò premesso, il rimettente, proprio con riferimento al motivo di ricorso da ultimo illustrato, esprime dubbi sulla legittimità costituzionale della disposizione di cui al secondo periodo del comma 257 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, ove ritenuta applicabile anche a fatti verificatisi prima della sua entrata in vigore.

Per giustificare l'incidenza sul giudizio principale dei sospetti di illegittimità costituzionale avanzati, che presuppongono la non fondatezza degli altri motivi di ricorso per cassazione, il Collegio *a quo* dichiara di condividere la sentenza impugnata, nella parte in cui ha qualificato come abusivo il manufatto oggetto di causa, in quanto realizzato in difetto assoluto di titolo abilitativo e su terreno demaniale. Sarebbe consolidato, infatti, nella giurisprudenza di legittimità (di cui vengono citati plurimi arresti), il principio secondo cui le costruzioni su terreni demaniali non sono suscettibili di sanatoria.

Dalla conseguente sussistenza del presupposto per l'applicazione della disposizione in esame discenderebbe, dunque, la rilevanza delle questioni sollevate: ove queste fossero accolte, infatti, il giudizio dovrebbe essere definito senza fare applicazione della previsione normativa censurata.



4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, a giudizio del Collegio rimettente, in via preliminare occorre stabilire se il secondo periodo del comma 257 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, in vigore dal 1° gennaio 2007, debba considerarsi norma innovativa, come tale applicabile solo a decorrere da tale ultima data.

Tale qualificazione, osserva il rimettente, troverebbe «ostacoli insuperabili nella formulazione letterale e complessiva della norma».

A questo proposito, la natura interpretativa del primo periodo della disposizione sarebbe stata già affermata dalla stessa giurisprudenza di legittimità (di cui vengono richiamate alcune pronunce).

Si tratterebbe, ora, di stabilire se analogo carattere debba essere riconosciuto anche al secondo periodo, così come ritenuto dalla sentenza impugnata nel giudizio *a quo*, che ha infatti applicato retroattivamente i nuovi e più gravosi criteri di determinazione dell'indennizzo a un'occupazione di area demaniale antecedente all'entrata in vigore della disposizione.

4.1.- Prima di decidere sul punto, il Collegio rimettente si sofferma sulla natura dell'indennizzo in esame, escludendo in maniera netta che si tratti di sanzione tributaria o amministrativa e qualificandolo, invece, alla stregua di una entrata patrimoniale riconducibile a una prestazione di tipo privatistico, accessoria e collegata al conseguimento di un canone di occupazione, come tale involgente diritti soggettivi a contenuto patrimoniale. In tal senso deporrebbero plurime pronunce di legittimità, richiamate nell'ordinanza di rimessione e rese in sede di regolamento di giurisdizione, dalle quali si ricaverebbe il principio secondo cui, nel caso di specie, verrebbe in rilievo una controversia relativa alla fase esecutiva del rapporto, successiva all'aggiudicazione della concessione di bene pubblico. Dovrebbe quindi riconoscersi natura meramente indennitaria «in regime privatistico» alle somme reclamate dall'amministrazione comunale. In tal senso deporrebbe anche l'inciso finale della disposizione censurata che fa salva, a esse rinviando, «l'applicazione delle misure sanzionatorie vigenti, ivi compreso il ripristino dello stato dei luoghi».

4.2.- Esclusa la natura di sanzione tributaria o amministrativa dell'indennizzo di cui si discute, il Collegio rimettente scarta anche la possibilità di attribuire efficacia solo per il futuro alla disposizione censurata, che ne prevede nuove modalità di computo: «[i]l significato letterale delle parole utilizzate, la connessione di esse e l'intenzione del legislatore» militerebbero «nel senso del tenore interpretativo di tutte le disposizioni» di cui all'art. 1, comma 257, della legge n. 296 del 2006.

L'autoqualificazione contenuta nel primo periodo enuncerebbe «inequivocabilmente lo scopo interpretativo della norma»: da un lato, infatti, quest'ultima chiarirebbe che le utilizzazioni contemplate nell'art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito, includono «anche la mera occupazione di beni demaniali marittimi e relative pertinenze»; dall'altro lato, «l'urgenza interpretativa enunciata si spinge[rebbe] a chiarire» che, invece, la realizzazione sui beni demaniali marittimi di opere inamovibili - in difetto assoluto di titolo abilitativo o in presenza di titolo abilitativo difforme - «saranno soggette a richieste di indennizzo commisurato ai valori di mercato».

In altre parole, nell'ambito di un disegno teso ad avvicinare i valori di utilizzazione dei beni demaniali a quelli del mercato, rifuggendo da valutazioni tabellari «astratte», l'intero comma 257 citato esprimerebbe l'intenzione del legislatore di valorizzare i beni pubblici, in vista di una «maggiore redditività per lo Stato [...], diminuendo proporzionalmente i vantaggi dei soggetti particolari che assumono la veste di concessionari» (secondo quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 302 del 2010).

In definitiva, l'iniziale dubbio andrebbe sciolto nel senso di riconoscere alla disposizione censurata una chiara funzione interpretativa, con conseguente efficacia retroattiva dei nuovi criteri di computo dell'indennizzo, commisurato ai valori di mercato.

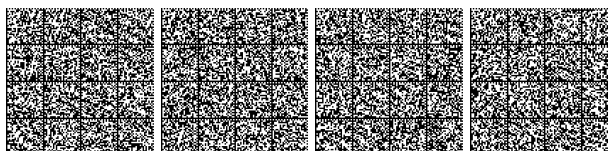
5.- Ciò posto, secondo il Collegio rimettente la formulazione della disposizione non avrebbe creato «nessun dubbio di legittimità», ove ne fosse stata prevista l'applicazione solo «a partire dal momento della sua entrata in vigore», non potendosi sindacare il merito delle scelte legislative in ordine alla «congruità delle determinazioni patrimoniali indennitarie».

L'efficacia retroattiva dipendente dalla natura interpretativa della norma, invece, induce il giudice *a quo* a dubitare della compatibilità di essa con i parametri costituzionali evocati.

5.1.- In primo luogo, viene denunciata la lesione degli artt. 3 e 23 Cost., soprattutto sotto il profilo della lesione del principio di affidamento.

Il rimettente evidenzia che la disposizione censurata non sarebbe intervenuta per risolvere contrasti giurisprudenziali relativi all'applicazione della precedente modalità di quantificazione dei canoni di concessione e dei relativi indennizzi, prevista dal d.l. n. 400 del 1993, come convertito.

Esclude, altresì, «la necessità di ripianare precedenti sperequazioni mediante l'intervento retroattivo dei nuovi criteri di determinazione dell'indennizzo».



La «mera opportunità» di adeguare «rapidamente e persino a ritroso» la gestione del demanio marittimo «alle nuove tendenze di un'economia dinamica e di mercato», anche nel perseguimento del fine di contenimento della spesa pubblica degli enti locali e di tutela del patrimonio dello Stato, non sarebbe sufficiente a impedire la lesione dell'art. 3 Cost.

Il giudice *a quo* ammette che il legislatore possa attribuire efficacia retroattiva a una legge - con l'unico limite posto dall'art. 25, secondo comma, Cost. in materia penale - e che tale efficacia sia da riconoscere alle leggi autenticamente interpretative; cita altresì giurisprudenza di questa Corte in ordine ai casi in cui tale tecnica è legittimamente utilizzabile.

Ricorda, tuttavia, che quando una disposizione, a dispetto della propria autoqualificazione, non presenta in realtà natura interpretativa, ciò può essere sintomo dell'uso improprio della funzione legislativa di interpretazione autentica, imponendo di ampliare il sindacato di questa Corte in ordine alla correttezza del bilanciamento operato dal legislatore.

A tal fine ricostruisce anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di leggi retroattive, citando numerose pronunce che richiamano i limiti costituiti dalla necessaria sussistenza di «imperative ragioni di interesse generale» e dal divieto di ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia.

Ciò premesso, ritiene il rimettente che la disposizione censurata non superi il vaglio di legittimità costituzionale condotto alla stregua dei principi illustrati, non avendo il legislatore effettuato un equo bilanciamento «tra la sorpresa cui sono sottoposti gli utilizzatori esclusivi di beni pubblici (seppure fruitori di manufatti abusivi ovvero difforni rispetto all'originaria concessione) e l'opportunità della collettività di trarre - anche a ritroso - dai beni del demanio marittimo la redditività dinamica del mercato». Tanto più che l'intervento retroattivo verrebbe a operare all'interno di un rapporto che ha ad oggetto una prestazione patrimoniale rispetto alla quale sussisterebbe «il legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria, ex art. 23 Cost.».

5.2.- Sotto un altro profilo, viene prospettata, anche attraverso il richiamo di giurisprudenza della Corte EDU, la violazione degli artt. 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, dal momento che i soli motivi finanziari indicati non costituirebbero ragione sufficiente a giustificare un intervento legislativo «destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso». In particolare, l'efficacia retroattiva della legge, «finalizzata a preservare l'interesse economico dello Stato che sia parte di giudizi in corso», si porrebbe «in evidente e aperta frizione» con i principi del giusto processo, della parità delle armi nel processo e con le attribuzioni costituzionalmente riservate all'autorità giudiziaria.

Inoltre, la pur «indubbia necessità di contenimento della spesa pubblica degli enti locali» e di «tutela del patrimonio dello Stato» non sarebbe stata bilanciata adeguatamente con il sacrificio imposto al diritto inviolabile, garantito dall'art. 24, primo comma, Cost., di agire in giudizio a difesa dei propri diritti e interessi legittimi, leso da un intervento normativo intervenuto «in pendenza di giudizio in cui lo Stato è parte».

6.- Si è costituito in giudizio G. S., parte nel giudizio *a quo*, il quale ha ripercorso sia le vicende processuali, già compendiate nell'ordinanza di rimessione, sia gli argomenti spesi da quest'ultima in ordine alla natura interpretativa della disposizione censurata.

A tale ultimo proposito, in particolare, ha affermato che, se nessun dubbio può essere avanzato in ordine alla finalità di interpretazione autentica perseguita dal primo periodo del comma 257 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007, al secondo periodo andrebbe riconosciuta, invece, una chiara valenza innovativa, nella parte in cui stabilisce che, per le occupazioni consistenti nella realizzazione di opere inamovibili, l'indennità non vada più calcolata con riferimento al canone di concessione, bensì parametrandola ai valori di mercato.

In ogni caso, la difesa della parte privata ha aderito alle conclusioni raggiunte dall'ordinanza di rimessione, in ordine all'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, per contrasto con i parametri evocati dalla Corte di cassazione.

7.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

L'interveniente, ricostruita la parabola argomentativa del rimettente e illustrato il contesto normativo di riferimento, ha chiesto di dichiarare inammissibili o non fondate tutte le questioni sollevate.

7.1.- In primo luogo, l'Avvocatura ha eccepito l'inammissibilità, «per irrilevanza e difetto di pertinenza» delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 24, primo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, in ordine all'asserita lesione della sfera riservata alla giurisdizione per effetto della retroattività della disposizione censurata.



Secondo l'interveniente, le questioni sollevate, sotto questo profilo, sarebbero astratte, perché già dalla stessa ordinanza di rimessione si evincerebbe che il processo di primo grado è stato incardinato nell'anno 2009, ossia successivamente all'entrata in vigore della disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale.

7.2.- Quanto al merito, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia la non fondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost.

In premessa, l'interveniente ribadisce la ragionevolezza di una norma che preveda l'ancoraggio ai valori di mercato per la quantificazione del risarcimento del danno patito dallo Stato in conseguenza della lesione della proprietà su beni demaniali, osservando come il criterio del riferimento a valori prefissati - utilizzato prima dell'avvento della disposizione censurata - col passare del tempo renda vantaggiose condotte realizzate in violazione di legge e costituisca, dunque, un incentivo a violare quest'ultima.

Ciò posto, l'Avvocatura muove dal presupposto di fatto, accertato anche dalla Corte di cassazione rimettente, che il soggetto cui l'amministrazione ha chiesto l'indennizzo per occupazione abusiva di bene demaniale «è un trasgressore, [...] avendo egli costruito e utilizzato su terreno demaniale marittimo un manufatto inamovibile in difetto assoluto di titolo abilitativo e in difetto di titolo concessorio».

L'affidamento che il rimettente ritiene leso sarebbe in sé illegittimo e quindi non potrebbe «addursi il principio di coerenza e certezza del diritto in favore di un trasgressore», al cospetto della realizzazione di opere abusive su un'area demaniale, in tal modo irreversibilmente trasformata.

Proprio il carattere permanente dell'illecito impedirebbe al trasgressore di invocare «la stabilità dell'ordinamento giuridico su cui egli possa aver fatto affidamento per decidere della propria condotta».

A sostegno di tale assunto, l'Avvocatura richiama giurisprudenza di questa Corte in materia di rapporti di durata, per sostenere che il legislatore ben potrebbe mutare la disciplina in corso di rapporto, anche con effetti retroattivi, per regolare il risarcimento del «danno da lesione del diritto di proprietà (pubblica demaniale)», al fine di tutelare il patrimonio statale mediante reintegrazione per equivalente secondo i principi generali della responsabilità civile.

A tale ultimo proposito, aggiunge che non potrebbe essere sottovalutata «la rilevanza costituzionale della tutela del patrimonio e della proprietà pubblica, in specie di quella demaniale marittima», strettamente collegata alla «tutela del paesaggio, dell'ambiente marino, con la sua biodiversità e gli ecosistemi relativi», da porsi su di un piano quantomeno paritario rispetto alla tutela della proprietà privata.

Peraltro, secondo l'Avvocatura, il presupposto dal quale muove il rimettente sarebbe errato anche sotto diverso profilo.

Osserva, in particolare, che il legislatore non ha espressamente qualificato come d'interpretazione autentica la norma contenuta nel secondo periodo del comma 257 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006. A parere dell'interveniente, tale disposizione detterebbe, piuttosto, una norma innovativa, seppure con effetti retroattivi. Come tale, non sarebbe di per sé costituzionalmente illegittima, dato che il legislatore, al di fuori dell'ambito penalistico, ben può dettare disposizioni con efficacia retroattiva, purché quest'ultima trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale.

In questo caso, la scelta legislativa non sarebbe manifestamente arbitraria, al cospetto della necessità di tutelare interessi - illustrati in precedenza - «di tale rilievo da prevalere rispetto alle esigenze legate alla tutela dell'affidamento, peraltro non legittimo, dei destinatari della regolazione originaria», i quali ben avrebbero potuto prevedere una modifica normativa tesa a operare un nuovo e più equilibrato bilanciamento tra i diritti dell'individuo e l'interesse alla valorizzazione e alla tutela del patrimonio pubblico.

8.- La parte privata e il Presidente del Consiglio dei ministri, in prossimità dell'udienza, hanno depositato memorie, nelle quali hanno confermato e ulteriormente illustrato le proprie difese.

8.1.- L'interveniente, in particolare, ha evidenziato che l'interpretazione autentica operata dal legislatore con il primo periodo della disposizione censurata si sarebbe limitata a restringere il campo di applicazione dell'art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito, escludendo dal suo perimetro le occupazioni illegittime caratterizzate dalla realizzazione di opere amovibili non assentite sull'area demaniale interessata. Il secondo periodo, di conseguenza, si sarebbe limitato a confermare che, per le fattispecie non comprese nell'art. 8 citato, si sarebbe dovuto applicare «il regime civilistico ordinario» del risarcimento del danno da occupazione illegittima di un bene immobile, normalmente computato «in base al reddito ritraibile dalla concessione in godimento del bene», fatta salva la possibilità di risarcimento in forma specifica consistente nel ripristino dei luoghi, nonché l'applicabilità delle altre sanzioni previste dalla normativa pubblicistica.

8.2.- La parte privata, invece, ha aderito agli argomenti del rimettente, in particolare quanto alle questioni sollevate in riferimento agli artt. 24, primo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma,



Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, osservando come la disposizione censurata sia destinata «a ripercuotersi sui giudizi in corso», senza che sia individuabile «un motivo imperativo di interesse generale [...] tale da bilanciare adeguatamente il sacrificio del singolo al diritto inviolabile, garantito dall'art. 24 Cost., di agire in giudizio a difesa dei propri diritti ed interessi legittimi».

### *Considerato in diritto*

1.- La Corte di cassazione, sezione seconda civile, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 257, secondo periodo, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), nella parte in cui «prevede l'applicazione retroattiva dei nuovi criteri di determinazione dell'indennizzo per realizzazione abusiva, ovvero difforme, di opere inamovibili sul demanio marittimo, parametrati ai valori di mercato e non ai criteri legislativi espressi nel precedente D.L. n. 400 del 1993», in riferimento agli artt. 3, 23, 24, primo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

Il suddetto comma 257, al primo periodo (non censurato), offre l'interpretazione autentica dell'art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito, che detta i criteri per la quantificazione - a decorrere dall'anno 1990 - degli indennizzi dovuti per le «utilizzazioni ivi contemplate» dei beni demaniali. In particolare, il citato art. 8 determina gli indennizzi in misura pari a quella dovuta a titolo di canone di concessione, «maggiorata rispettivamente del duecento per cento e del cento per cento», a seconda che ricorra la totale carenza di concessione oppure la sola difformità da essa. Tali utilizzazioni, per effetto dell'esegesi imposta dal medesimo legislatore al primo periodo del comma 257 devono ritenersi riferite «alla mera occupazione di beni demaniali marittimi e relative pertinenze».

Il secondo periodo del medesimo comma 257 - che è la disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale - prevede che «[q]ualora, invece, l'occupazione consista nella realizzazione sui beni demaniali marittimi di opere inamovibili in difetto assoluto di titolo abilitativo o in presenza di titolo abilitativo che per il suo contenuto è incompatibile con la destinazione e disciplina del bene demaniale, l'indennizzo dovuto è commisurato ai valori di mercato, ferma restando l'applicazione delle misure sanzionatorie vigenti, ivi compreso il ripristino dello stato dei luoghi».

2.- La sentenza impugnata nel giudizio principale ha considerato legittima l'applicazione dei nuovi criteri di computo dell'indennizzo anche a un periodo di occupazione abusiva anteriore all'entrata in vigore della legge n. 296 del 2006. Proprio su tale statuizione si appuntano le doglianze del ricorrente nel giudizio *a quo*, che hanno indotto la Corte di cassazione a sollevare le questioni di legittimità costituzionale oggetto dell'odierno scrutinio.

3.- Il rimettente osserva che, ove i sospetti d'illegittimità costituzionale fossero dichiarati fondati, la causa dovrebbe essere definita senza fare applicazione della disposizione censurata, ma ricorrendo alla «precedente regola di giudizio».

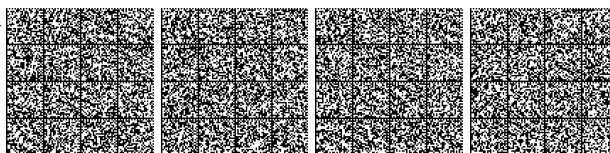
Ciò è sufficiente a superare il controllo esterno che spetta a questa Corte quanto al profilo della rilevanza delle questioni sollevate.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, ad avviso del Collegio *a quo*, il tenore testuale dell'intero comma 257 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 impedirebbe di considerare la disposizione censurata in termini di norma innovativa, come tale applicabile solo a decorrere dal 1° gennaio 2007, dovendosi piuttosto riconoscere a essa una chiara natura interpretativa.

La conseguente efficacia retroattiva della previsione di legge induce il giudice *a quo* a dubitare della sua compatibilità con i parametri costituzionali evocati.

In primo luogo, in violazione degli artt. 3 e 23 Cost., sotto il profilo della lesione del principio di affidamento, il legislatore non avrebbe effettuato un equo bilanciamento tra gli interessi contrapposti, anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU in materia di leggi retroattive.

Sotto altra angolatura, e anche in tal caso con il supporto di giurisprudenza della Corte EDU, viene prospettata la violazione degli artt. 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU. Verrebbe in rilievo, in particolare, un intervento legislativo che, in quanto «destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso» al fine di influenzarne l'esito, lederebbe i principi del giusto processo e della parità delle armi tra le parti, nonché il diritto di difesa e, al contempo, le attribuzioni costituzionalmente riservate all'autorità giudiziaria.



5.- L'Avvocatura ha eccepito l'inammissibilità, «per irrilevanza e difetto di pertinenza», delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 24, 102, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, in ordine all'asserita lesione della sfera riservata alla giurisdizione per effetto della retroattività della disposizione censurata.

Secondo l'interveniente, la questione sollevata, sotto questo profilo, sarebbe astratta, perché già dalla stessa ordinanza di rimessione si evincerebbe che il processo di primo grado dinanzi al Tribunale di Roma è stato incardinato nell'anno 2009, ossia successivamente all'entrata in vigore della disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale.

6.- In via preliminare - quanto alle questioni sollevate dal rimettente in riferimento agli artt. 24, primo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU - va accolta l'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura, sia pure per ragioni diverse da quelle da quest'ultima addotte.

Sebbene, infatti, il giudizio principale sia stato introdotto solo successivamente alla data di entrata in vigore della disposizione censurata (1° gennaio 2007), il rimettente non ha escluso la possibile pendenza, nel momento in cui il legislatore ha deciso di intervenire, di altri giudizi aventi a oggetto la determinazione della misura degli indennizzi in parola.

Tuttavia, questo profilo è solo accennato, mentre l'argomento avrebbe dovuto essere illustrato con maggiore ampiezza, a fronte della costante giurisprudenza costituzionale (che, per tale parte, converge con quella elaborata dalla Corte EDU, ampiamente citata nell'ordinanza di rimessione), secondo cui la valutazione in termini di uso distorto del potere legislativo presuppone che «lo Stato o l'amministrazione pubblica» siano «parti di un processo già radicato», il cui esito possa essere influenzato (sentenze n. 4 del 2024 e n. 174 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2022, n. 260 del 2015 e n. 303 del 2011).

7.- Passando allo scrutinio, nel merito, delle restanti questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost., la Corte di cassazione ha circoscritto l'oggetto del dubbio di illegittimità costituzionale al solo secondo periodo del comma 257 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007, al quale ha esteso la qualificazione in termini di interpretazione autentica fornita dallo stesso legislatore in apertura del precedente primo periodo. Da ciò ha fatto discendere l'efficacia retroattiva anche della disposizione censurata, per questo motivo esposta ai dubbi di compatibilità con i parametri costituzionali evocati.

Questa Corte non condivide tale presupposto ermeneutico, la cui erroneità, tuttavia, non esclude l'ammissibilità delle questioni sollevate, potendosi comunque attribuire alla disposizione in esame un'efficacia retroattiva, sebbene secondo un diverso itinerario esegetico.

7.1.- La disposizione interpretata dal legislatore - l'art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito - si limitava a distinguere tra utilizzazioni difformi dalla concessione e utilizzazioni totalmente prive di titolo e, per il calcolo del relativo indennizzo, utilizzava come parametro il solo canone di concessione, differenziando nelle due ipotesi le maggiorazioni in percentuale.

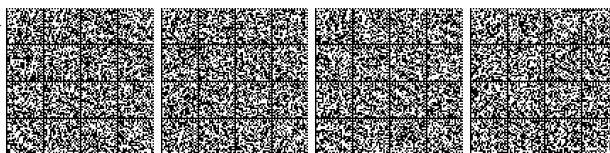
L'originaria disciplina non operava, invece, alcuna distinzione esplicita tra “mere occupazioni” di beni demaniali marittimi e abusi di maggiore gravità, consistenti nella realizzazione di opere inamovibili abusive sulle aree già illegittimamente occupate.

In questo contesto, è intervenuto, appunto, il primo periodo del comma 257 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, che ha voluto chiarire la portata della disposizione, prevedendo che il citato art. 8 si interpreta «nel senso che le utilizzazioni ivi contemplate fanno riferimento alla mera occupazione di beni demaniali marittimi e relative pertinenze».

Il carattere autenticamente interpretativo, e dunque retroattivo, del primo periodo del suddetto comma 257 è pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità, in termini condivisi da questa Corte: in tal senso, tra le ultime, si sono espresse Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 8 maggio 2023, n. 12154 e sezione terza civile, ordinanza 5 luglio 2017, n. 16491.

In conseguenza di tale intervento legislativo, e con l'effetto retroattivo che naturalmente pertiene alle norme di interpretazione autentica, le occupazioni di beni demaniali che, oltre a essere *sine titulo* o non conformi alla concessione rilasciata, fossero anche caratterizzate dalla realizzazione, sulle aree occupate, di opere inamovibili abusive sono state espunte dall'ambito applicativo degli illustrati criteri di quantificazione dell'indennizzo richiamati dall'interpretato art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito.

A quest'ultima tipologia di occupazioni illegittime, all'evidenza più gravi perché caratterizzate anche dalla non assentita trasformazione irreversibile dell'area demaniale, si riferisce il secondo periodo del citato comma 257 ove è previsto un indennizzo più oneroso, al fine di scoraggiare il fenomeno dell'abusivismo.



Questione centrale, come ben evidenziato dall'ordinanza di rimessione, è allora quella di stabilire se la previsione contenuta in tale secondo periodo condivide - come sostiene il giudice *a quo* - la natura di norma d'interpretazione autentica pacificamente riconosciuta al precedente primo periodo, oppure sia una disposizione innovativa, di cui occorre accertare l'efficacia nel tempo, come sostenuto, invece, dalla parte costituita nel presente giudizio.

7.2.- A ben vedere, l'autoqualificazione in termini di norma d'interpretazione autentica è compiuta dal legislatore solo con espresso riferimento alla attribuzione di significato - operata dal primo periodo del più volte citato comma 257 - al termine «utilizzazioni» contenuto nell'art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito. Tale termine, per effetto dell'esegesi imposta per legge, va riferito solo alla “mera” occupazione di beni demaniali marittimi e relative pertinenze, con esclusione dal suo perimetro delle occupazioni con opere inamovibili.

In questo si sostanzia - e si esaurisce - l'operazione ermeneutica compiuta dal legislatore.

Non è dunque la lettera della legge a ostacolare il riconoscimento di un carattere innovativo alla diversa disposizione censurata.

Né appare plausibile, del resto, attribuire al legislatore l'intenzione di estendere l'autoqualificazione anche al secondo periodo del comma 257, soprattutto alla luce del contenuto precettivo di tale ultima previsione normativa.

Secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge, infatti, requisito essenziale affinché una disposizione possa essere considerata di interpretazione autentica è che essa esprima uno dei significati già appartenenti a quelli riconducibili alla previsione interpretata (da ultimo, sentenza n. 4 del 2024; nello stesso senso, sentenze n. 73 del 2017, n. 132 del 2016 e n. 314 del 2013).

Nel caso di specie, per le occupazioni del demanio marittimo caratterizzate dalla compromissione irreversibile dell'area, il legislatore ha introdotto un sistema indennitario basato su un criterio - la commisurazione ai valori di mercato - del tutto diverso da quelli che si potrebbero definire “tabellari” (in quanto basati sulla maggiorazione in misura percentuale fissa dei canoni dovuti per le concessioni demaniali) previsti dall'art. 8, ossia dalla disposizione interpretata.

La regola che impone il riferimento al valore di mercato, quindi, non rientra in alcuna delle possibili varianti di senso già evincibili dall'art. 8, che rinvia a criteri governati da logiche affatto differenti.

Questa evidente incompatibilità con il tenore testuale dell'art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito, esclude la possibilità di considerare parte integrante dell'operazione di interpretazione autentica anche il secondo periodo del comma 257 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007.

È lo stesso legislatore, d'altra parte, a chiarire, con l'utilizzo dell'avverbio «invece», la portata da attribuire a quest'ultima disposizione.

Per un verso, il comune significato dell'avverbio, in termini di opposizione o contrarietà rispetto a precedenti affermazioni, conferma il carattere innovativo del precetto dettato. Sotto altra visuale, il termine impiegato evidenzia comunque lo stretto collegamento esistente con il periodo precedente e la conseguente necessità di considerare in un'ottica unitaria l'efficacia temporale del complessivo intervento legislativo.

È del tutto comprensibile, del resto, che, una volta ristretto, con effetto retroattivo a far data dal 1990, il raggio d'azione delle «utilizzazioni» contemplate dalla disposizione interpretata (e dei connessi indennizzi parametrati ai canoni di concessione), il legislatore abbia voluto disciplinare, con la medesima decorrenza, il diverso fenomeno delle “occupazioni con opere”, applicando a esso l'innovativa (rispetto al criterio in precedenza applicato) regola del «valor[e] di mercato».

Anche una norma innovativa può, peraltro, avere carattere retroattivo (*ex plurimis*, sentenza n. 73 del 2017), in quanto, nonostante il divieto di retroattività della legge costituisca fondamentale valore di civiltà giuridica dell'ordinamento (sentenza n. 4 del 2024), esso, in forza dell'art. 25 Cost., riceve tutela privilegiata esclusivamente in materia penale (sentenze n. 132 del 2016, n. 170 del 2013, n. 264 e n. 78 del 2012).

Il legislatore, in altre parole, ha voluto fissare la modalità di calcolo degli indennizzi dovuti, sin dall'origine, anche per le più gravi condotte di occupazione, consistenti «nella realizzazione sui beni demaniali marittimi di opere inamovibili in difetto assoluto di titolo abilitativo o in presenza di titolo abilitativo che per il suo contenuto è incompatibile con la destinazione e disciplina del bene demaniale».

In tal modo, ha evitato che, per il passato, potessero sorgere dubbi sull'individuazione del criterio utilizzabile, così prevenendo il rischio di contrasti interpretativi. Che si trattasse di un rischio concreto è, del resto, plasticamente dimostrato dalla stessa diversità di opinioni espresse nel presente giudizio circa gli esiti dell'eventuale accoglimento





delle questioni sollevate: da un lato, la parte costituita, convinta - in consonanza con l'auspicio espresso dalla stessa ordinanza di rimessione - dell'applicazione della «precedente regola di giudizio»; dall'altro, l'Avvocatura generale dello Stato, persuasa della riesplorazione dello statuto normativo generale del risarcimento del danno da fatto illecito.

8.- Chiarezza, dunque, la portata retroattiva anche della disposizione censurata, sebbene secondo una lettura divergente da quella offerta dal giudice rimettente, occorre ora passare a scrutinare nel merito le sollevate questioni di legittimità costituzionale. La retroattività di una legge, infatti, deve sempre trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata (così la sentenza n. 73 del 2017, richiamando la sentenza n. 170 del 2013, che riassume, sul tema, le costanti indicazioni di principio espresse da questa Corte e ribadite, successivamente, dalle sentenze n. 104 del 2022, n. 70 del 2020, n. 174 e n. 108 del 2019).

Con specifico riguardo al principio della tutela dell'affidamento, la giurisprudenza di questa Corte, ribadita anche di recente (sentenze n. 216 del 2023 e n. 210 del 2021), ritiene che esso costituisca «ricaduta e declinazione "soggettiva"» della certezza del diritto (sentenza n. 108 del 2019), la quale, a propria volta, integra un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (sentenza n. 16 del 2017), connaturato sia all'ordinamento nazionale, sia al sistema giuridico sovranazionale (sentenze n. 267 e n. 154 del 2017).

Nondimeno, tale principio non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, anche in relazione a diritti soggettivi perfetti. Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica» (sentenza n. 216 del 2023; nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2022 e n. 54 del 2019).

Tale affidamento non è dunque tutelato in termini assoluti e inderogabili (sentenze n. 89 del 2018 e n. 56 del 2015), bensì «sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali» (sentenze n. 108 del 2019 e n. 149 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 16 del 2017 e n. 203 del 2016), da operarsi facendo riferimento ad alcuni parametri che questa Corte ha identificato con chiarezza.

In primo luogo, va considerato il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015).

Viene poi in rilievo la prevedibilità della modifica retroattiva (sentenze n. 169 del 2022, n. 16 del 2017 e n. 160 del 2013), cosicché viene tutelato solo l'affidamento generato da una situazione normativa «sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento», di modo che la modifica intervenuta con effetto retroattivo giunga del tutto inaspettata (sentenza n. 89 del 2018).

Ancora, interessi pubblici sopravvenuti possono comunque esigere interventi normativi che incidano su posizioni consolidate, purché nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi perseguiti (sentenze n. 169 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 108 del 2019).

La valutazione, infine, deve essere sempre condotta tenendo in debita considerazione le «circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato» (sentenza n. 108 del 2019). In particolare, secondo questa Corte, pertiene al prudente apprezzamento del legislatore la possibilità di modificare l'assetto di rapporti già definiti da precedenti leggi, quando risulti in concreto che queste ultime abbiano prodotto risultati non rispondenti a criteri di equità (sentenza n. 56 del 1989 e ordinanza n. 432 del 1989).

9.- Così fissate le coordinate dello scrutinio demandato a questa Corte, le questioni si rivelano non fondate.

Come evidenziato dall'Avvocatura generale dello Stato e riconosciuto dalla stessa ordinanza di rimessione, non può essere sottovalutato il fatto che i soggetti destinatari della disposizione censurata sono «fruttori di manufatti abusivi ovvero difformi rispetto all'originaria concessione».

Non si tratta certo di escludere in assoluto che, in capo a un trasgressore di un divieto, possa sorgere un affidamento salvaguardabile, poiché tale tutela deve quantomeno essere riconosciuta in ordine alla prospettiva di permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio concernente proprio gli effetti della violazione, in base alla legge del tempo in cui la condotta viene tenuta.

Piuttosto, il «grado di meritevolezza dell'affidamento», sempre secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 108 del 2016), può influenzare il risultato dell'operazione di bilanciamento con gli interessi antagonisti pure costituzionalmente protetti.

Da quest'angolo visuale, l'affidamento maturato in capo ai fruttori abusivi di beni pubblici - sui quali siano stati realizzati manufatti che incidono irreversibilmente sulle aree del demanio marittimo - può essere considerata recessiva



rispetto ad altri interessi in gioco, che sono legati non solo alla valorizzazione dei beni demaniali, al fine di ricavare da essi una maggiore redditività (in tesi corrispondente a quella ritraibile sul libero mercato), ma anche alla tutela di tali beni pubblici, in ambiti che incrociano altri delicati interessi di rilievo costituzionale, quali la tutela del paesaggio e dell'ambiente marino.

Rafforza questa conclusione la constatazione che, tra le occupazioni illegittime del demanio marittimo, le uniche situazioni interessate dall'intervento retroattivo peggiorativo, in punto di computo degli indennizzi dovuti, sono proprio e solo quelle caratterizzate dal più alto grado di lesione del bene protetto.

Contrariamente a quanto ritenuto dal Collegio rimettente, peraltro, la scelta legislativa ha eliminato un'evidente sperequazione.

Prima della modifica apportata dalla legge finanziaria 2007, infatti, l'art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito, non operava alcuna distinzione tra l'occupazione "mera" di aree demaniali marittime e l'occupazione "aggravata" dalla trasformazione irreversibile e non assentita delle medesime superfici; sicché gli autori di tali più gravi condotte erano chiamati a corrispondere gli indennizzi dovuti nella medesima misura prevista per i trasgressori che si fossero, quantomeno, astenuti dal realizzare opere inamovibili.

L'art. 1, comma 257, della legge n. 296 del 2006 interviene proprio per differenziare posizioni caratterizzate da un'oggettiva diversa gravità delle condotte; tanto che la stessa ordinanza di rimessione riconosce la ragionevolezza, in astratto, del criterio di quantificazione dell'indennizzo commisurato, nei casi più gravi di "occupazioni con opere", al valore di mercato dei beni.

L'affidamento generatosi in capo agli artefici di opere abusive su aree demaniali illegittimamente occupate, declinato nell'aspettativa di continuare a pagare gli stessi indennizzi previsti per condotte oggettivamente meno gravi, è stato dunque legittimamente sacrificato dal legislatore, in quanto connesso a posizioni «acquisite sulla base di leggi che, a un più approfondito esame o a seguito dell'esperienza derivante dalla loro applicazione», hanno generato risultati iniqui (sentenza n. 56 del 1989 e ordinanza n. 432 del 1989).

Del resto, la norma retroattiva non può neppure considerarsi assolutamente imprevedibile.

Il criterio di computo degli indennizzi utilizzato in precedenza, infatti, era pur sempre legato a un parametro, quello dei canoni di concessione, rispetto al quale la giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto l'esistenza di una «precisa linea evolutiva» (sentenza n. 302 del 2010), caratterizzata dalla tendenza alla variazione in aumento, in particolare con riferimento all'utilizzazione dei beni appartenenti al demanio marittimo.

Si tratta, d'altra parte, di un processo «in corso da diversi decenni» (ancora sentenza n. 302 del 2010), poiché, come ricordato anche dalla sentenza n. 29 del 2017, una consistente maggiorazione dei canoni in questione era già stata disposta dall'art. 32, commi 21, 22 e 23, del decreto-legge 30 settembre 2003 n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2003, n. 326, anche se poi la concreta applicazione degli aumenti così disposti era stata successivamente rinviata, sino a quando proprio l'art. 1, comma 256, della legge n. 296 del 2006 ha previsto la loro abrogazione, introducendo contestualmente i nuovi criteri di calcolo.

Tutto ciò mostra che un aumento degli indennizzi - anche in base al sistema di computo legato ai canoni - non poteva certo considerarsi inaspettato, anche (ed anzi, proprio) negli anni presi in considerazione nel giudizio principale, rispetto ai quali la disposizione qui censurata ha inteso intervenire in modo retroattivo, sostituendosi «ad un precedente aumento, di notevole entità, non applicato per effetto di successive proroghe, ma rimasto tuttavia in vigore sino ad essere rimosso, a favore di quello vigente, dalla norma oggetto di censura» (sentenze n. 29 del 2017 e n. 302 del 2010).

Ciò basta a escludere il carattere improvviso della scelta del legislatore.

Quest'ultima, peraltro, non può considerarsi neppure sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti (sentenze n. 169 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 108 del 2019), dal momento che la giurisprudenza di questa Corte ha già affermato che la tendenza all'aumento dei canoni demaniali - e, di conseguenza, dei relativi indennizzi per le occupazioni illegittime delle aree - segue una direttrice conforme agli artt. 3 e 97 Cost. (sentenze n. 49 del 2021, n. 29 del 2017 e n. 302 del 2010), volta a consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e a rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli (appunto di mercato) pagati in favore di locatori privati.

Per il complesso di queste ragioni, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost. devono essere dichiarate non fondate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 257, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», sollevate, in riferimento agli artt. 24, primo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 257, secondo periodo, della legge n. 296 del 2006, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost., dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240070

n. 71

*Sentenza 20 marzo - 23 aprile 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Delitto di sottrazione e trattenimento di minore all'estero - Regime di procedibilità - Punibilità d'ufficio - Omessa previsione della punibilità a querela, a differenza del reato di sottrazione di persone incapaci - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento e irragionevolezza - Non fondatezza della questione.**

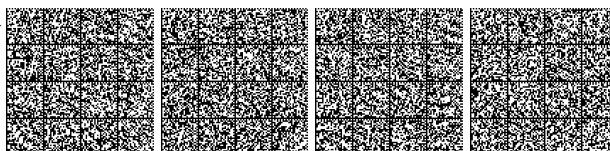
- Codice penale, art. 574-bis.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

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



ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 574-*bis* del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Cuneo, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di M. P., con ordinanza del 20 giugno 2023, iscritta al n. 106 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 19 marzo 2024.

Visti l'atto di costituzione fuori termine di M. P., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 20 marzo 2024 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;  
deliberato nella camera di consiglio del 20 marzo 2024.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 20 giugno 2023 (reg. ord. n. 106 del 2023) il Tribunale ordinario di Cuneo, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 574-*bis* del codice penale, nella parte in cui non prevede la punibilità a querela del delitto di sottrazione e trattenimento di minore all'estero, per ingiustificata disparità di trattamento e irragionevolezza rispetto al reato di sottrazione di persone incapaci di cui all'art. 574 cod. pen.

1.1.- Il tribunale rimettente riferisce di dover procedere nei confronti di una cittadina della Repubblica Ceca, che era stata citata a giudizio dal pubblico ministero in data 24 febbraio 2021 poiché, dall'inizio del mese di settembre 2019 al mese di maggio 2021, aveva trattenuto all'estero, nel proprio Stato di origine, i figli minori contro la volontà del padre esercente con lei la responsabilità genitoriale sui minori.

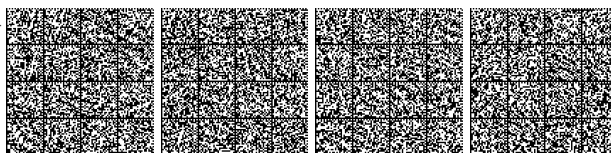
Quest'ultimo aveva voluto rimettere la denuncia-querela presentata contro la madre dei propri figli su invito del giudice ceco (Corte d'appello di Brno) che, nel disporre il rientro dei minori in Italia, aveva posto come condizione che il padre compisse tutti gli atti necessari ad evitare un inasprimento ulteriore dei rapporti tra i genitori e a favorire il recupero dell'armonia familiare.

2.- Il giudice *a quo* rileva però l'inutilità di tale volontà di remissione poiché il reato di cui all'art. 574-*bis* cod. pen. è perseguibile d'ufficio; la fattispecie criminosa è stata infatti introdotta dall'art. 3, comma 29, lettera b), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), che ha inasprito il trattamento sanzionatorio rispetto al reato base di sottrazione di persone incapaci di cui all'art. 574 cod. pen.

Secondo il rimettente tale inasprimento sarebbe giustificato dalla maggiore gravità della condotta realizzata all'estero, per la difficoltà di «recuperare» il minore, mentre non vi sarebbe ragionevole giustificazione del differente regime di perseguibilità, che si tradurrebbe in una ingiustificata disparità di trattamento poiché entrambi i reati di sottrazione di minore, in Italia o all'estero, sono volti a tutelare lo stesso bene giuridico, ovvero l'effettivo esercizio della responsabilità genitoriale.

3.- Inoltre, la possibilità di rimettere la querela faciliterebbe il recupero dell'armonia familiare che non solo rileva nella specie, avendo ad esso fatto specifico riferimento la Corte d'appello di Brno che ha consentito di riportare i minori in Italia, ma è un interesse essenziale di cui anche questa Corte ha tenuto conto quando, con la sentenza n. 102 del 2020, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 574-*bis*, terzo comma, cod. pen. «nella parte in cui prevede che la condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di sottrazione e mantenimento di minore all'estero ai danni del figlio minore comporta la sospensione dell'esercizio della responsabilità genitoriale, anziché la possibilità per il giudice di disporre la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale».

4.- In punto di rilevanza il rimettente osserva che, poiché nel corso del dibattimento si è dimostrato che l'imputata ha trattenuto i figli minori all'estero contro la volontà del loro padre, il pubblico ministero ha contestato il delitto per cui nel giudizio dovrà farsi applicazione dell'art. 574-*bis* cod. pen., senza possibilità di pronunciare una sentenza di proscioglimento per intervenuta remissione di querela.



5.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo la non fondatezza della questione prospettata; invero, dopo un breve excursus normativo sulla legge n. 94 del 2009, che ha introdotto diverse norme volte a rafforzare la tutela dei minori, tra cui il reato di sottrazione di minore all'estero, l'Avvocatura generale pone in luce l'evoluzione giuridica e sociale subita dal bene giuridico che viene in rilievo.

5.1.- In origine, infatti, le fattispecie di sottrazione previste dall'art. 574 cod. pen. (sottrazione di persone incapaci) e dall'art. 573 cod. pen. (sottrazione consensuale di minorenni) erano volte a tutelare l'unità familiare e l'interesse dei genitori a mantenere il controllo sui figli minori.

5.2.- Tuttavia, con l'evoluzione della coscienza sociale, già questa Corte ha riconosciuto che l'art. 574 cod. pen. non tutela solo il diritto di chi esercita il potere-dovere di genitore, ma anche l'interesse del minore a vivere nel luogo di residenza abituale, secondo le determinazioni e indicazioni del genitore stesso, e ha individuato, quale oggetto di tutela del reato di sottrazione di minore, la responsabilità genitoriale esercitata nel preminente interesse del minore stesso.

5.3.- In questo contesto si sarebbe inserito il nuovo delitto di cui all'art. 574-bis cod. pen. che, nel sanzionare più severamente le condotte di sottrazione del minorenne che viene portato all'estero mediante la previsione di una fattispecie autonoma perseguibile di ufficio e per cui è prevista una pena più grave, avrebbe permesso di superare gli elementi di debolezza della disciplina previgente ovvero i limiti derivanti dalla perseguibilità a querela e dalla mancanza dei presupposti per procedere all'arresto in flagranza e per adottare misure cautelari.

5.4.- In ogni caso, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene la questione non fondata per due ordini di motivi; in primo luogo poiché la sottrazione di minore in Italia e quella all'estero non sarebbero comparabili, essendo quest'ultima condotta più grave di quella posta in essere sul territorio dello Stato, sia per la difficoltà di recuperare il minore stesso, sia perché quest'ultimo viene privato della possibilità di vivere nel contesto ambientale che gli è proprio e dove più facilmente può realizzare la sua personalità.

5.5.- Inoltre, rileverebbe la considerazione della discrezionalità del legislatore nel determinare il regime di procedibilità dei reati che, per costante giurisprudenza costituzionale, sarebbe sindacabile solo in caso di manifesta irragionevolezza che nella specie non ricorre, stante la maggiore gravità del reato di cui all'art. 574-bis cod. pen., e a fronte dell'interpretazione evolutiva dell'interesse tutelato, che vede il diritto del minore al centro della valutazione e suggerisce una «pubblicizzazione» di tale interesse coerente con la perseguibilità d'ufficio.

5.6.- L'imputata nel giudizio *a quo* si è costituita tardivamente e la trattazione della causa è stata fissata in camera di consiglio.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale di Cuneo, in composizione monocratica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del delitto di sottrazione e trattenimento di minore all'estero di cui all'art. 574-bis cod. pen., nella parte in cui prevede che il reato sia perseguibile d'ufficio anziché a querela.

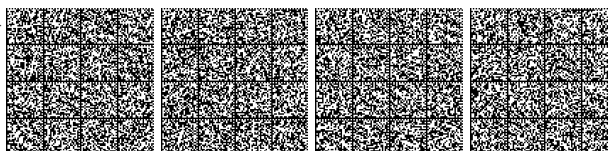
1.1.- Il giudice riferisce che nel giudizio *a quo* l'imputata aveva trattenuto nella Repubblica Ceca i figli minori contro la volontà del padre e la Corte d'appello di Brno, nel disporre il rientro in Italia, aveva raccomandato che il padre facesse tutto quanto fosse necessario per il recupero dell'armonia familiare.

1.2.- Secondo il rimettente la perseguibilità d'ufficio del reato previsto dall'art. 574-bis cod. pen. si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. per ingiustificata disparità di trattamento e irragionevolezza rispetto al diverso reato di sottrazione di persone incapaci di cui all'art. 574 cod. pen., poiché entrambi mirano a tutelare lo stesso bene giuridico, l'esercizio della responsabilità genitoriale, e la maggiore gravità della condotta di conduzione o trattenimento all'estero del minore sarebbe già compensata da un aggravamento del trattamento sanzionatorio previsto per la sottrazione di incapace nel territorio nazionale.

Pertanto, il diverso regime di procedibilità non troverebbe ragionevole giustificazione e, anzi, renderebbe impossibile il recupero dell'armonia familiare tramite la possibilità offerta dalla rimessione della querela.

2.- La questione non è fondata.

3.- L'art. 574-bis è stato introdotto nel codice penale dalla legge n. 94 del 2009 e si iscrive in un più ampio quadro di risposte sanzionatorie che il legislatore ha inteso dare alle condotte criminose che coinvolgono i minori, tra cui



figurano l'introduzione del delitto di accattonaggio con impiego di minori e le aggravanti del sequestro di persona a danno del minore o a danno del minore condotto o trattenuto all'estero.

4.- Il reato di sottrazione di minore all'estero è stato inserito tra i reati contro l'assistenza familiare, ove è collocato anche il reato di sottrazione di persona incapace di cui all'art. 574 cod. pen., con cui condivide la tipizzazione della condotta, consistente nel sottrarre un minore al genitore esercente la responsabilità genitoriale o ritenerlo contro la volontà di quest'ultimo.

4.1.- Elemento specializzante della nuova fattispecie criminosa è il fatto che la conduzione o il trattenimento vengono realizzati all'estero, lontano dal luogo di residenza o dimora abituale del minore; e per questo il legislatore ha previsto una pena più severa che va da uno a quattro anni di reclusione, mentre la fattispecie prevista dall'art. 574 cod. pen. prevede la pena della reclusione da uno a tre anni.

5.- Dalla descrizione delle condotte e dalla stessa collocazione dei reati, che - come si è detto - sono stati inseriti tra i delitti contro l'assistenza familiare, si evince che il bene protetto è l'interesse familiare connesso all'esercizio della responsabilità genitoriale, che ha subito un'evoluzione normativa e giurisprudenziale a partire dalla riforma del diritto di famiglia di cui alla legge 19 maggio 1975, n. 151 (Riforma del diritto di famiglia).

6.- In particolare, tale riforma ha attribuito detta «potestà» ad entrambi i genitori (art. 316 del codice civile), così attuando la previsione costituzionale di uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, e, all'art. 147 cod. civ., ha stabilito che l'obbligo di mantenere, istruire ed educare la prole deve essere adempiuto tenendo conto delle capacità, delle inclinazioni e delle aspirazioni dei figli.

6.1.- La legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali) ha aggiunto, con l'art. 1, comma 8, l'art. 315-*bis* cod. civ. che stabilisce il diritto del figlio di essere mantenuto, educato, istruito e assistito moralmente dai genitori, secondo le sue capacità e inclinazioni, e ciò anche in attuazione degli artt. 2 e 30 Cost.

6.2.- Rafforza questa concezione una successiva tappa normativa, costituita dall'art. 39 del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), che, nel modificare l'art. 316 cod. civ., ha sostituito alla «potestà» genitoriale la «responsabilità» genitoriale sui figli, facendo riferimento ad un concetto che non coincide più con l'esercizio di un potere, di cui il minore costituiva l'oggetto, ma rimanda all'assunzione di un ruolo che il genitore svolge nell'interesse di un altro (il minore) e per il quale è chiamato a rispondere.

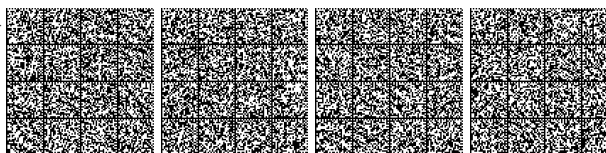
L'art. 55 del citato d.lgs. n. 154 del 2013 ha aggiunto, inoltre, l'art. 337-*ter* cod. civ. che prevede che entrambi i genitori, ancorché separati, restano titolari della responsabilità genitoriale, così ulteriormente valorizzando l'interesse del figlio a mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con il padre e con la madre e a ricevere da loro cura, educazione, istruzione e assistenza morale.

7.- La tutela del minore è oggetto di attenzione anche a livello internazionale e, infatti, la Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, sancisce espressamente il diritto del fanciullo ad essere allevato dai propri genitori in modo da assicurarne lo sviluppo nel pieno rispetto delle sue capacità; la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, firmata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77, mira a promuovere, nell'interesse superiore dei fanciulli, i loro diritti (art. 1) e stabilisce che le decisioni dell'autorità giudiziaria, nelle procedure che interessano i minori, devono essere guidate dagli interessi di questi ultimi (art. 6).

8.- Anche la giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto che la responsabilità genitoriale va esercitata nell'interesse dei minori e, infatti, le sentenze n. 7 del 2013 e n. 31 del 2012 hanno dichiarato la illegittimità costituzionale dell'automatismo della pena accessoria della perdita della potestà genitoriale eliminandolo, proprio in considerazione della necessità di valutare in concreto, caso per caso, quale sia l'effettivo interesse del minore.

Nello stesso senso, la sentenza n. 102 del 2020 ha caducato l'automatismo della sospensione della responsabilità genitoriale proprio nel caso di condanna del genitore per il reato di sottrazione di minore all'estero di cui all'art. 574-*bis* cod. pen.

Tale pronuncia fa espresso richiamo alla relazione illustrativa al d.lgs. n. 154 del 2013 e alla nozione di responsabilità genitoriale da essa introdotta, che è concetto più ampio della precedente potestà, consistendo, ora, in un insieme di doveri, obblighi e diritti gravanti sul genitore. In tal modo si conferma il passaggio dalla nozione di potestà attribuita nell'interesse del padre, all'epoca unico custode dell'unità familiare, a quella attuale di responsabilità genitoriale, funzionale alla protezione dell'interesse del minore.



9.- Il ricordato mutamento della disciplina denota il rilievo pubblicistico dell'interesse protetto dai reati di sottrazione, che non è più correlato al mantenimento delle prerogative genitoriali, ma al rilevante allarme sociale determinato anche dalla difficoltà di ritrovare il minore all'estero e di ricondurlo in Italia.

9.1.- Inoltre, la condotta realizzata all'estero è ben diversa da quella di cui all'art. 574 cod. pen e, quindi, non è ad essa comparabile, poiché incide non solo sull'interesse del minore a non crescere lontano da uno dei genitori o da entrambi, ma anche su quello di non vedersi sradicato dal suo originario contesto.

Pertanto, la discrezionalità del legislatore nel prevedere un diverso regime di perseguibilità dei due reati non è stata esercitata in maniera irragionevole.

10.- In riferimento al ripristino dell'armonia familiare con l'altro genitore, che sarebbe consentito dalla remissione della querela, va considerata la deterrenza costituita dalla procedibilità d'ufficio, anche in considerazione di possibili condizionamenti psicologici che potrebbe subire il genitore denunciante in ordine alla rimessione della querela ove la norma lo consentisse.

10.1.- Va comunque considerato che la pena minima prevista dall'art. 574-bis cod. pen. è sotto il limite della possibilità di fruire della sospensione condizionale della pena, fatto questo che consente al giudice di calibrare la pena anche in ragione di una ricomposizione familiare.

10.2.- Infine, va ricordato che per il ricomponimento dell'unità familiare, ben può farsi ricorso allo specifico strumento della giustizia riparativa, introdotta nell'ordinamento dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), che, attraverso specifici programmi che coinvolgono la vittima del reato, la persona indicata come autore dell'offesa e altri soggetti appartenenti alla comunità, consente di responsabilizzare l'autore dell'offesa e recuperare le relazioni interpersonali danneggiate dal reato.

11.- Pertanto, le suesposte ragioni giustificano la scelta del legislatore di differenziare il regime di perseguibilità delle fattispecie di sottrazione di cui agli artt. 574 e 574-bis cod. pen. e determinano la non fondatezza della questione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 574-bis del codice penale, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Cuneo, in composizione monocratica, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

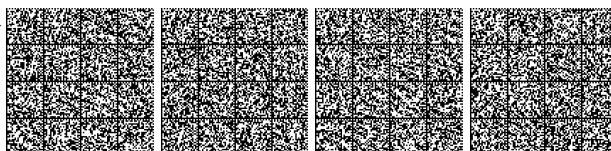
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240071



n. 72

*Ordinanza 11 - 23 aprile 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Interventi di Medtronic Italia spa e Instrumentation Laboratory spa nel giudizio, in via incidentale, avente ad oggetto la disposizione che stabilisce, nell'ambito della razionalizzazione della spesa sanitaria, il recupero degli oneri di ripiano derivanti dal superamento del tetto di spesa per dispositivi medici - Inammissibilità degli interventi.**

- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, art. 9-ter.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

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

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-quater, nel procedimento vertente tra Siemens Healthcare srl ed il Ministero della salute ed altri con ordinanza del 24 novembre 2023, iscritta al n. 165 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2024, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 9 aprile 2024.

Visti gli atti di costituzione di Siemens Healthcare srl e della Regione Toscana, nonché gli atti di intervento di Medtronic Italia spa, FRL Medical Service srl e Instrumentation Laboratory spa e del Presidente del Consiglio dei ministri;

viste le istanze di fissazione della camera di consiglio per la decisione sulla ammissibilità degli interventi depositate da Medtronic Italia spa e da Instrumentation Laboratory spa;

uditi nella camera di consiglio dell'11 aprile 2024 la Giudice relattrice Maria Rosaria San Giorgio e il Giudice relatore Marco D'Alberti;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 aprile 2024.





Ritenuto che, con ordinanza del 24 novembre 2023, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-*quater*, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9-*ter* del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

che il giudice rimettente riferisce di dover decidere sull'impugnazione dei provvedimenti regionali con i quali, in applicazione della previsione di legge, è stato disposto, nei confronti dell'impresa ricorrente (azienda fornitrice di dispositivi medici per il Servizio sanitario nazionale), il recupero degli oneri di ripiano derivanti dal superamento del tetto di spesa per dispositivi medici, relativamente agli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, insieme agli atti generali presupposti;

che Medtronic Italia spa e Instrumentation Laboratory spa sono intervenute nel presente giudizio incidentale, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, e hanno depositato istanze, ai sensi dell'art. 5 delle medesime Norme integrative, di fissazione anticipata e separata della sola questione concernente l'ammissibilità dell'intervento;

che entrambe le società riferiscono di essere aggiudicatrici di appalti pubblici, indetti da numerose aziende sanitarie in tutto il territorio nazionale, aventi ad oggetto la fornitura di dispositivi medici, e sostengono, conseguentemente, di essere portatrici di un interesse inerente all'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio, in quanto destinate a subire effetti immediati e diretti derivanti dalla pronuncia di questa Corte;

che le due intervenienti riferiscono, altresì, di aver presentato autonomi ricorsi innanzi allo stesso TAR, avverso i medesimi atti amministrativi da cui origina il giudizio *a quo*, e di aver formulato in quella sede analoghe censure di illegittimità costituzionale nei riguardi della disposizione di legge che forma oggetto del presente giudizio;

che esse, inoltre, fanno anche presente di essersi «formalmente costituit[e]» nel giudizio *a quo*.

Considerato che Medtronic Italia spa e Instrumentation Laboratory spa non rivestono la qualifica di parti nel presente giudizio incidentale in quanto esse, come emerge dagli atti processuali allegati all'ordinanza del giudice rimettente, al momento della rimessione delle questioni di legittimità costituzionale non erano ancora intervenute nel giudizio *a quo*;

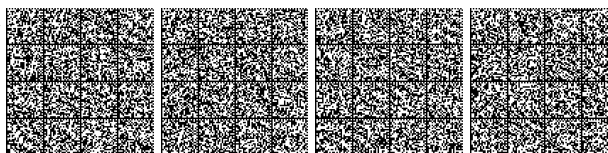
che, infatti, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale «i soggetti che erano parti del giudizio *a quo* al momento dell'ordinanza di rimessione, oltre che il Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale» (tra le tante, sentenza n. 119 del 2020 e ordinanza n. 14 del 2022);

che l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative, è ammissibile solo per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (tra le tante, sentenza n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019);

che, nella specie, Medtronic Italia spa e Instrumentation Laboratory spa non sono titolari di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un mero interesse riflesso all'accoglimento della questione, in quanto assoggettate alla disposizione censurata;

che nemmeno rileva, per costante giurisprudenza di questa Corte, la circostanza che le predette società abbiano presentato, innanzi al medesimo TAR rimettente, autonomi ricorsi ove sono state prospettate questioni di legittimità costituzionale di identico tenore rispetto a quelle relative al presente giudizio incidentale, nel quale chiedono di intervenire, «poiché, ove si ritenesse altrimenti, verrebbe sostanzialmente soppresso il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale [...] e non sarebbe consentito alla Corte di verificare la rilevanza della questione» (ordinanza n. 202 del 2020);

che per le considerazioni sopra esposte devono essere dichiarati non ammissibili gli interventi di Medtronic Italia spa e Instrumentation Laboratory spa.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non ammissibili gli interventi spiegati da Medtronic Italia spa e Instrumentation Laboratory spa.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO - Marco D'ALBERTI, *Redattori*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240072



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 12

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 marzo 2024*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche alla legge regionale n. 10 del 2011, recante norme sull'attività edilizia - Recupero dei sottotetti esistenti - Estensione al 31 dicembre 2022 del periodo di preesistenza dei sottotetti ai fini del loro recupero ai fini residenziali - Modifica alla legge regionale n. 40 del 2017, recante disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente - Estensione ai vani e ai locali accessori esistenti al 31 dicembre 2022 ai fini dell'applicazione della legge regionale n. 40 del 2017.**

– Legge della Regione Abruzzo 25 gennaio 2024, n. 4 (Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio di previsione finanziario 2024-2026 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2024)), art. 26, commi 20, lettera *a*), e 21.

Ricorso *ex art.* 127 della costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587 fax: 0696514000, PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 20, lettera *a*) e comma 21, della legge della Regione Abruzzo n. 4 del 25 gennaio 2024 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2024-2026 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2024)».

*Premessa.*

Sul B.U.R. Abruzzo del 26 gennaio 2024, n. 12, numero speciale, è stata pubblicata la legge n. 4 del 25 gennaio 2024 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2024-2026 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2024)».

La legge regionale presenta, all'art. 26, comma 20, lettera *a*) e comma 21, profili di contrasto con la Costituzione, si propone, pertanto, questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 Cost. per il seguente

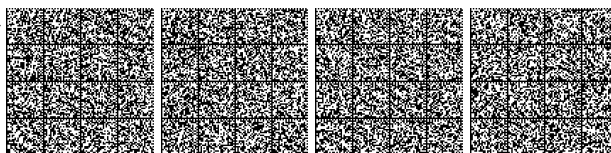
## MOTIVO

*Illegittimità costituzione dell'art. 26, comma 20, lettera a) e comma 21 per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con il principio fondamentale della materia «governo del territorio», attraverso la violazione dei parametri interposti di cui agli articoli 2-bis e 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, all'art. 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), e agli standard urbanistici di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968.*

L'art. 26, comma 20, lettera *a*), modificando l'art. 1, comma 1, della legge regionale Abruzzo 18 aprile 2011, n. 10, estende al 31 dicembre 2022 il periodo di preesistenza di sottotetti o accessori ai fini del recupero edilizio. A seguito di detta modifica, la norma risulta, pertanto, avere il seguente tenore:

«È consentito il recupero ai fini residenziali dei sottotetti esistenti alla data del 31 dicembre 2022 previo rilascio del titolo edilizio abitativo».

Il successivo comma 21 del medesimo art. 26, inoltre, modificando a sua volta il termine contenuto nell'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge regionale Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40, recante «Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente», stabilisce che ai fini dell'applicazione della legge, si definiscono «*a*) vani e locali accessori: i vani e i locali esistenti al 31 dicembre 2022».



Le descritte disposizioni, pertanto, ammettono, nell'ambito di iniziative di recupero del patrimonio edilizio esistente, l'utilizzazione residenziale di tali locali indipendentemente dai parametri urbanistici e delle densità edilizie. Tale meccanismo distorsivo consente, dapprima, di realizzare sottotetti e accessori senza che facciano volume urbanistico, salvo poi, per effetto di norme come quella in esame, l'utilizzo per uso abitativo, senza che sia richiesto il rispetto di parametri urbanistico — edilizi.

Le disposizioni violano, pertanto, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con il principio fondamentale della materia «governo del territorio», attraverso la violazione dei parametri interposti di cui agli articoli 2-bis e 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, all'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), e agli standard urbanistici di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968.

In particolare, gli articoli 2-bis e 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, nel consentire la possibilità da parte delle regioni di emanare disposizioni derogatorie al decreto ministeriale n. 1444/1968, stabilisce al contempo che ciò può avvenire «nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici, comunque, funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali».

In questo quadro, non è consentito alle regioni — al di fuori di una disciplina temporanea ed eccezionale — introdurre con legge deroghe generalizzate e permanenti alla pianificazione urbanistica e agli standard stabiliti dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968.

La pianificazione urbanistica svolge, infatti, una funzione necessaria e insostituibile di disciplina dell'uso del territorio, rappresentando la principale (se non unica) sede in cui è possibile operare la sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, afferenti a ciascun ambito territoriale.

L'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), stabilisce inoltre che «in tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi» e che detti limiti «sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministero per i lavori pubblici».

Codesta Corte costituzionale, con costante giurisprudenza (si vedano tra le altre le sentenze nn. 170 e 219 del 2021, n. 24 del 2022, e, da ultimo, la sentenza 10 febbraio 2023, n. 17) ha avuto modo di chiarire che detta disposizione, nel prevedere l'osservanza di limiti inderogabili nella formazione degli strumenti urbanistici, presuppone la necessaria sussistenza del sistema della pianificazione del territorio.

Corollario di esso è che tutti i singoli interventi di trasformazione devono rinvenire la loro base in un presupposto atto di pianificazione e devono rispettarne le prescrizioni.

Solo attraverso una visione integrata di una determinata porzione di territorio, sufficientemente ampia da poter allocare su di esso tutte le funzioni che per loro natura richiedono di trovarvi posto, è possibile garantirne un ordinato sviluppo.

A ciò si aggiunga che laddove sono state stabilite, come nella specie, proroghe reiterate, codesta Corte, con la sentenza n. 17 e, ancor più di recente con la sentenza n. 147 del 2023, ha, in termini generali, rilevato che «Normative di tal fatta, tuttavia, debbono essere necessariamente eccezionali e transitorie, poiché una generalizzata possibilità di recupero volumetrico a fini abitativi — tanto più se frutto, come nel caso di specie, di reiterati interventi legislativi che ne proiettano nel tempo l'operatività — aumenta in maniera esponenziale il numero degli interventi assentibili e può anche incentivare interventi difforni dai piani urbanistici, in contraddizione con gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo ed efficientamento energetico».

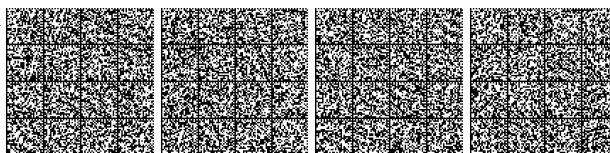
Alla luce di quanto esposto emerge, dunque, l'illegittimità delle disposizioni in esame.

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi l'art. 26, comma 20, lettera a) e comma 21, della legge della Regione Abruzzo n. 4 del 25 gennaio 2024 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2024-2026 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2024)» e conseguentemente annullarli per i motivi illustrati nel presente ricorso.*

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 20 marzo 2024.



2. legge della Regione Abruzzo n. 4 nel 25 gennaio 2024 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2024-2026 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2024).

Roma, 25 marzo 2024

*L'Avvocato dello Stato: GALLUZZO*

24C00070

n. 59

*Ordinanza del 25 gennaio 2024 della Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio sul ricorso proposto da Stabilimento balneare lido di Ciro Litrano, Civita e soci snc contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale Latina.*

**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, in ogni stato e grado, alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Dichiarazione di estinzione del processo, con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, in caso di deposito ai sensi del secondo periodo del comma 197 dell’art. 1 della legge 197 del 2022 [deposito di copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata] – Denunciato effetto immediato della dichiarazione di estinzione, prima e in pendenza del termine fissato per l’amministrazione impositrice di decidere in relazione all’eventuale diniego della domanda di definizione agevolata.**

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, comma 198.

**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Diniego della definizione agevolata – Processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198 dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022 - Previsione che l’eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all’organo giurisdizionale che ha dichiarato l’estinzione - Previsione che il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione e la revocazione è richiesta congiuntamente all’impugnazione del diniego.**

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 200 e 201.

## LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI SECONDO GRADO DEL LAZIO

### SEZIONE 14

riunita in udienza il 17 ottobre 2023 alle ore 10,00 con la seguente composizione collegiale:

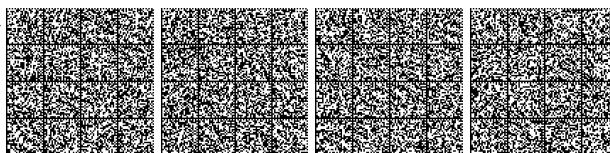
Lorelli Quirino, Presidente e relatore;  
Del Giudice Bruno, giudice;  
Castiello Francesco, giudice;

in data 17 ottobre 2023 ha pronunciato la seguente ordinanza — sull’appello n. 4616/2019 depositato il 2 agosto 2019, proposto da Stabilimento balneare Lido di Litrano Ciro, Civita e Soci Snc - 00981550593, difeso da dott. Giovanni Aprea — PRAGNN54P06D708E ed elettivamente domiciliato presso studiogiovanniaprea@pec.it

Contro Ag. Entrate Direzione provinciale Latina - viale Le Corbusier Ang Viavespucci 04100 Latina LT elettivamente domiciliato presso dp.latina@pce.agenziaentrate.it

Avente ad oggetto l’impugnazione di:

pronuncia sentenza n. 9/2019 emessa dalla Commissione tributaria provinciale Latina sez. 5 e pubblicata il 17 gennaio 2019.



Atti impositivi:

cartella di pagamento n. 05720180003859644 IVA-ALTRO 2014  
a seguito di discussione in pubblica udienza.

### *Elementi in fatto*

1. Con ricorso in appello depositato il 2 agosto 2019, la società «Stabilimento balneare Lido di Mitrano Ciro, Civita & soci s.n.c.», rappresentata e difesa dal dott. G. Aprea, impugnava la sentenza n. 9/5/2019 del 17 gennaio 2019, resa dalla C.T.P. di Latina, che aveva rigettato il ricorso proposto dalla società avverso la cartella di pagamento n. 05720180003858644000, relativa ad IVA del 2014, riproponendo tutte le doglianze mosse avverso l'atto impositivo nel ricorso di primo grado.

Si costituiva in giudizio l'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale di Latina, ufficio legale, depositando controdeduzioni in data 9 ottobre 2019, deducendo la infondatezza del gravame e chiedendo la conferma della sentenza di primo grado, con vittoria delle spese di giudizio.

Il 6 ottobre 2023 parte appellante depositava al giudizio la domanda di definizione agevolata delle liti tributarie pendenti di cui all'art. 1, commi da 186 a 202 della legge 29 dicembre 2022, n. 197. Il successivo 9 ottobre 2023 la società appellante depositava altresì istanza di sospensione/cessazione del processo a firma del difensore indirizzata alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado per il Lazio. Il 12 ottobre 2023 l'Agenzia delle entrate depositava una propria memoria nella quale dichiarava di aderire alla richiesta della società contribuente di definizione agevolata, prendendo atto del deposito della domanda.

All'udienza del 17 ottobre 2023 fissata per la discussione della causa, il rappresentante dell'Amministrazione finanziaria dichiarava di non opporsi alla domanda di definizione agevolata. Quindi alla contestuale Camera di consiglio si è ritenuto di dover sottoporre alla Corte costituzionale la seguente questione.

## D I R I T T O

### *1. Questioni di legittimità costituzionale.*

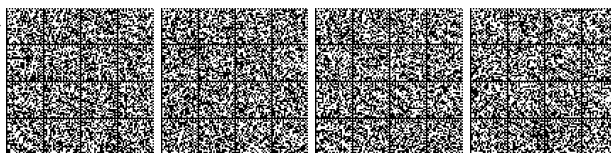
Preliminarmente e d'ufficio, ritiene questo giudicante di dover sollevare questione di legittimità costituzionale:

A) dell'art. 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», in vigore dal 1° gennaio 2023, che così dispone «198. Nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, [“197. Le controversie definibili non sono sospese, salvo che il contribuente faccia apposita richiesta al giudice, dichiarando di volersi avvalere della definizione agevolata. In tal caso il processo è sospeso fino al 10 ottobre 2023 ed entro la stessa data il contribuente ha l'onere di depositare, presso l'organo giurisdizionale innanzi al quale pende la controversia, copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata.”] il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione. Le spese del processo restano a carico della parte che le ha anticipate.»:

a) per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, per palese contrasto con gli articoli 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

b) per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

B) dell'art. 1, commi 200 (in vigore dal 31 marzo 2023) e 201 (in vigore dal 1° gennaio 2023) della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», i quali così dispongono: «200. L'eventuale diniego della definizione agevolata deve essere



notificato entro il 30 settembre 2024 con le modalità previste per la notificazione degli atti processuali. Il diniego è impugnabile entro sessanta giorni dalla notificazione del medesimo dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia. Nel caso in cui la definizione della controversia è richiesta in pendenza del termine per impugnare, la pronuncia giurisdizionale può essere impugnata dal contribuente unitamente al diniego della definizione entro sessanta giorni dalla notifica di quest'ultimo ovvero dalla controparte nel medesimo termine.»; 201. Per i processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198, l'eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all'organo giurisdizionale che ha dichiarato l'estinzione. Il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione pronunciato ai sensi del comma 198 e la revocazione è chiesta congiuntamente al l'impugnazione del diniego. Il termine per impugnare il diniego della definizione e per chiedere la revocazione è di sessanta giorni dalla notificazione di cui al comma 200.»), per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

## 2. Rilevanza delle questioni nel giudizio a quo.

2.1. Il necessario «nesso di pregiudizialità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la decisione del caso concreto» (Corte cost., sentenza n. 77/1983) o la pretesa dedotta nel processo principale (Corte cost., sentenza n. 420/1991) implica, in primo luogo, come nella specie, che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla soluzione delle questioni prospettate sussistendo, pertanto, attinenza piena delle disposizioni-norme che questo Giudice è chiamato ad applicare con la regiudicanda all'esame del Collegio; difatti, *a*) da un lato, la rilevanza inerisce direttamente il giudizio *a quo* (Corte cost., sentenza n. 343/1993) e, dunque, questioni aventi ad oggetto norme «applicabili dal rimettente» (in proposito, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 10/1979 ha significativamente affermato che «rilevanza della questione e applicabilità della legge nel giudizio di merito costituiscono termini inscindibili») — e *b*) dall'altro, un'eventuale sentenza di accoglimento o di rigetto spiegherebbe un'influenza decisiva sul processo principale (Corte cost., sentenze n. 92/2013 e n. 111/1977), provocando un cambiamento del quadro normativo assunto dal giudice *a quo* (Corte cost., sentenza n. 390/1996).

2.2. Nel presente giudizio la rilevanza dalla questione sub *A*) è data dalla circostanza che dopo il deposito nello stesso, da parte del contribuente appellato, della istanza di adesione al procedimento di definizione agevolata, questo Giudice è stato investito del compito di disporre l'estinzione del processo, come normativamente previsto, salvo poi dover prendere atto che detta estinzione avrebbe definitivamente compromesso, ad avviso del Collegio, *a*) sia il principio costituzionale generale della tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze (arg. ex articoli 53, 81 e 97, comma 1, Cost.), *b*) sia di quello, più prettamente processuale, di garanzia del giusto processo (art. 111 Cost.), *c*) sia, infine, quello di uguaglianza (art. 3 Cost.), posto che verrebbero ad equipararsi, nel sistema ideato dall'art. 1, commi 186 e seguenti della legge n. 197/2022, le situazioni di chi ha assolto interamente all'onere di versamento, rispetto a chi ha optato per il versamento immediato della sola prima rata.

2.3. Nel presente giudizio poi la rilevanza della questione sub *B*) è data dal fatto che ove questo Collegio d'appello si trovasse a dichiarare l'estinzione del presente processo l'eventuale diniego della definizione da parte dell'Amministrazione finanziaria, successivamente alla dichiarazione di estinzione, sarebbe direttamente impugnabile dinanzi a questo organo giurisdizionale d'appello che ha dichiarato l'estinzione. Inoltre, il diniego della definizione sarebbe motivo di revocazione del provvedimento di estinzione pronunciato ai sensi del comma 198.

## 3. Impossibilità di percorrere una interpretazione costituzionalmente orientata della norma.

Stante quanto sopra rappresentato non esiste alcuna possibilità di giungere ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, posto che la stessa pone una causa di estinzione del processo nuova e legata ad un fatto posto nella esclusiva volontà di una delle parti processuali, segnatamente il contribuente, rispetto alla cui manifestazione il Giudice non ha alcuna possibilità di interpretazione, stante il carattere autoapplicativo della stessa.

In altri termini a fronte della dichiarazione del contribuente di avvalersi della definizione agevolata ed anche a fronte del pagamento di una sola rata, il Giudice deve estinguere il giudizio, senza possibilità di attivare un processo decisionale diverso, basato su una interpretazione diversa della disposizione.

Questa adita Corte nella sentenza n. 192 del 26 ottobre 2023, ha in questo senso ricordato come «... l'onere interpretativo viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il giudice rimettente abbia consapevolmente escluso la possibilità dell'interpretazione adeguatrice in ragione del tenore letterale della disposizione censurata (tra tante, da ultimo, sentenze n. 104 e n. 25 del 2023, n. 193 e n. 96 del 2022)».

4. *Fondamento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».*



4.1. L'art. 1, commi 186 e seguenti della legge 29 dicembre 2022, n. 197, hanno stabilito che:

«186. Le controversie attribuite alla giurisdizione tributaria in cui è parte l'Agenzia delle entrate ovvero l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, pendenti in ogni stato e grado del giudizio, compreso quello innanzi alla Corte di cassazione, anche a seguito di rinvio, alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere definite, a domanda del soggetto che ha proposto l'atto introduttivo del giudizio o di chi vi è subentrato o ne ha la legittimazione, con il pagamento di un importo pari al valore della controversia. Il valore della controversia è stabilito ai sensi del comma 2 dell'art. 12 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.

187. In caso di ricorso pendente iscritto nel primo grado, la controversia può essere definita con il pagamento del novanta per cento del valore della controversia.

188. In deroga a quanto previsto dal comma 186, in caso di soccombenza della competente Agenzia fiscale nell'ultima o unica pronuncia giurisdizionale non cautelare depositata alla data di entrata in vigore della presente legge, le controversie possono essere definite con il pagamento:

- a) del 40 per cento del valore della controversia in caso di soccombenza nella pronuncia di primo grado;
- b) del 15 per cento del valore della controversia in caso di soccombenza nella pronuncia di secondo grado.

189. In caso di accoglimento parziale del ricorso o comunque di soccombenza ripartita tra il contribuente e la competente Agenzia fiscale, l'importo del tributo al netto degli interessi e delle eventuali sanzioni è dovuto per intero relativamente alla parte di atto confermata dalla pronuncia giurisdizionale e in misura ridotta, secondo le disposizioni di cui al comma 188, per la parte di atto annullata.

190. Le controversie tributarie pendenti innanzi alla Corte di cassazione, per le quali la competente Agenzia fiscale risulti soccombente in tutti i precedenti gradi di giudizio, possono essere definite con il pagamento di un importo pari al 5 per cento del valore della controversia.

191. Le controversie relative esclusivamente alle sanzioni non collegate al tributo possono essere definite con il pagamento del 15 per cento del valore della controversia in caso di soccombenza della competente Agenzia fiscale nell'ultima o unica pronuncia giurisdizionale non cautelare, sul merito o sull'ammissibilità dell'atto introduttivo del giudizio, depositata alla data di entrata in vigore della presente legge, e con il pagamento del 40 per cento negli altri casi. In caso di controversia relativa esclusivamente alle sanzioni collegate ai tributi cui si riferiscono, per la definizione non è dovuto alcun importo relativo alle sanzioni qualora il rapporto relativo ai tributi sia stato definito anche con modalità diverse dalla presente definizione agevolata.»

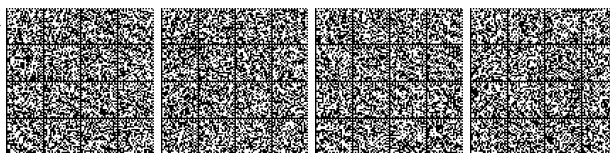
I commi 194 e 195 della disposizione prevedono poi la possibilità di rateizzare gli importi così determinati. In tal senso viene previsto come:

«194. La definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti ai sensi dei commi da 186 a 191 entro il 30 settembre 2023; nel caso in cui gli importi dovuti superino l'ammontare di mille euro è ammesso il pagamento rateale, con applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni dell'art. 8 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, in un massimo di venti rate di pari importo, di cui le prime tre da versare, rispettivamente, entro il 30 settembre 2023, il 31 ottobre 2023 e il 20 dicembre 2023 e le successive entro il 31 marzo, 30 giugno, 30 settembre e 20 dicembre di ciascun anno. A scelta del contribuente, le rate di cui al primo periodo successive alle prime tre possono essere versate in un massimo di cinquantuno rate mensili di pari importo, con scadenza all'ultimo giorno lavorativo di ciascun mese, a decorrere dal mese di gennaio 2024, fatta eccezione per il mese di dicembre di ciascun anno, per il quale il termine di versamento resta fissato al giorno 20 del mese. Sulle rate successive alla prima sono dovuti gli interessi legali calcolati dalla data del versamento della prima rata. È esclusa la compensazione prevista dall'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. Nel caso di versamento rateale, la definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti con il versamento della prima rata entro il termine previsto del 30 settembre 2023. Qualora non ci siano importi da versare, la definizione si perfeziona con la sola presentazione della domanda.

195. Entro il 30 settembre 2023 per ciascuna controversia autonoma è presentata una distinta domanda di definizione agevolata esente dal l'imposta di bollo ed effettuato un distinto versamento. Per controversia autonoma si intende quella relativa a ciascun atto impugnato.»

4.2. Dato questo impianto normativo, si ricava che il contribuente può fare una apposita richiesta al giudice, dichiarando di volersi avvalere della definizione agevolata ed in tal caso il processo è sospeso fino al 10 ottobre 2023, data entro la quale il contribuente ha l'onere di depositare, presso l'organo giurisdizionale innanzi al quale pende la controversia, copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata (comma 197).

La norma, quindi, equipara, ai fini della sospensione del processo prima e della sua estinzione poi, il caso del contribuente che ha provveduto all'integrale versamento degli importi dovuti a quello di chi ha provveduto al versa-





mento della sola prima rata, stabilendo che il giudice innanzi al quale pende il processo debba unicamente accertarsi del l'avvenuto deposito della domanda di definizione e della esistenza della ricevuta di pagamento.

In questo senso il penultimo capoverso del comma 194 ha stabilito che nel caso di versamento rateale, la definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti con il versamento della prima rata entro il termine previsto del 30 settembre 2023.

#### 5. Profili di contrasto con gli articoli 3, 53, 81 e 111 Cost.

La disposizione di cui all'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022 appare così confliggente con quella stabilita al primo cpv. del medesimo comma, posto che il perfezionamento del giudizio (*recte*, l'estinzione del giudizio) è figura giuridica unisussistente che non può essere irragionevolmente diversificato a seconda se il contribuente abbia o meno optato per un sistema rateale, a pena della lesione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost), venendosi ad equiparare due situazioni sostanzialmente disomogenee (chi abbia corrisposto «gli importi dovuti» — e dunque per intero — e chi abbia corrisposto solo «la prima rata»), anche in relazione al principio di diversa capacità contributiva (art. 53 Cost.) e di equilibrio tendenziale del bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni (art. 81 Cost.), per i riflessi, con riferimento a tale ultimo parametro, sulle previsioni annuali di competenza delle entrate erariali che verrebbero certamente decurtate senza che il legislatore abbia provveduto alla previsione di un apposito fondo di bilancio utile a compensare, appunto, le minori entrate derivante da una disposizione nella sostanza qualificabile come «onerosa», poiché comunque foriera di minori entrate, quanto meno in relazione alle previsioni di bilancio di competenza.

Tale equiparazione indifferenziata, ai fini della estinzione del processo, tra chi ha immediatamente assolto per intero ai propri obblighi pecuniari nascenti dalla adesione alla definizione agevolata nei confronti dell'erario e chi ha invece optato per il pagamento rateale di cui al comma 194 della disposizione, appare, dunque, all'evidenza, immediatamente:

a) lesiva del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.);

b) del principio di ragionevolezza custodito dal medesimo art. 3 Cost. *i)* sia per l'indebita evidenziata equiparazione ma anche *ii)* per lo svilimento della *ratio* della norma che è quella di favorire al massimo le ipotesi in cui il contribuente intenda aderire alla definizione agevolata, con scopi di deflazione del contenzioso e di riduzione del numero dei procedimenti tributari innanzi le competenti corti di ogni ordine e grado;

c) per la lesione del principio della capacità contributiva (art. 53), in quanto due diversi contribuenti concorrerebbero a parità di capacità contributiva in misura diversa derivante dall'atteggiamento in concreto del contribuente di adesione piena alla pretesa fiscale o di corresponsione soltanto di una prima rata;

d) a quello di diritto ad uno svolgimento del processo in condizioni di parità (art. 111, secondo comma, Cost.). Infatti, a tale ultimo riguardo, in ambedue i casi e prima di una decisione dell'Amministrazione sulla ammissibilità e fondatezza della domanda di definizione agevolata, il giudice deve prima sospendere (fino al 10 ottobre 2023) e poi estinguere il processo, equiparando così (anche in questo caso irragionevolmente, donde la lesione congiunta dell'art. 111 e 3 Cost.) le situazioni di chi ha integralmente assolto ai propri doveri e chi lo ha fatto solo in parte.

#### 5.2. ulteriori profili di contrasto con gli articoli 3, 24, commi 1 e 2 e 111 Cost.

La norma denunciata stabilisce poi che il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione.

5.2.1. In tal senso la disposizione deroga a quanto stabilito in via generale nel processo tributario dall'art. 46 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, secondo il quale il giudizio si estingue, in tutto o in parte, nei casi di definizione delle pendenze tributarie previsti dalla legge e in ogni altro caso di cessazione della materia del contendere, la quale è dichiarata con decreto del presidente o con sentenza della commissione ed il provvedimento presidenziale è reclamabile a norma dell'art. 28.

Anche tale deroga alla regola generale processuale appare irrazionale e priva di giustificazione costituzionale, finendo così per determinare una sostanziale irretrattabilità del provvedimento di estinzione se dichiarato con ordinanza collegiale.

Mentre infatti la eventuale dichiarazione di estinzione resa con sentenza soggiace al principio del doppio grado di giudizio (anche se tale principio non può dirsi costituzionalizzato) e del ricorso per cassazione per motivi di legittimità (art. 50 del decreto legislativo n. 546/1992), sicché la parte che intenda opporsi alla statuizione di estinzione vanta i rimedi disciplinanti i gravami stabiliti nel decreto legislativo n. 546/1992 e nel codice di rito civile, non altrettanto vale per i casi in cui la dichiarazione di estinzione sia stata dichiarata con ordinanza in Camera di consiglio, avverso la quale non si applica la previsione del suddetto art. 50 del decreto legislativo n. 546/1992.

In concreto è l'Amministrazione finanziaria che può avere un interesse, all'esito della mancata ammissione del contribuente alla definizione agevolata, ad esempio in ragione del mancato assolvimento degli obblighi di pagamenti rateali, ad opporsi alla statuizione di estinzione e, nel caso in cui questa sia stata pronunciata con ordinanza collegiale,



si troverebbe priva di rimedio. Il che sostanzia una violazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 3 (per irragionevolezza), 24, commi 1 e 2 e 111 Cost. (per vulnerazione del diritto di difesa e del principio del giusto processo).

5.2.2. Inoltre, mentre ove la dichiarazione di estinzione venisse disposta con decreto presidenziale alla parte opponente rimarrebbe il rimedio del reclamo al collegio, previsto in via generale dall'art. 46, comma 2, ult. cpv. del decreto legislativo n. 546/1992 ed in riferimento alla previsione del precedente art. 28 della disposizione, altrettanto non potrebbe verificarsi nel caso di dichiarazione di estinzione disposta con ordinanza collegiale: sicché il provvedimento meno garantito sotto il profilo del contraddittorio — cioè il decreto presidenziale — risulterebbe più «garantista» quanto al diritto al giusto processo, rimanendo reclamabile (e quindi riformabile) innanzi al collegio chiamato a provvedere a termini del l'art. 28 del decreto legislativo n. 546/1992.

5.3. Ulteriori profili di contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53 ed 81 Cost. e con gli articoli 6, 13 e 17 della CEDU.

Senonché il comma 200 dell'art. 1 (su cui v. successivo punto 5) della medesima legge n. 197/2022 stabilisce che «L'eventuale diniego della definizione agevolata deve essere notificato entro il 30 settembre 2024 con le modalità previste per la notificazione degli atti processuali. Il diniego è impugnabile entro sessanta giorni dalla notificazione del medesimo dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia. Nel caso in cui la definizione della controversia è richiesta in pendenza del termine per impugnare, la pronuncia giurisdizionale può essere impugnata dal contribuente unitamente al diniego della definizione entro sessanta giorni dalla notifica di quest'ultimo ovvero dalla controparte nel medesimo termine.»

5.3.1. Orbene a differenza che in precedenti casi di scelte legislative in materia di definizione agevolata delle liti tributarie pendenti in cui il processo innanzi la giurisdizione tributaria rimaneva sospeso (*cf.* commi 5 e 6 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119), la norma denunciata prevede *ex abrupto* e sulla base della sola presentazione dell'istanza e del pagamento anche della sola prima rata, l'estinzione del giudizio, senza, quindi attendere, l'esercizio del potere amministrativo di diniego dell'istanza di definizione che lo stesso legislatore differisce al 30 settembre 2024.

Sicché per un verso l'Amministrazione finanziaria ha uno *spatium* deliberandi in ordine all'accettazione dell'istanza di definizione agevolata spostato al 30 settembre 2024, ma, anche nel caso in cui sia parte resistente in un giudizio di primo grado oppure sia stata vittoriosa in primo grado, essa non può opporsi all'estinzione del giudizio, salvi gli effetti — invero non disciplinati espressamente — di una eventuale riformulazione dell'atto tributario, ma solo all'esito della definitività del provvedimento di diniego della definizione agevolata.

Sotto questo profilo l'art. 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, si pone in contrasto, per la ragioni dette, con gli articoli 3, 23, 24, 53 ed 81 Cost.

5.3.2. Quanto all'evidente vulnerazione dell'art. 23 Cost. deve rilevarsi che la noma costituzionale per la quale «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge», esigerebbe una *stabilitas* dell'assetto Fisco-contribuente che, indefinitiva, costituisce uno dei fondamenti del patto sociale.

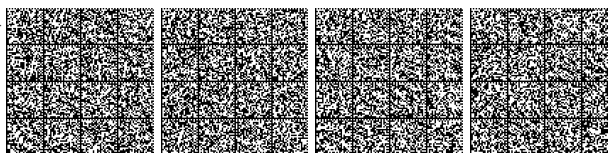
Orbene, dismettere attraverso continue e reiterate misure di condono fiscale, qual'è nella sostanza quella all'esame, e al di fuori di situazioni del tutto eccezionali, significa, indebolire irragionevolmente la forza del sistema tributario nel suo complesso che viene ad essere derogato (per effetto della norma di legge in questione) sulla base di una mera dichiarazione di avvalersi della misura citata per di più limitata al versamento di una prima rata.

5.3.3. Quanto all'art. 81 Cost., ne appare evidente la sua compromissione ad opera della disposizione oggetto di esame (art. 1, comma 198, legge n. 197/2022) nella misura in cui l'appostamento nel bilancio statale di somme in entrata, diviene evanescente ed aleatorio, rimanendo subordinato, anche per la parte relativa a crediti discendenti da titoli giudiziali (tali le sentenze di primo grado del giudice tributario di rigetto dei ricorsi dei contribuenti avverso atti impositivi tributari), ad una complicata procedura di raggiungimento della definitività di un provvedimento amministrativo inerente l'istanza di definizione agevolata; donde, una duplice violazione dell'art. 81 Cost. con riferimento:

A) all'art. 81, terzo comma, Cost., per gli evidenti riflessi di copertura della legge da qualificare «onerosa» per le minori entrate che da essa deriveranno in mancanza di un fondo di compensazione di minori entrate derivanti dall'agevolazione fiscale (pur a fronte, nelle intenzioni del legislatore, di un possibile incremento delle entrate sul versante della cassa, nel caso di adesione diffusa all'agevolazione, ma sempre con un significato delta rispetto alle previsioni di entrata di competenza, stante la sostanziale rinuncia, sia pure in quota parte, alla pretesa fiscale);

B) all'art. 81, primo comma, Cost. (principio dell'equilibrio del bilancio), tenuto conto degli esiti della norma agevolativa sulle previsioni di competenza di entrata di inizio anno, aventi possibili ricadute in termini di peggioramento del saldo netto da finanziare, che, com'è noto, costituisce un fondamentale saldo di finanza pubblica.

5.3.4. Vi è poi l'estinzione dei processi tributari sulla scorta della sola dichiarazione di adesione e di pagamento della prima rata, senza che vi sia stata una valutazione della fondatezza della istanza da parte dell'Amministrazione,



determina una ulteriore situazione di incertezza anche quanto alla formulazione delle previsioni del bilancio di previsione dell'Amministrazione pubblica creditrice.

5.3.5. Inoltre tale aggravio del procedimento giurisdizionale tributario (contrario all'art. 111 Cost.), pare al Collegio confliggere con il principio del divieto dell'abuso di diritto, canonizzato nell'art. 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per il quale nessuna disposizione della Convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo ad esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione. Se infatti il diritto ad un ricorso effettivo di cui all'art. 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali va esteso e riconosciuto anche alle amministrazioni pubbliche impositrici, è chiaro che stabilire un siffatto aggravio giurisdizionale, esclusivamente a carico e svantaggio della parte pubblica rappresenta un abuso del diritto.

#### 5.4. profili di contrasto con gli articoli 3, 24, 53, 81, 97, comma 1, 111

Emerge così un ulteriore profilo di contrarietà delle disposizioni in questione al principio generale di tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze (arg. ex articoli 53, 81 e 97, comma 1, Cost.) posto che la norma produce effetti diretti anche su quei giudizi, in specie in grado di appello, nei quali parte ricorrente o appellante sia costituita dall'agente della riscossione o dall'Amministrazione finanziaria o dall'ente pubblico che vanta il credito tributario, il quale, quindi, vanta un interesse alla sollecita definizione della controversia stessa al fine di poter definire il credito tributario contestato; in questo caso la semplice e sola dichiarazione di adesione alla definizione agevolata, proveniente da parte resistente od appellata, viene a determinare una ricaduta negativa sulla parte formalmente ricorrente od appellante, con la conseguenza di compromettere pesantemente il diritto di difesa delle amministrazioni impositrici (violando l'art. 24 Cost.) e quello alla parità delle parti nel processo (violando l'art. 111 Cost.).

5.4.1. A rafforzare il convincimento di questo Collegio in ordine alla contrarietà della disposizione denunciata agli articoli 3, 24, 97 e 111 Cost., sta la circostanza che nei giudizi in grado di appello l'estinzione comporta le conseguenze processuali di cui all'art. 338 codice di procedura civile per il quale «L'estinzione del procedimento di appello o di revocazione nei casi previsti nei numeri 4 e 5 del l'art. 395 fa passare in giudicato la sentenza impugnata, salvo che ne siano stati modificati gli effetti con provvedimenti pronunciati nel procedimento estinto.» Tale norma è applicabile anche al giudizio tributario (art. 1, comma 2, decreto legislativo n. 546/1992), non essendo espressamente esclusa in seno alla Sezione V, Capo II del decreto legislativo n. 546/1992 che disciplina i casi di «Sospensione, interruzione ed estinzione del processo».

La conseguenza è che nei procedimenti in fase di appello nei quali il gravame sia stato proposto dall'Amministrazione finanziaria l'estinzione dovrebbe comportare immediatamente il passaggio in giudicato della sentenza di primo grado, sfavorevole alle ragioni del l'erario: il che rappresenta una violazione del principio di parità delle parti nel processo (art. 111 Cost.), di quello di uguaglianza (art. 3 Cost.), del giusto processo (art. 111 Cost.), del principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica (art. 97, secondo comma, Cost.), del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), posto che tali conseguenze deleterie per le ragioni dell'erario dipendono solo da una dichiarazione di adesione, senza il pagamento degli importi dovuti e prima che l'Amministrazione imposittrice abbia esaurito il termine per pronunciarsi in ordine all'accogliibilità dell'istanza di definizione agevolata.

5.4.2. Tali considerazioni non possono ritenersi superate dalla circostanza — ricordata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 29/2018 e nella successiva ordinanza n. 32/2019 — per le quali «l'introduzione della definizione agevolata consegue “alla rilevata necessità, per esigenze di finanza pubblica e per un corretto rapporto tra fisco e contribuente, “di ottimizzare l'attività di riscossione adottando disposizioni per la soppressione di Equitalia e per adeguare l'organizzazione dell'Agenzia delle entrate anche al fine di garantire l'effettività del gettito delle entrate e l'incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari e per i fini di cui all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e all'art. 81, comma 1, della Costituzione”», posto che, nella fattispecie, A) la norma incide sfavorevolmente sui principi costituzionali in materia di giusto processo, di equa durata dello stesso, di parità delle parti processuali, nonché sull'istituto processuale della sospensione, B) ma soprattutto per le erratiche conseguenze che discendono dal continuo ricorso a soluzioni del tutto contingenti quali sono le misure di condono tributario che hanno, a ben vedere, l'effetto di consolidare uno «scorretto» (non un «corretto») rapporto tra fisco e contribuente, a tutto svantaggio del cittadino che adempiente.

#### 5.5. profili di contrasto con gli articoli 10, 11, 80, 81, 97 Cost. e con l'art. K3 del Trattato sull'Unione europea

Un profilo ulteriore inerente la denunciata violazione del principio di parità delle parti nel processo tributario, è poi rappresentato dalla possibile lesione, che ne discende direttamente, degli interessi finanziari europea, nei limiti in cui le disposizioni speciali interne, compromettendo la tutela processuale dei crediti erariali attraverso disposizioni



impeditive della stessa e, segnatamente, stabilendo ipotesi di estinzione del processo tributario ed all'esito della sola volontà discrezionale manifestata dal debitore, finiscono con il compromettere i suddetti interessi finanziari.

La tutela degli interessi finanziari dell'Unione riguarda non solo la gestione degli stanziamenti di bilancio, ma si estende a qualsiasi misura che incida o che minacci di incidere negativamente sul suo patrimonio e su quello degli Stati membri, nella misura in cui è di interesse per le politiche dell'Unione.

La convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995 e i relativi protocolli del 27 settembre 1996, del 29 novembre 1996 e del 19 giugno 1997, stabiliscono norme minime riguardo alla definizione di illeciti penali e di sanzioni nell'ambito della frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione.

Date tali premesse - contenute nella direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale — è evidente che una compromissione delle ragioni di tutela dei erariali approntata attraverso la introduzione di una ingiustificata lesione della parità di trattamento delle parti processuali, determina una lesione degli interessi finanziari dell'Unione e delle Comunità europee nella misura in cui l'Italia ne fa parte (articoli 10, 11 ed 80 della Costituzione), riconoscendo limitazioni alla propria sovranità e concorrendo alle relative spese (art. 81, commi 1 e 6, ed art. 97, comma 1 Costituzione).

#### 5.6. profili di contrasto con l'art. 113 e seguenti del Trattato sull'Unione europea

Un altro profilo di illegittimità delle denunciate disposizioni, sempre discendente dalla introduzione di una ingiustificata disparità di trattamento processuale tra le ragioni del credito erariale e quelle del contribuente, risiede nella violazione dell'art. 113 e seguenti del Trattato, laddove il processo tributario verta su questioni inerenti imposte armonizzate (IVA o cifra d'affari, *in primis*), con conseguente ricaduta sugli obblighi di armonizzazione discendenti dalle suddette disposizioni di Trattato.

Poiché infatti le imposte armonizzate vantano una copertura sovranazionale — incidendo indirettamente sul principio della concorrenza — ogni compromissione delle ragioni erariali ad esse connesse in sede processuale, mediante la adozione di norme nazionali deteriori e che costituiscano impedimenti alla loro effettiva applicazione ed esazione da parte degli Stati nazionali, determina una possibile compromissione del principio di tutela degli interessi finanziari della Comunità, confliggendo con interessi superiori dell'Unione.

6. *Fondamento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 200 e 201 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».*

I commi 200 e 201 della legge n. 197/2022 stabiliscono che:

«200. L'eventuale diniego della definizione agevolata deve essere notificato entro il 30 settembre 2024 con le modalità previste per la notificazione degli atti processuali. Il diniego è impugnabile entro sessanta giorni dalla notificazione del medesimo dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia. Nel caso in cui la definizione della controversia è richiesta in pendenza del termine per impugnare, la pronuncia giurisdizionale può essere impugnata dal contribuente unitamente al diniego della definizione entro sessanta giorni dalla notifica di quest'ultimo ovvero dalla controparte nel medesimo termine.

201. Per i processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198, l'eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all'organo giurisdizionale che ha dichiarato l'estinzione. Il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione pronunciato ai sensi del comma 198 e la revocazione è chiesta congiuntamente all'impugnazione del diniego. Il termine per impugnare il diniego della definizione e per chiedere la revocazione è di sessanta giorni dalla notificazione di cui al comma 200.»

#### 6.1. profili di contrasto con l'art. 24 Cost.

Sotto un primo profilo le disposizioni, prevedendo come l'impugnazione dell'eventuale diniego di definizione agevolata avvenga dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia e, quindi, anche eventualmente innanzi il giudice di secondo grado o quello di legittimità, realizza una compressione del diritto di difesa delle parti (art. 24 Cost.), nei limiti in cui assegna ad un giudice, eventualmente anche in unica e sola istanza, la valutazione sulla legittimità del diniego. In questo senso seppur la Corte costituzionale non abbia inteso riconoscere un diritto al doppio grado di giudizio (per tutte Corte costituzionale, ordinanza n. 190/2013), è pur vero che la garanzia costituita dalla revisione di una decisione giurisdizionale di merito in materia tributaria vada individuata perlomeno nel principio di affidamento di cui all'art. 10 della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente», la quale contiene principi generali dell'ordinamento tributario che possono essere derogati o modificati solo espressamente e mai da leggi speciali.



Né può disconoscersi la natura afflittiva degli atti impositivi e tributari e, quindi, latamente anche del provvedimento di diniego alla definizione agevolata, il che rafforzerebbe la prospettazione di un vero e proprio diritto ad una revisione della prima decisione giurisdizionale anche nel processo tributario, analogamente a quanto accade con riferimento alle misure afflittive penali, in cui tale diritto trova fondamento nell'art. 14, par. 5 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, trattato internazionale, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966, entrato internazionalmente in vigore il 23 marzo 1976, ratificato dall'Italia con legge n. 881 del 25 ottobre 1977, vigente per il nostro Paese dal 15 dicembre 1978 ed anche nell'art. 2 del Protocollo n. 7 della CEDU.

## 6.2. Profili di contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97 e 111 Cost. e con gli articoli 6, 13 e 17 della CEDU

Un secondo profilo di incostituzionalità, riguardante il solo comma 201, attiene alla introduzione di un motivo speciale di «revocazione», afferente alla decisione di estinzione del processo resa ai sensi del comma 198 (del quale, parimenti, questo Collegio ha ragione di dubitare).

In particolare, v'è che tradizionalmente la revocazione è un mezzo di impugnazione con cui si contesta la sentenza formata su presupposti errati. Si tratta di un rimedio a critica vincolata, proponibile solo per i motivi da 1 a 6 elencati all'art. 395 del codice di procedura civile. Quando è fondata sui motivi di cui ai numeri 1), 2), 3) e 6) (relativi a fatti o situazioni il cui verificarsi o la cui scoperta può compiersi in un qualunque momento successivo all'emanazione della sentenza), la revocazione assume la natura di mezzo di impugnazione straordinario; è, invece, mezzo di impugnazione ordinario quando è fondata sui motivi di cui ai numeri 4) e 5), (che indicano vizi conoscibili sulla base della sola sentenza).

Nel processo tributario la suddetta disposizione del codice di rito civile è espressamente richiamata dall'art. 64 del decreto legislativo n. 546/1992, secondo cui «Le sentenze pronunciate in grado d'appello o in unico grado dalle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado possono essere impugnate ai sensi dell'art. 395 del codice di procedura civile.».

Nessuna delle disposizioni del surrichiamato decreto legislativo n. 546/1992 prevedono che il rimedio sia esperibile altro che nei confronti delle sentenze, mentre il comma 201 fa riferimento ai provvedimenti di estinzione pronunciati ai sensi del comma 198, quindi al decreto del presidente della sezione ed all'ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione.

Sul punto ritiene il Collegio che in questo modo si sia realizzata una violazione non solo del principio del giusto processo (art. 111), ma anche delle disposizioni dell'art. 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in ordine al diritto ad un ricorso effettivo — il quale vale anche per l'Amministrazione impositrice — nonché dell'art. 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che canonizza il divieto dell'abuso di diritto.

Infatti, la norma denunciata, estendendo un meccanismo impugnatorio tipico e tassativo relativo alle sentenze, anche a provvedimenti giurisdizionali di rango «inferiore», cioè non assistiti dalle garanzie e dai crismi procedurali della sentenza, per un verso determina uno squilibrio della posizione dell'Amministrazione finanziaria rispetto a quella del contribuente, violando gli art. 3 e 24 Cost. — posto che solo quest'ultimo impugnerà il diniego e solo egli potrà accedere al rimedio della revocazione in relazione all'atto definitivo che nega la definizione agevolata, aggravando in tal modo il procedimento impositivo (in lesione dell'art. 97 Cost.), come nel caso in cui vi sia stata una prima decisione giurisdizionale sfavorevole al contribuente ed un espresso diniego di definizione agevolata. Anche in questo caso tale aggravio del procedimento tributario (contrario agli articoli 53 e 97 Cost.) e di quello giurisdizionale connesso (contrario all'art. 111 Cost.), paiono al Collegio confliggere con il principio del divieto dell'abuso di diritto, canonizzato nell'art. 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per il quale nessuna disposizione della Convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione.

Se infatti il diritto ad un ricorso effettivo di cui all'art. 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali va esteso e riconosciuto anche alle amministrazioni pubbliche impositrici, è chiaro che stabilire degli aggravati procedimentali, tanto amministrativi, quanto giurisdizionali, esclusivamente a carico e svantaggio di queste rappresenta un abuso del diritto.



7. Per quanto esposto sopra, nell'impossibilità di percorrere una diversa interpretazione delle norme citate in senso costituzionalmente orientato, ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge n. 87/1953, si ritiene di sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 1, comma 198 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025»:

per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, per palese contrasto con gli articoli 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

b) del l'art. 1, commi 200 e 201 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

*P.Q.M.*

*La Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado per il Lazio, Sezione Quattordicesima, visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale:*

a) dell'art. 1, comma 198 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025»:

per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, per contrasto con gli articoli 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e con l'art. K3 del Trattato sull'Unione europea;

per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e con l'art. K3 del Trattato sull'Unione europea;

b) dell'art. 1, commi 200 e 201 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (ex articoli 1 e 2 del regolamento della Corte costituzionale 7 ottobre 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana 7 novembre 2008, n. 261), con sospensione del giudizio.

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata, anche via PEC, ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 17 ottobre 2023

*Il Presidente, relatore:* LORELLI



## N. 60

*Ordinanza del 25 gennaio 2024 della Corte di giustizia Tributaria di secondo grado del Lazio sul ricorso proposto da P.r. Service srl contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale Frosinone*

**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, in ogni stato e grado, alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Dichiarazione di estinzione del processo, con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, in caso di deposito ai sensi del secondo periodo del comma 197 dell’art. 1 della legge 197 del 2022 [deposito di copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata] – Denunciato effetto immediato della dichiarazione di estinzione, prima e in pendenza del termine fissato per l’amministrazione impositrice di decidere in relazione all’eventuale diniego della domanda di definizione agevolata.**

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, comma 198.

**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Diniego della definizione agevolata – Processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198 dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022 - Previsione che l’eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all’organo giurisdizionale che ha dichiarato l’estinzione - Previsione che il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione e la revocazione è richiesta congiuntamente all’impugnazione del diniego.**

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 200 e 201.

## LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI SECONDO GRADO DEL LAZIO

## SEZIONE 14

Riunita in udienza il 17 ottobre 2023 alle ore 11,00 con la seguente composizione collegiale:

Lorelli Quirino, Presidente e relatore;

Del Giudice Bruno, giudice;

Speranza Liliana, giudice;

in data 17 ottobre 2023 ha pronunciato la seguente ordinanza sull’appello n. 2164/2020 depositato il 25 aprile 2020 proposto da P.r. Service S.r.l. - 02676610609, difeso da dott. Emilio Munno - MNNMLE59M18H443C ed elettivamente domiciliato presso emilio.munno@odcec.legalmail.it

Contro Ag. entrate Direzione provinciale Frosinone elettivamente domiciliato presso dp.frosinone@pce.agenzia-entrate.it

Avente ad oggetto l’impugnazione di:

pronuncia sentenza n. 484/2019 emessa dalla Commissione tributaria provinciale Frosinone sez. 4 e pubblicata il 28 ottobre 2019.

Atti impositivi:

avviso di accertamento n. TKQ038H00463 IRES-Aliquote 2013;

avviso di accertamento n. TKQ038H00463 IVA-Aliquote 2013;

avviso di accertamento n. TKQ038H00463 IRAP 2013;

a seguito di discussione in pubblica udienza.



*Elementi in fatto*

1. Con ricorso depositato il 25 aprile 2020, la società P.R. Service s.r.l., rappresentata e difesa dal dott. Emilio Munno, impugnava la sentenza n. 484/2019 del 28 ottobre 2019, resa dalla C.T.P. di Frosinone, che aveva rigettato il ricorso proposto dalla società contro l'avviso di accertamento TKQ038\_H00463/2018, relativo ad IRES ed altre imposte del 2013, riproponendo tutte le doglianze mosse avverso l'atto impositivo nel ricorso di primo grado.

Si costituiva in giudizio l'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale di Frosinone, Ufficio legale, depositando controdeduzioni in data 28 maggio 2020, deducendo la infondatezza del gravame e chiedendo la conferma della sentenza di primo grado, con vittoria delle spese di giudizio.

Il 7 ottobre 2023 parte appellante depositava al giudizio la domanda di definizione agevolata delle liti tributarie pendenti di cui all'art 1, commi da 186 a 202 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nonché un modello di pagamento F24, recante l'importo quietanzato di euro 2.013,40. Depositava altresì istanza di sospensione/cessazione del processo a firma del difensore indirizzata alla Corte di giustizia tributaria di Secondo grado per il Lazio ed all'Agenzia delle entrate.

All'udienza del 17 ottobre 2023 fissata per la discussione della causa, il rappresentante dell'Amministrazione finanziaria dichiarava di non opporsi alla domanda di definizione agevolata. Quindi alla contestuale Camera di consiglio si è ritenuto di dover sottoporre alla Corte costituzionale la seguente questione.

## DIRITTO

*1. Questioni di legittimità costituzionale.*

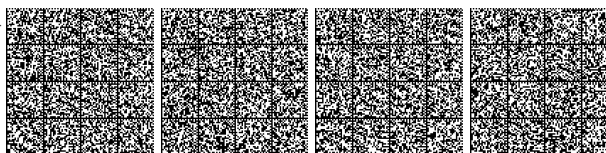
Preliminarmente e d'ufficio, ritiene questo giudicante di dover sollevare questione di legittimità costituzionale:

A) dell'art. 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», in vigore dal 1° gennaio 2023, che così dispone «198. Nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, [“197. Le controversie definibili non sono sospese, salvo che il contribuente faccia apposita richiesta al giudice, dichiarando di volersi avvalere della definizione agevolata. In tal caso il processo è sospeso fino al 10 ottobre 2023 ed entro la stessa data il contribuente ha l'onere di depositare, presso l'organo giurisdizionale innanzi al quale pende la controversia, copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata.”] il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione. Le spese del processo restano a carico della parte che le ha anticipate.»:

a) per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, per palese contrasto con gli articoli 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

b) per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

B) dell'art. 1, commi 200 (in vigore dal 31 marzo 2023) e 201 (in vigore dal 1° gennaio 2023) della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», i quali così dispongono: «200. L'eventuale diniego della definizione agevolata deve essere notificato entro il 30 settembre 2024 con le modalità previste per la notificazione degli atti processuali. Il diniego è impugnabile entro sessanta giorni dalla notificazione del medesimo dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia. Nel caso in cui la definizione della controversia è richiesta in pendenza del termine per impugnare, la pronuncia giurisdizionale può essere impugnata dal contribuente unitamente al diniego della definizione entro sessanta giorni dalla notifica di quest'ultimo ovvero dalla controparte nel medesimo termine.»; 201. Per i processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198, l'eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all'organo giurisdizionale che ha dichiarato l'estinzione. Il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione pronunciato ai sensi del comma 198 e la revocazione è chiesta congiuntamente all'impugnazione del diniego. Il termine per impugnare il diniego della definizione e per chiedere la revocazione è di sessanta giorni dalla notifica-





zione di cui al comma 200.)), per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

## 2. Rilevanza delle questioni nel giudizio a quo.

2.1. Il necessario «nesso di pregiudizialità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la decisione del caso concreto» (Corte cost., sentenza n. 77/1983) o la pretesa dedotta nel processo principale (Corte cost., sentenza n. 420/1991) implica, in primo luogo, come nella specie, che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla soluzione delle questioni prospettate sussistendo, pertanto, attinenza piena delle disposizioni-norme che questo Giudice è chiamato ad applicare con la regiudicanda all'esame del Collegio; difatti, *a*) da un lato, la rilevanza inerisce direttamente il giudizio *a quo* (Corte cost., sentenza n. 343/1993) e, dunque, questioni aventi ad oggetto norme «applicabili dal rimettente» (in proposito, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 10/1979 ha significativamente affermato che «rilevanza della questione e applicabilità della legge nel giudizio di merito costituiscono termini inscindibili») — e *b*) dall'altro, un'eventuale sentenza di accoglimento o di rigetto spiegherebbe un'influenza decisiva sul processo principale (Corte cost., sentenze n. 92/2013 e n. 111/1977), provocando un cambiamento del quadro normativo assunto dal giudice *a quo* (Corte cost., sentenza n. 390/1996).

2.2. Nel presente giudizio la rilevanza dalla questione sub *A*) è data dalla circostanza che dopo il deposito nello stesso, da parte del contribuente appellato, della istanza di adesione al procedimento di definizione agevolata, questo Giudice è stato investito del compito di disporre l'estinzione del processo, come normativamente previsto, salvo poi dover prendere atto che detta estinzione avrebbe definitivamente compromesso, ad avviso del Collegio, *a*) sia il principio costituzionale generale della tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze (arg. ex articoli 53, 81 e 97, comma 1, Cost.), *b*) sia di quello, più prettamente processuale, di garanzia del giusto processo (art. 111 Cost.), *c*) sia, infine, quello di uguaglianza (art. 3 Cost.), posto che verrebbero ad equipararsi, nel sistema ideato dall'art. 1, commi 186 e seguenti della legge n. 197/2022, le situazioni di chi ha assolto interamente all'onere di versamento, rispetto a chi ha optato per il versamento immediato della sola prima rata.

2.3. Nel presente giudizio poi la rilevanza della questione sub *B*) è data dal fatto che ove questo Collegio d'appello si trovasse a dichiarare l'estinzione del presente processo l'eventuale diniego della definizione da parte dell'Amministrazione finanziaria, successivamente alla dichiarazione di estinzione, sarebbe direttamente impugnabile dinanzi a questo organo giurisdizionale d'appello che ha dichiarato l'estinzione. Inoltre, il diniego della definizione sarebbe motivo di revocazione del provvedimento di estinzione pronunciato ai sensi del comma 198.

## 3. Impossibilità di percorrere una interpretazione costituzionalmente orientata della norma.

Stante quanto sopra rappresentato non esiste alcuna possibilità di giungere ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, posto che la stessa pone una causa di estinzione del processo nuova e legata ad un fatto posto nella esclusiva volontà di una delle parti processuali, segnatamente il contribuente, rispetto alla cui manifestazione il Giudice non ha alcuna possibilità di interpretazione, stante il carattere autoapplicativo della stessa.

In altri termini a fronte della dichiarazione del contribuente di avvalersi della definizione agevolata ed anche a fronte del pagamento di una sola rata, il Giudice deve estinguere il giudizio, senza possibilità di attivare un processo decisionale diverso, basato su una interpretazione diversa della disposizione.

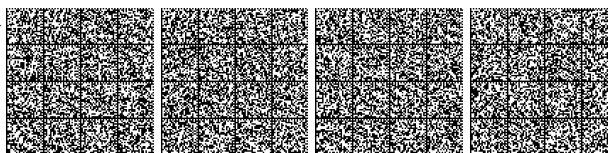
Questa adita Corte nella sentenza n. 192 del 26 ottobre 2023, ha in questo senso ricordato come «... l'onere interpretativo viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il giudice rimettente abbia consapevolmente escluso la possibilità dell'interpretazione adeguatrice in ragione del tenore letterale della disposizione censurata (tra tante, da ultimo, sentenze n. 104 e n. 25 del 2023, n. 193 e n. 96 del 2022)».

## 4. Fondamento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

4.1. L'art. 1, commi 186 e seguenti della legge 29 dicembre 2022, n. 197, hanno stabilito che:

«186. Le controversie attribuite alla giurisdizione tributaria in cui è parte l'Agenzia delle entrate ovvero l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, pendenti in ogni stato e grado del giudizio, compreso quello innanzi alla Corte di cassazione, anche a seguito di rinvio, alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere definite, a domanda del soggetto che ha proposto l'atto introduttivo del giudizio o di chi vi è subentrato o ne ha la legittimazione, con il pagamento di un importo pari al valore della controversia. Il valore della controversia è stabilito ai sensi del comma 2 dell'art. 12 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.

187. In caso di ricorso pendente iscritto nel primo grado, la controversia può essere definita con il pagamento del 90 per cento del valore della controversia.



188. In deroga a quanto previsto dal comma 186, in caso di soccombenza della competente Agenzia fiscale nell'ultima o unica pronuncia giurisdizionale non cautelare depositata alla data di entrata in vigore della presente legge, le controversie possono essere definite con il pagamento:

- a) del 40 per cento del valore della controversia in caso di soccombenza nella pronuncia di primo grado;
- b) del 15 per cento del valore della controversia in caso di soccombenza nella pronuncia di secondo grado.

189. In caso di accoglimento parziale del ricorso o comunque di soccombenza ripartita tra il contribuente e la competente Agenzia fiscale, l'importo del tributo al netto degli interessi e delle eventuali sanzioni è dovuto per intero relativamente alla parte di atto confermata dalla pronuncia giurisdizionale e in misura ridotta, secondo le disposizioni di cui al comma 188, per la parte di atto annullata.

190. Le controversie tributarie pendenti innanzi alla Corte di cassazione, per le quali la competente Agenzia fiscale risulti soccombente in tutti i precedenti gradi di giudizio, possono essere definite con il pagamento di un importo pari al 5 per cento del valore della controversia.

191. Le controversie relative esclusivamente alle sanzioni non collegate al tributo possono essere definite con il pagamento del 15 per cento del valore della controversia in caso di soccombenza della competente Agenzia fiscale nell'ultima o unica pronuncia giurisdizionale non cautelare, sul merito o sull'ammissibilità dell'atto introduttivo del giudizio, depositata alla data di entrata in vigore della presente legge, e con il pagamento del 40 per cento negli altri casi. In caso di controversia relativa esclusivamente alle sanzioni collegate ai tributi cui si riferiscono, per la definizione non è dovuto alcun importo relativo alle sanzioni qualora il rapporto relativo ai tributi sia stato definito anche con modalità diverse dalla presente definizione agevolata.».

I commi 194 e 195 della disposizione prevedono poi la possibilità di rateizzare gli importi così determinati. In tal senso viene previsto come:

«194. La definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti ai sensi dei commi da 186 a 191 entro il 30 settembre 2023; nel caso in cui gli importi dovuti superino l'ammontare di mille euro è ammesso il pagamento rateale, con applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni dell'art. 8 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, in un massimo di venti rate di pari importo, di cui le prime tre da versare, rispettivamente, entro il 30 settembre 2023, il 31 ottobre 2023 e il 20 dicembre 2023 e le successive entro il 31 marzo, 30 giugno, 30 settembre e 20 dicembre di ciascun anno. A scelta del contribuente, le rate di cui al primo periodo successive alle prime tre possono essere versate in un massimo di cinquantuno rate mensili di pari importo, con scadenza all'ultimo giorno lavorativo di ciascun mese, a decorrere dal mese di gennaio 2024, fatta eccezione per il mese di dicembre di ciascun anno, per il quale il termine di versamento resta fissato al giorno 20 del mese. Sulle rate successive alla prima sono dovuti gli interessi legali calcolati dalla data del versamento della prima rata. È esclusa la compensazione prevista dall'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. Nel caso di versamento rateale, la definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti con il versamento della prima rata entro il termine previsto del 30 settembre 2023. Qualora non ci siano importi da versare, la definizione si perfeziona con la sola presentazione della domanda.

195. Entro il 30 settembre 2023 per ciascuna controversia autonoma è presentata una distinta domanda di definizione agevolata esente dall'imposta di bollo ed effettuato un distinto versamento. Per controversia autonoma si intende quella relativa a ciascun atto impugnato.».

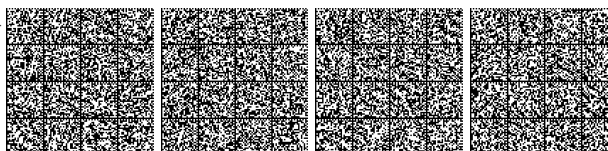
4.2. Dato questo impianto normativo, si ricava che il contribuente può fare una apposita richiesta al giudice, dichiarando di volersi avvalere della definizione agevolata ed in tal caso il processo è sospeso fino al 10 ottobre 2023, data entro la quale il contribuente ha l'onere di depositare, presso l'organo giurisdizionale innanzi al quale pende la controversia, copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata (comma 197).

La norma, quindi, equipara, ai fini della sospensione del processo prima e della sua estinzione poi, il caso del contribuente che ha provveduto all'integrale versamento degli importi dovuti a quello di chi ha provveduto al versamento della sola prima rata, stabilendo che il giudice innanzi al quale pende il processo debba unicamente accertarsi dell'avvenuto deposito della domanda di definizione e della esistenza della ricevuta di pagamento.

In questo senso il penultimo capoverso del comma 194 ha stabilito che nel caso di versamento rateale, la definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti con il versamento della prima rata entro il termine previsto del 30 settembre 2023.

##### 5. Profili di contrasto con gli articoli 3, 53, 81 e 111 della Costituzione.

La disposizione di cui all'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022 appare così confliggente con quella stabilita al primo cpv. del medesimo comma, posto che il perfezionamento del giudizio (*recte*, l'estinzione del giudizio) è figura giuridica unisussistente che non può essere irragionevolmente diversificato a seconda se il contribuente



abbia o meno optato per un sistema rateale, a pena della lesione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost), venendosi ad equiparare due situazioni sostanzialmente disomogenee (chi abbia corrisposto «gli importi dovuti» — e dunque per intero — e chi abbia corrisposto solo «la prima rata»), anche in relazione al principio di diversa capacità contributiva (art. 53 Cost.) e di equilibrio tendenziale del bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni (art. 81 Cost.), per i riflessi, con riferimento a tale ultimo parametro, sulle previsioni annuali di competenza delle entrate erariali che verrebbero certamente decurtate senza che il legislatore abbia provveduto alla previsione di un apposito fondo di bilancio utile a compensare, appunto, le minori entrate derivante da una disposizione nella sostanza qualificabile come «onerosa», poiché comunque foriera di minori entrate, quanto meno in relazione alle previsioni di bilancio di competenza.

Tale equiparazione indifferenziata, ai fini della estinzione del processo, tra chi ha immediatamente assolto per intero ai propri obblighi pecuniari nascenti dalla adesione alla definizione agevolata nei confronti dell'erario e chi ha invece optato per il pagamento rateale di cui al comma 194 della disposizione, appare, dunque, all'evidenza, immediatamente:

a) lesiva del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.);

b) del principio di ragionevolezza custodito dal medesimo art. 3 Cost. *i)* sia per l'indebita evidenziata equiparazione ma anche *ii)* per lo svilimento della *ratio* della norma che è quella di favorire al massimo le ipotesi in cui il contribuente intenda aderire alla definizione agevolata, con scopi di deflazione del contenzioso e di riduzione del numero dei procedimenti tributari innanzi le competenti corti di ogni ordine e grado;

c) per la lesione del principio della capacità contributiva (art. 53), in quanto due diversi contribuenti concorrerebbero a parità di capacità contributiva in misura diversa derivante dall'atteggiamento in concreto del contribuente di adesione piena alla pretesa fiscale o di corresponsione soltanto di una prima rata;

d) a quello di diritto ad uno svolgimento del processo in condizioni di parità (art. 111, secondo comma, Cost.). Infatti, a tale ultimo riguardo, in ambedue i casi e prima di una decisione dell'Amministrazione sulla ammissibilità e fondatezza della domanda di definizione agevolata, il giudice deve prima sospendere (fino al 10 ottobre 2023) e poi estinguere il processo, equiparando così (anche in questo caso irragionevolmente, donde la lesione congiunta dell'art. 111 e 3 Cost.) le situazioni di chi ha integralmente assolto ai propri doveri e chi lo ha fatto solo in parte.

5.2. ulteriori profili di contrasto con gli articoli 3, 24, commi 1 e 2 e 111 Cost.

La norma denunciata stabilisce poi che il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione.

5.2.1. In tal senso la disposizione deroga a quanto stabilito in via generale nel processo tributario dall'art. 46 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, secondo il quale il giudizio si estingue, in tutto o in parte, nei casi di definizione delle pendenze tributarie previsti dalla legge e in ogni altro caso di cessazione della materia del contendere, la quale è dichiarata con decreto del presidente o con sentenza della commissione ed il provvedimento presidenziale è reclamabile a norma dell'art. 28.

Anche tale deroga alla regola generale processuale appare irrazionale e priva di giustificazione costituzionale, finendo così per determinare una sostanziale irretrattabilità del provvedimento di estinzione se dichiarato con ordinanza collegiale.

Mentre infatti la eventuale dichiarazione di estinzione resa con sentenza soggiace al principio del doppio grado di giudizio (anche se tale principio non può dirsi costituzionalizzato) e del ricorso per cassazione per motivi di legittimità (art. 50 del decreto legislativo n. 546/1992), sicché la parte che intenda opporsi alla statuizione di estinzione vanta i rimedi disciplinanti i gravami stabiliti nel decreto legislativo n. 546/1992 e nel codice di rito civile, non altrettanto vale per i casi in cui la dichiarazione di estinzione sia stata deliberata con ordinanza in Camera di consiglio, avverso la quale non si applica la previsione del suddetto art. 50 del decreto legislativo n. 546/1992.

In concreto è l'Amministrazione finanziaria che può avere un interesse, all'esito della mancata ammissione del contribuente alla definizione agevolata, ad esempio in ragione del mancato assolvimento degli obblighi di pagamenti rateali, ad opporsi alla statuizione di estinzione e, nel caso in cui questa sia stata pronunciata con ordinanza collegiale, si troverebbe priva di rimedio. Il che sostanzia una violazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 3 (per irragionevolezza), 24, commi 1 e 2 e 111 Cost. (per vulnerazione del diritto di difesa e del principio del giusto processo).

5.2.2. Inoltre, mentre ove la dichiarazione di estinzione venisse disposta con decreto presidenziale alla parte opponente rimarrebbe il rimedio del reclamo al collegio, previsto in via generale dall'art. 46, comma 2, ult. cpv. del decreto legislativo n. 546/1992 ed in riferimento alla previsione del precedente art. 28 della disposizione, altrettanto non potrebbe verificarsi nel caso di dichiarazione di estinzione disposta con ordinanza collegiale sicché il provvedimento meno garantito sotto il profilo del contraddittorio — cioè il decreto presidenziale — risulterebbe più «garantista» quanto al diritto al giusto processo, rimanendo reclamabile (e quindi riformabile) innanzi al collegio chiamato a provvedere a termini dell'art. 28 del decreto legislativo n. 546/1992.



5.3. Ulteriori profili di contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53 ed 81 Cost. e con gli articoli 6, 13 e 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Sennonché il comma 200 dell'art. 1 (su cui v. successivo punto 5) della medesima legge n. 197/2022 stabilisce che «L'eventuale diniego della definizione agevolata deve essere notificato entro il 30 settembre 2024 con le modalità previste per la notificazione degli atti processuali. Il diniego è impugnabile entro sessanta giorni dalla notificazione del medesimo dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia. Nel caso in cui la definizione della controversia è richiesta in pendenza del termine per impugnare, la pronuncia giurisdizionale può essere impugnata dal contribuente unitamente al diniego della definizione entro sessanta giorni dalla notifica di quest'ultimo ovvero dalla controparte nel medesimo termine.».

5.3.1. Orbene a differenza che in precedenti casi di scelte legislative in materia di definizione agevolata delle liti tributarie pendenti in cui il processo innanzi la giurisdizione tributaria rimaneva sospeso (*cf.* commi 5 e 6 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119), la norma denunciata prevede *ex abrupto* e sulla base della sola presentazione dell'istanza e del pagamento anche della sola prima rata, l'estinzione del giudizio, senza, quindi attendere, l'esercizio del potere amministrativo di diniego dell'istanza di definizione che lo stesso legislatore differisce al 30 settembre 2024.

Sicché per un verso l'Amministrazione finanziaria ha uno *spatium deliberandi* in ordine all'accettazione dell'istanza di definizione agevolata spostato al 30 settembre 2024, ma, anche nel caso in cui sia parte resistente in un giudizio di primo grado oppure sia stata vittoriosa in primo grado, essa non può opporsi all'estinzione del giudizio, salvi gli effetti — invero non disciplinati espressamente — di una eventuale riformulazione dell'atto tributario, ma solo all'esito della definitività del provvedimento di diniego della definizione agevolata.

Sotto questo profilo l'art. 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, si pone in contrasto, per la ragioni dette, con gli articoli 3, 23, 24, 53 ed 81 Cost.

5.3.2. Quanto all'evidente vulnerazione dell'art. 23 Cost. deve rilevarsi che la norma costituzionale per la quale «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge», esigerebbe una *stabilitas* dell'assetto Fisco-contribuente che, indefinitiva, costituisce uno dei fondamenti del patto sociale.

Orbene, dismettere attraverso continue e reiterate misure di condono fiscale, qual è nella sostanza quella all'esame, e al di fuori di situazioni del tutto eccezionali, significa, indebolire irragionevolmente la forza del sistema tributario nel suo complesso che viene ad essere derogato (per effetto della norma di legge in questione) sulla base di una mera dichiarazione di avvalersi della misura citata per di più limitata al versamento di una prima rata.

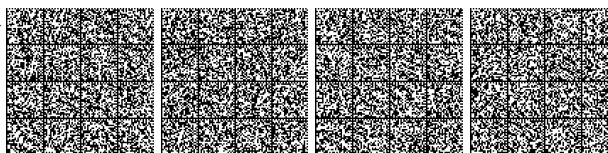
5.3.3. Quanto all'art. 81 Cost., ne appare evidente la sua compromissione ad opera della disposizione oggetto di esame (art. 1, comma 198, legge n. 197/2022) nella misura in cui l'appostamento nel bilancio statale di somme in entrata, diviene evanescente ed aleatorio, rimanendo subordinato, anche per la parte relativa a crediti discendenti da titoli giudiziali (tali le sentenze di primo grado del giudice tributario di rigetto dei ricorsi dei contribuenti avverso atti impositivi tributari), ad una complicata procedura di raggiungimento della definitività di un provvedimento amministrativo inerente l'istanza di definizione agevolata; donde, una duplice violazione dell'art. 81 Cost. con riferimento:

A) all'art. 81, terzo comma, Cost., per gli evidenti riflessi di copertura della legge da qualificare «onerosa» per le minori entrate che da essa deriveranno in mancanza di un fondo di compensazione di minori entrate derivanti dall'agevolazione fiscale (pur a fronte, nelle intenzioni del legislatore, di un possibile incremento delle entrate sul versante della cassa, nel caso di adesione diffusa all'agevolazione, ma sempre con un significato delta rispetto alle previsioni di entrata di competenza, stante la sostanziale rinuncia, sia pure in quota parte, alla pretesa fiscale);

B) all'art. 81, primo comma, Cost. (principio dell'equilibrio del bilancio), tenuto conto degli esiti della norma agevolativa sulle previsioni di competenza di entrata di inizio anno, aventi possibili ricadute in termini di peggioramento del saldo netto da finanziare, che, com'è noto, costituisce un fondamentale saldo di finanza pubblica.

5.3.4. Vi è poi l'estinzione dei processi tributari sulla scorta della sola dichiarazione di adesione e di pagamento della prima rata, senza che vi sia stata una valutazione della fondatezza della istanza da parte dell'Amministrazione, determina una ulteriore situazione di incertezza anche quanto alla formulazione delle previsioni del bilancio di previsione dell'Amministrazione pubblica creditrice.

5.3.5. Inoltre tale aggravio del procedimento giurisdizionale tributario (contrario all'art. 111 Cost.), pare al Collegio confliggere con il principio del divieto dell'abuso di diritto, canonizzato nell'art. 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per il quale nessuna disposizione della Convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo ad esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione. Se infatti il diritto ad un ricorso effettivo di cui all'art. 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali va esteso e riconosciuto anche alle amministrazioni pubbliche impositrici, è chiaro che stabilire un siffatto aggravio giurisdizionale, esclusivamente a carico e svantaggio della parte pubblica rappresenta un abuso del diritto.



5.4. profili di contrasto con gli articoli 3, 24, 53, 81, 97, comma 1, 111.

Emerge così un ulteriore profilo di contrarietà delle disposizioni in questione al principio generale di tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze (arg. ex articoli 53, 81 e 97, comma 1, Cost.) posto che la norma produce effetti diretti anche su quei giudizi, in specie in grado di appello, nei quali parte ricorrente o appellante sia costituita dall'agente della riscossione o dall'Amministrazione finanziaria o dall'ente pubblico che vanta il credito tributario, il quale, quindi, vanta un interesse alla sollecita definizione della controversia stessa al fine di poter definire il credito tributario contestato; in questo caso la semplice e sola dichiarazione di adesione alla definizione agevolata, proveniente da parte resistente od appellata, viene a determinare una ricaduta negativa sulla parte formalmente ricorrente od appellante, con la conseguenza di compromettere pesantemente il diritto di difesa delle amministrazioni impositrici (violando l'art. 24 Cost.) e quello alla parità delle parti nel processo (violando l'art. 111 Cost.).

5.4.1. A rafforzare il convincimento di questo Collegio in ordine alla contrarietà della disposizione denunciata agli articoli 3, 24, 97 e 111 Cost., sta la circostanza che nei giudizi in grado di appello l'estinzione comporta le conseguenze processuali di cui all'art. 338 codice di procedura civile per il quale «L'estinzione del procedimento di appello o di revocazione nei casi previsti nei numeri 4 e 5 dell'art. 395 fa passare in giudicato la sentenza impugnata, salvo che ne siano stati modificati gli effetti con provvedimenti pronunciati nel procedimento estinto». Tale norma è applicabile anche al giudizio tributario (art. 1, comma 2, decreto legislativo n. 546/1992), non essendo espressamente esclusa in seno alla Sezione V, Capo II del decreto legislativo n. 546/1992 che disciplina i casi di «Sospensione, interruzione ed estinzione del processo».

La conseguenza è che nei procedimenti in fase di appello nei quali il gravame sia stato proposto dall'Amministrazione finanziaria l'estinzione dovrebbe comportare immediatamente il passaggio in giudicato della sentenza di primo grado, sfavorevole alle ragioni dell'erario: il che rappresenta una violazione del principio di parità delle parti nel processo (art. 111 Cost.), di quello di uguaglianza (art. 3 Cost.), del giusto processo (art. 111 Cost.), del principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica (art. 97, secondo comma, Cost.), del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), posto che tali conseguenze deleterie per le ragioni dell'erario dipendono solo da una dichiarazione di adesione, senza il pagamento degli importi dovuti e prima che l'Amministrazione impositrice abbia esaurito il termine per pronunciarsi in ordine all'accoglibilità dell'istanza di definizione agevolata.

5.4.2. Tali considerazioni non possono ritenersi superate dalla circostanza — ricordata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 29/2018 e nella successiva ordinanza n. 32/2019 — per le quali «l'introduzione della definizione agevolata consegue “alla rilevata necessità, per esigenze di finanza pubblica e per un corretto rapporto tra fisco e contribuente, “di ottimizzare l'attività di riscossione adottando disposizioni per la soppressione di Equitalia e per adeguare l'organizzazione dell'Agenzia delle entrate anche al fine di garantire l'effettività del gettito delle entrate e l'incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari e per i fini di cui all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e all'art. 81, comma 1, della Costituzione”», posto che, nella fattispecie, *A*) la norma incide sfavorevolmente sui principi costituzionali in materia di giusto processo, di equa durata dello stesso, di parità delle parti processuali, nonché sull'istituto processuale della sospensione, *B*) ma soprattutto per le erratiche conseguenze che discendono dal continuo ricorso a soluzioni del tutto contingenti quali sono le misure di condono tributario che hanno, a ben vedere, l'effetto di consolidare uno «scorretto» (non un «corretto») rapporto tra fisco e contribuente, a tutto svantaggio del cittadino che adempiente.

5.5. profili di contrasto con gli articoli 10, 11, 80, 81, 97 Cost. e con l'art. K3 del Trattato sull'Unione europea

Un profilo ulteriore inerente la denunciata violazione del principio di parità delle parti nel processo tributario, è poi rappresentato dalla possibile lesione, che ne discende direttamente, degli interessi finanziari europea, nei limiti in cui le disposizioni speciali interne, compromettendo la tutela processuale dei crediti erariali attraverso disposizioni impeditive della stessa e, segnatamente, stabilendo ipotesi di estinzione del processo tributario ed all'esito della sola volontà discrezionale manifestata dal debitore, finiscono con il compromettere i suddetti interessi finanziari.

La tutela degli interessi finanziari dell'Unione riguarda non solo la gestione degli stanziamenti di bilancio, ma si estende a qualsiasi misura che incida o che minacci di incidere negativamente sul suo patrimonio e su quello degli Stati membri, nella misura in cui è di interesse per le politiche dell'Unione.

La convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995 e i relativi protocolli del 27 settembre 1996, del 29 novembre 1996 e del 19 giugno 1997, stabiliscono norme minime riguardo alla definizione di illeciti penali e di sanzioni nell'ambito della frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione.

Date tali premesse — contenute nella direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale — è evidente che una compromissione delle ragioni di tutela dei crediti erariali approntata attraverso la introduzione



di una ingiustificata lesione della parità di trattamento delle parti processuali, determina una lesione degli interessi finanziari dell'Unione e delle Comunità europee nella misura in cui l'Italia ne fa parte (articoli 10, 11 ed 80 della Costituzione), riconoscendo limitazioni alla propria sovranità e concorrendo alle relative spese (art. 81, commi 1 e 6, ed art. 97, comma 1 Costituzione).

#### 5.6. profili di contrasto con l'art. 113 e seguenti del Trattato sull'Unione europea

Un altro profilo di illegittimità delle denunciate disposizioni, sempre discendente dalla introduzione di una ingiustificata disparità di trattamento processuale tra le ragioni del credito erariale e quelle del contribuente, risiede nella violazione dell'art. 113 e seguenti del Trattato, laddove il processo tributario verta su questioni inerenti imposte armonizzate (IVA o cifra d'affari, in primis), con conseguente ricaduta sugli obblighi di armonizzazione discendenti dalle suddette disposizioni di Trattato.

Poiché infatti le imposte armonizzate vantano una copertura sovranazionale — incidendo indirettamente sul principio della concorrenza — ogni compromissione delle ragioni erariali ad esse connesse in sede processuale, mediante la adozione di norme nazionali deteriori e che costituiscano impedimenti alla loro effettiva applicazione ed esazione da parte degli Stati nazionali, determina una possibile compromissione del principio di tutela degli interessi finanziari della Comunità, confliggendo con interessi superiori dell'Unione.

6. *Fondamento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 200 e 201 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».*

I commi 200 e 201 della legge n. 197/2022 stabiliscono che:

«200. L'eventuale diniego della definizione agevolata deve essere notificato entro il 30 settembre 2024 con le modalità previste per la notificazione degli atti processuali. Il diniego è impugnabile entro sessanta giorni dalla notificazione del medesimo dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia. Nel caso in cui la definizione della controversia è richiesta in pendenza del termine per impugnare, la pronuncia giurisdizionale può essere impugnata dal contribuente unitamente al diniego della definizione entro sessanta giorni dalla notifica di quest'ultimo ovvero dalla controparte nel medesimo termine.

201. Per i processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198, l'eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all'organo giurisdizionale che ha dichiarato l'estinzione. Il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione pronunciato ai sensi del comma 198 e la revocazione è chiesta congiuntamente all'impugnazione del diniego. Il termine per impugnare il diniego della definizione e per chiedere la revocazione è di sessanta giorni dalla notificazione di cui al comma 200.».

#### 6.1. Profili di contrasto con l'art. 24 Cost.

Sotto un primo profilo le disposizioni, prevedendo come l'impugnazione dell'eventuale diniego di definizione agevolata avvenga dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia e, quindi, anche eventualmente innanzi il giudice di secondo grado o quello di legittimità, realizza una compressione del diritto di difesa delle parti (art. 24 Cost.), nei limiti in cui assegna ad un giudice, eventualmente anche in unica e sola istanza, la valutazione sulla legittimità del diniego. In questo senso seppur la Corte costituzionale non abbia inteso riconoscere un diritto al doppio grado di giudizio (per tutte Corte costituzionale, ordinanza n. 190/2013), è pur vero che la garanzia costituita dalla revisione di una decisione giurisdizionale di merito in materia tributaria vada individuata perlomeno nel principio di affidamento di cui all'art. 10 della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente», la quale contiene principi generali dell'ordinamento tributario che possono essere derogati o modificati solo espressamente e mai da leggi speciali.

Né può disconoscersi la natura afflittiva degli atti impositivi e tributari e, quindi, latamente anche del provvedimento di diniego alla definizione agevolata, il che rafforzerebbe la prospettazione di un vero e proprio diritto ad una revisione della prima decisione giurisdizionale anche nel processo tributario, analogamente a quanto accade con riferimento alle misure afflittive penali, in cui tale diritto trova fondamento nell'art. 14, par. 5 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, trattato internazionale, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966, entrato internazionalmente in vigore il 23 marzo 1976, ratificato dall'Italia con legge n. 881 del 25 ottobre 1977, vigente per il nostro Paese dal 15 dicembre 1978 ed anche nell'art. 2 del Protocollo n. 7 della CEDU.

#### 6.2. Profili di contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97 e 111 Cost. e con gli articoli 6, 13 e 17 della CEDU

Un secondo profilo di incostituzionalità, riguardante il solo comma 201, attiene alla introduzione di un motivo speciale di «revocazione», afferente alla decisione di estinzione del processo resa ai sensi del comma 198 (del quale, parimenti, questo Collegio ha ragione di dubitare).



In particolare, v'è che tradizionalmente la revocazione è un mezzo di impugnazione con cui si contesta la sentenza formata su presupposti errati. Si tratta di un rimedio a critica vincolata, proponibile solo per i motivi da 1 a 6 elencati all'art. 395 del codice di procedura civile Quando è fondata sui motivi di cui a numeri 1), 2), 3) e 6) (relativi a fatti o situazioni il cui verificarsi o la cui scoperta può compiersi in un qualunque momento successivo all'emanazione della sentenza), la revocazione assume la natura di mezzo di impugnazione straordinario; è, invece, mezzo di impugnazione ordinario quando è fondata sui motivi di cui ai numeri 4) e 5) (che indicano vizi conoscibili sulla base della sola sentenza).

Nel processo tributario la suddetta disposizione del codice di rito civile è espressamente richiamata dall'art. 64 del decreto legislativo n. 546/1992, secondo cui «Le sentenze pronunciate in grado d'appello o in unico grado dalle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado possono essere impugnate ai sensi dell'art. 395 del codice di procedura civile.».

Nessuna delle disposizioni del surrichiamato decreto legislativo n. 546/1992 prevedono che il rimedio sia esperibile altro che nei confronti delle sentenze, mentre il comma 201 fa riferimento ai provvedimenti di estinzione pronunciati ai sensi del comma 198, quindi al decreto del presidente della sezione ed all'ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione.

Sul punto ritiene il Collegio che in questo modo si sia realizzata una violazione non solo del principio del giusto processo (art. 111), ma anche delle disposizioni dell'art. 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in ordine al diritto ad un ricorso effettivo — il quale vale anche per l'Amministrazione impositrice — nonché dell'art. 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che canonizza il divieto dell'abuso di diritto.

Infatti, la norma denunciata, estendendo un meccanismo impugnatorio tipico e tassativo relativo alle sentenze, anche a provvedimenti giurisdizionali di rango «inferiore», cioè non assistiti dalle garanzie e dai crismi procedurali della sentenza, per un verso determina uno squilibrio della posizione dell'Amministrazione finanziaria rispetto a quella del contribuente, violando gli art. 3 e 24 Cost. — posto che solo quest'ultimo impugnerà il diniego e solo egli potrà accedere al rimedio della revocazione in relazione all'atto definitivo che nega la definizione agevolata, aggravando in tal modo il procedimento impositivo (in lesione dell'art. 97 Cost.), come nel caso in cui vi sia stata una prima decisione giurisdizionale sfavorevole al contribuente ed un espresso diniego di definizione agevolata. Anche in questo caso tale aggravio del procedimento tributario (contrario agli articoli 53 e 97 Cost.) e di quello giurisdizionale connesso (contrario all'art. 111 Cost.), paiono al Collegio confliggere con il principio del divieto dell'abuso di diritto, canonizzato nell'art. 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per il quale nessuna disposizione della Convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione.

Se infatti il diritto ad un ricorso effettivo di cui all'art. 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali va esteso e riconosciuto anche alle amministrazioni pubbliche impositrici, è chiaro che stabilire degli aggravii procedurali, tanto amministrativi, quanto giurisdizionali, esclusivamente a carico e svantaggio di queste rappresenta un abuso del diritto.

*7. Per quanto esposto sopra, nell'impossibilità di percorrere una diversa interpretazione delle norme citate in senso costituzionalmente orientato, ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge n. 87/1953, si ritiene di sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale.*

a) dell'art. 1, comma 198 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025»:

per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, per palese contrasto con gli articoli 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).



b) dell'art. 1, commi 200 e 201 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

*P.Q.M.*

*La Corte di giustizia tributaria di secondo grado per il Lazio, Sezione Quattordicesima, visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale:*

a) dell'art. 1, comma 198 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025»:

*per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, per contrasto con gli articoli 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e con l'art. K3 del Trattato sull'Unione europea;*

*per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e con l'art. K3 del Trattato sull'Unione europea;*

b) dell'art. 1, commi 200 e 201 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (ex articoli 1 e 2 del regolamento della Corte costituzionale 7 ottobre 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana 7 novembre 2008, n. 261), con sospensione del giudizio.*

*Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata, anche via PEC, ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 17 ottobre 2023

*Il Presidente, relatore: LORELLI*

24C00074

N. 61

*Ordinanza del 25 gennaio 2024 della Corte di giustizia Tributaria di secondo grado del Lazio sul ricorso proposto da Concettina Sinesio contro Comune di Roma*

**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, in ogni stato e grado, alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Dichiarazione di estinzione del processo, con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, in caso di deposito ai sensi del secondo periodo del comma 197 dell'art. 1 della legge 197 del 2022 [deposito di copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata] – Denunciato effetto immediato della dichiarazione di estinzione, prima e in pendenza del termine fissato per l'amministrazione impositrice di decidere in relazione all'eventuale diniego della domanda di definizione agevolata.**  
– Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, comma 198.





**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Diniego della definizione agevolata – Processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198 dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022 - Previsione che l’eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all’organo giurisdizionale che ha dichiarato l’estinzione - Previsione che il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione e la revocazione è richiesta congiuntamente all’impugnazione del diniego.**

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 200 e 201.

## LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI SECONDO GRADO DEL LAZIO

### SEZIONE 14

Riunita in udienza il 13 novembre 2023 alle ore 10,00 con la seguente composizione collegiale:

Lorelli Quirino, Presidente e relatore;

Frattarolo Francesca Maria, giudice;

Del Giudice Bruno, giudice;

in data 13 novembre 2023 ha pronunciato la seguente ordinanza sull’appello n. 5795/2022 depositato il 10 novembre 2022 proposto da Concettina Sinesio - SNSCCT54A44F299E, difeso da Luca Giancola - GNCLCU75M11Z133P ed elettivamente domiciliato presso [luca giancola@ordineavvocatiroma.org](mailto:luca giancola@ordineavvocatiroma.org)

Contro Comune di Roma elettivamente domiciliato presso [dre.contenzioso@pec.comune.roma.it](mailto:dre.contenzioso@pec.comune.roma.it) - Ag. entrate-Riscossione - Roma, difeso da Antonio Daniele - DNLNTN69E19F839L ed elettivamente domiciliato presso [antonio-daniele@avvocatinapoli.legalmail.it](mailto:antonio-daniele@avvocatinapoli.legalmail.it)

avente ad oggetto l’impugnazione di:

pronuncia sentenza n. 2892/2022 emessa dalla Commissione tributaria provinciale Roma sez. 31 e pubblicata l’11 marzo 2022;

atti impositivi:

cartella di pagamento n. 09720180118200805000 I.C.I. 2010;

a seguito di discussione in pubblica udienza.

### ELEMENTI IN FATTO

1. Con ricorso in appello depositato il 10 novembre 2022, la sig.ra Concettina Sinesio, rappresentata e difesa dall’avv. N. Giancola, impugnava la sentenza n. 2892/2022 resa dalla Commissione tributaria provinciale di Roma il 24 febbraio 2022 e depositata in data 11 marzo 2022, non notificata, che aveva rigettato il ricorso proposto dalla stessa contro la cartella di pagamento n. 09720180118200805000, con la quale veniva stato chiesto il pagamento dell’importo di euro 4.885,00 oltre compensi di riscossione e spese di notifica, così per complessivi euro 7.219,66 a titolo di «somme iscritte a ruolo per ruolo n. 2018/012259 ICI 2010», riproponendo tutte le doglianze mosse avverso l’atto impositivo nel ricorso di primo grado. Il 10 ottobre 2023 parte appellante depositava al giudizio la domanda di definizione agevolata delle liti tributarie pendenti di cui al l’art. 1, commi da 186 a 202 della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

All’udienza del 13 novembre 2023 fissata per la discussione della causa, compariva il difensore dell’appellante ed il dott. Paolo Angiò in delega di Comune di Roma, i quali prendevano atto della domanda di definizione agevolata. Quindi alla contestuale Camera di consiglio si è ritenuto di dover sottoporre alla Corte costituzionale la seguente questione.



## DIRITTO

## 1. Questioni di legittimità costituzionale.

Preliminarmente e d'ufficio, ritiene questo giudicante di dover sollevare questione di legittimità costituzionale:

A) dell'art. 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», in vigore dal 1° gennaio 2023, che così dispone «198. Nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, [“197. Le controversie definibili non sono sospese, salvo che il contribuente faccia apposita richiesta al giudice, dichiarando di volersi avvalere della definizione agevolata. In tal caso il processo è sospeso fino al 10 ottobre 2023 ed entro la stessa data il contribuente ha l'onere di depositare, presso l'organo giurisdizionale innanzi al quale pende la controversia, copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata.”] il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione. Le spese del processo restano a carico della parte che le ha anticipate.»:

a) per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, per palese contrasto con gli articoli 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

b) per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

B) dell'art. 1, commi 200 (in vigore dal 31 marzo 2023) e 201 (in vigore dal 1° gennaio 2023) della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», i quali così dispongono: «200. L'eventuale diniego della definizione agevolata deve essere notificato entro il 30 settembre 2024 con le modalità previste per la notificazione degli atti processuali. Il diniego è impugnabile entro sessanta giorni dalla notificazione del medesimo dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia. Nel caso in cui la definizione della controversia è richiesta in pendenza del termine per impugnare, la pronuncia giurisdizionale può essere impugnata dal contribuente unitamente al diniego della definizione entro sessanta giorni dalla notifica di quest'ultimo ovvero dalla controparte nel medesimo termine.»; 201. Per i processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198, l'eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all'organo giurisdizionale che ha dichiarato l'estinzione. Il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione pronunciato ai sensi del comma 198 e la revocazione è chiesta congiuntamente all'impugnazione del diniego. Il termine per impugnare il diniego della definizione e per chiedere la revocazione è di sessanta giorni dalla notificazione di cui al comma 200.”), per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

2. Rilevanza delle questioni nel giudizio *a quo*.

2.1. Il necessario «nesso di pregiudizialità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la decisione del caso concreto» (Corte cost., sentenza n. 77/1983) o la pretesa dedotta nel processo principale (Corte cost., sentenza n. 420/1991) implica, in primo luogo, come nella specie, che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla soluzione delle questioni prospettate sussistendo, pertanto, attinenza piena delle disposizioni-norme che questo Giudice è chiamato ad applicare con la *regi udi canda* all'esame del Collegio; difatti, a) da un lato, la rilevanza inerisce direttamente il giudizio *a quo* (Corte cost., sentenza n. 343/1993) e, dunque, questioni aventi ad oggetto norme «applicabili dal rimettente» (in proposito, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 10/1979 ha significativamente affermato che «rilevanza della questione e applicabilità della legge nel giudizio di merito costituiscono termini inscindibili») - e b) dall'altro, un'eventuale sentenza di accoglimento o di rigetto spiegherebbe un'influenza decisiva sul processo principale (Corte cost., sentenze n. 92/2013 e n. 111/1977), provocando un cambiamento del quadro normativo assunto dal giudice *a quo* (Corte cost., sentenza n. 390/1996).

2.2. Nel presente giudizio la rilevanza dalla questione sub A) è data dalla circostanza che dopo il deposito nello stesso, da parte del contribuente appellato, della istanza di adesione al procedimento di definizione agevolata, questo Giudice è stato investito del compito di disporre l'estinzione del processo, come normativamente previsto, salvo poi dover prendere atto che detta estinzione avrebbe definitivamente compromesso, ad avviso del Collegio, a) sia il principio costituzionale generale della tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze (arg. ex articoli 53, 81 e 97, comma 1, della Costituzione), b) sia di quello, più prettamente processuale, di garanzia del giusto processo (art. 111



della Costituzione), *c*) sia, infine, quello di uguaglianza (art. 3 della Costituzione), posto che verrebbero ad equipararsi, nel sistema ideato dall'art. 1, commi 186 e seguenti della legge n. 197/2022, le situazioni di chi ha assolto interamente all'onere di versamento, rispetto a chi ha optato per il versamento immediato della sola prima rata.

2.3. Nel presente giudizio poi la rilevanza della questione sub *B*) è data dal fatto che ove questo Collegio d'appello si trovasse a dichiarare l'estinzione del presente processo l'eventuale diniego della definizione da parte dell'Amministrazione finanziaria, successivamente alla dichiarazione di estinzione, sarebbe direttamente impugnabile dinanzi a questo organo giurisdizionale d'appello che ha dichiarato l'estinzione. Inoltre, il diniego della definizione sarebbe motivo di revocazione del provvedimento di estinzione pronunciato ai sensi del comma 198.

3. Impossibilità di percorrere una interpretazione costituzionalmente orientata della norma.

Stante quanto sopra rappresentato non esiste alcuna possibilità di giungere ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, posto che la stessa pone una causa di estinzione del processo nuova e legata ad un fatto posto nella esclusiva volontà di una delle parti processuali, segnatamente il contribuente, rispetto alla cui manifestazione il Giudice non ha alcuna possibilità di interpretazione, stante il carattere autoapplicativo della stessa.

In altri termini a fronte della dichiarazione del contribuente di avvalersi della definizione agevolata ed anche a fronte del pagamento di una sola rata, il Giudice deve estinguere il giudizio, senza possibilità di attivare un processo decisionale diverso, basato su una interpretazione diversa della disposizione. Questa adita Corte nella sentenza n. 192 del 26 ottobre 2023, ha in questo senso ricordato come «... l'onere interpretativo viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il giudice rimettente abbia consapevolmente escluso la possibilità dell'interpretazione adeguatrice in ragione del tenore letterale della disposizione censurata (tra tante, da ultimo, sentenze n. 104 e n. 25 del 2023, n. 193 e n. 96 del 2022)».

4. Fondamento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

4.1. L'art. 1, commi 186 e seguenti della legge 29 dicembre 2022, n. 197, hanno stabilito che:

«186. Le controversie attribuite alla giurisdizione tributaria in cui è parte l'Agenzia delle entrate ovvero l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, pendenti in ogni stato e grado del giudizio, compreso quello innanzi alla Corte di cassazione, anche a seguito di rinvio, alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere definite, a domanda del soggetto che ha proposto l'atto introduttivo del giudizio o di chi vi è subentrato o ne ha la legittimazione, con il pagamento di un importo pari al valore della controversia. Il valore della controversia è stabilito ai sensi del comma 2 dell'art. 12 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.

187. In caso di ricorso pendente iscritto nel primo grado, la controversia può essere definita con il pagamento del 90 per cento del valore della controversia.

188. In deroga a quanto previsto dal comma 186, in caso di soccombenza della competente Agenzia fiscale nell'ultima o unica pronuncia giurisdizionale non cautelare depositata alla data di entrata in vigore della presente legge, le controversie possono essere definite con il pagamento:

- a) del 40 per cento del valore della controversia in caso di soccombenza nella pronuncia di primo grado;
- b) del 15 per cento del valore della controversia in caso di soccombenza nella pronuncia di secondo grado.

189. In caso di accoglimento parziale del ricorso o comunque di soccombenza ripartita tra il contribuente e la competente Agenzia fiscale, l'importo del tributo al netto degli interessi e delle eventuali sanzioni è dovuto per intero relativamente alla parte di atto confermata dalla pronuncia giurisdizionale e in misura ridotta, secondo le disposizioni di cui al comma 188, per la parte di atto annullata.

190. Le controversie tributarie pendenti innanzi alla Corte di cassazione, per le quali la competente Agenzia fiscale risulti soccombente in tutti i precedenti gradi di giudizio, possono essere definite con il pagamento di un importo pari al 5 per cento del valore della controversia.

191. Le controversie relative esclusivamente alle sanzioni non collegate al tributo possono essere definite con il pagamento del 15 per cento del valore della controversia in caso di soccombenza della competente Agenzia fiscale nell'ultima o unica pronuncia giurisdizionale non cautelare, sul merito o sull'ammissibilità dell'atto introduttivo del giudizio, depositata alla data di entrata in vigore della presente legge, e con il pagamento del 40 per cento negli altri casi. In caso di controversia relativa esclusivamente alle sanzioni collegate ai tributi cui si riferiscono, per la definizione non è dovuto alcun importo relativo alle sanzioni qualora il rapporto relativo ai tributi sia stato definito anche con modalità diverse dalla presente definizione agevolata.»



I commi 194 e 195 della disposizione prevedono poi la possibilità di rateizzare gli importi così determinati. In tal senso viene previsto come:

«194. La definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti ai sensi dei commi da 186 a 191 entro il 30 settembre 2023; nel caso in cui gli importi dovuti superino l'ammontare di mille euro è ammesso il pagamento rateale, con applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni dell'art. 8 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, in un massimo di venti rate di pari importo, di cui le prime tre da versare, rispettivamente, entro il 30 settembre 2023, il 31 ottobre 2023 e il 20 dicembre 2023 e le successive entro il 31 marzo, 30 giugno, 30 settembre e 20 dicembre di ciascun anno. A scelta del contribuente, le rate di cui al primo periodo successive alle prime tre possono essere versate in un massimo di cinquantuno rate mensili di pari importo, con scadenza all'ultimo giorno lavorativo di ciascun mese, a decorrere dal mese di gennaio 2024, fatta eccezione per il mese di dicembre di ciascun anno, per il quale il termine di versamento resta fissato al giorno 20 del mese. Sulle rate successive alla prima sono dovuti gli interessi legali calcolati dalla data del versamento della prima rata. È esclusa la compensazione prevista dall'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. Nel caso di versamento rateale, la definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti con il versamento della prima rata entro il termine previsto del 30 settembre 2023. Qualora non ci siano importi da versare, la definizione si perfeziona con la sola presentazione della domanda.

195. Entro il 30 settembre 2023 per ciascuna controversia autonoma è presentata una distinta domanda di definizione agevolata esente dall'imposta di bollo ed effettuato un distinto versamento. Per controversia autonoma si intende quella relativa a ciascun atto impugnato.»

4.2. Dato questo impianto normativo, si ricava che il contribuente può fare una apposita richiesta al giudice, dichiarando di volersi avvalere della definizione agevolata ed in tal caso il processo è sospeso fino al 10 ottobre 2023, data entro la quale il contribuente ha l'onere di depositare, presso l'organo giurisdizionale innanzi al quale pende la controversia, copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata (comma 197).

La norma, quindi, equipara, ai fini della sospensione del processo prima e della sua estinzione poi, il caso del contribuente che ha provveduto all'integrale versamento degli importi dovuti a quello di chi ha provveduto al versamento della sola prima rata, stabilendo che il giudice innanzi al quale pende il processo debba unicamente accertarsi dell'avvenuto deposito della domanda di definizione e della esistenza della ricevuta di pagamento.

In questo senso il penultimo capoverso del comma 194 ha stabilito che nel caso di versamento rateale, la definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti con il versamento della prima rata entro il termine previsto del 30 settembre 2023.

5. Profili di contrasto con gli articoli 3, 53, 81 e 111 della Costituzione.

La disposizione di cui all'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022 appare così confliggente con quella stabilita al primo cpv. del medesimo comma, posto che il perfezionamento del giudizio (*recte*, l'estinzione del giudizio) è figura giuridica unisussistente che non può essere irragionevolmente diversificato a seconda se il contribuente abbia o meno optato per un sistema rateale, a pena della lesione del principio di uguaglianza (art. 3 della Costituzione), venendosi ad equiparare due situazioni sostanzialmente disomogenee (chi abbia corrisposto «gli importi dovuti» - e dunque per intero - e chi abbia corrisposto solo «la prima rata»), anche in relazione al principio di diversa capacità contributiva (art. 53 della Costituzione) e di equilibrio tendenziale del bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni (art. 81 della Costituzione), per i riflessi, con riferimento a tale ultimo parametro, sulle previsioni annuali di competenza delle entrate erariali che verrebbero certamente decurtate senza che il legislatore abbia provveduto alla previsione di un apposito fondo di bilancio utile a compensare, appunto, le minori entrate derivante da una disposizione nella sostanza qualificabile come «onerosa», poiché comunque foriera di minori entrate, quanto meno in relazione alle previsioni di bilancio di competenza.

Tale equiparazione indifferenziata, ai fini della estinzione del processo, tra chi ha immediatamente assolto per intero ai propri obblighi pecuniari nascenti dalla adesione alla definizione agevolata nei confronti dell'erario e chi ha invece optato per il pagamento rateale di cui al comma 194 della disposizione, appare, dunque, all'evidenza, immediatamente:

a) lesiva del principio di uguaglianza (art. 3 della Costituzione);

b) del principio di ragionevolezza custodito dal medesimo art. 3 della Costituzione i) sia per l'indebita evidenziata equiparazione ma anche ii) per lo svilimento della *ratio* della norma che è quella di favorire al massimo le ipotesi in cui il contribuente intenda aderire alla definizione agevolata, con scopi di deflazione del contenzioso e di riduzione del numero dei procedimenti tributari innanzi le competenti corti di ogni ordine e grado;



c) per la lesione del principio della capacità contributiva (art. 53), in quanto due diversi contribuenti concorrerebbero a parità di capacità contributiva in misura diversa derivante dall'atteggiamento in concreto del contribuente di adesione piena alla pretesa fiscale o di corresponsione soltanto di una prima rata;

d) a quello di diritto ad uno svolgimento del processo in condizioni di parità (art. 111, secondo comma, della Costituzione). Infatti, a tale ultimo riguardo, in ambedue i casi e prima di una decisione dell'Amministrazione sulla ammissibilità e fondatezza della domanda di definizione agevolata, il giudice deve prima sospendere (fino al 10 ottobre 2023) e poi estinguere il processo, equiparando così (anche in questo caso irragionevolmente, donde la lesione congiunta dell'art. 111 e 3 della Costituzione) le situazioni di chi ha integralmente assolto ai propri doveri e chi lo ha fatto solo in parte.

## 5.2. Ulteriori profili di contrasto con gli articoli 3, 24, commi 1 e 2 e 111 della Costituzione

La norma denunciata stabilisce poi che il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione.

5.2.1. In tal senso la disposizione deroga a quanto stabilito in via generale nel processo tributario dall'art. 46 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, secondo il quale il giudizio si estingue, in tutto o in parte, nei casi di definizione delle pendenze tributarie previsti dalla legge e in ogni altro caso di cessazione della materia del contendere, la quale è dichiarata con decreto del presidente o con sentenza della commissione ed il provvedimento presidenziale è reclamabile a norma dell'art. 28.

Anche tale deroga alla regola generale processuale appare irrazionale e priva di giustificazione costituzionale, finendo così per determinare una sostanziale irretrattabilità del provvedimento di estinzione se dichiarato con ordinanza collegiale.

Mentre infatti la eventuale dichiarazione di estinzione resa con sentenza soggiace al principio del doppio grado di giudizio (anche se tale principio non può dirsi costituzionalizzato) e del ricorso per cassazione per motivi di legittimità (art. 50 del decreto legislativo n. 546/1992), sicché la parte che intenda opporsi alla statuizione di estinzione vanta i rimedi disciplinanti i gravami stabiliti nel decreto legislativo n. 546/1992 e nel codice di rito civile, non altrettanto vale per i casi in cui la dichiarazione di estinzione sia stata deliberata con ordinanza in Camera di consiglio, avverso la quale non si applica la previsione del suddetto art. 50 del decreto legislativo n. 546/1992.

In concreto è l'Amministrazione finanziaria che può avere un interesse, all'esito della mancata ammissione del contribuente alla definizione agevolata, ad esempio in ragione del mancato assolvimento degli obblighi di pagamenti rateali, ad opporsi alla statuizione di estinzione e, nel caso in cui questa sia stata pronunciata con ordinanza collegiale, si troverebbe priva di rimedio. Il che sostanzia una violazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 3 (per irragionevolezza), 24, commi 1 e 2 e 111 della Costituzione (per vulnerazione del diritto di difesa e del principio del giusto processo).

5.2.2. Inoltre, mentre ove la dichiarazione di estinzione venisse disposta con decreto presidenziale alla parte opponente rimarrebbe il rimedio del reclamo al collegio, previsto in via generale dall'art. 46, comma 2, ul t. cpv. del decreto legislativo n. 546/1992 ed in riferimento alla previsione del precedente art. 28 della disposizione, altrettanto non potrebbe verificarsi nel caso di dichiarazione di estinzione disposta con ordinanza collegiale: sicché il provvedimento meno garantito sotto il profilo del contraddittorio - cioè il decreto presidenziale - risulterebbe più «garantista» quanto al diritto al giusto processo, rimanendo reclamabile (e quindi riformabile) innanzi al collegio chiamato a provvedere a termini dell'art. 28 del decreto legislativo n. 546/1992.

## 5.3. Ulteriori profili di contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53 ed 81 della Costituzione e con gli articoli 6, 13 e 17 della CEDU

Senonché il comma 200 dell'art. 1 (su cui v. successivo punto 5) della medesima legge n. 197/2022 stabilisce che «L'eventuale diniego della definizione agevolata deve essere notificato entro il 30 settembre 2024 con le modalità previste per la notificazione degli atti processuali. Il diniego è impugnabile entro sessanta giorni dalla notificazione del medesimo dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia. Nel caso in cui la definizione della controversia è richiesta in pendenza del termine per impugnare, la pronuncia giurisdizionale può essere impugnata dal contribuente unitamente al diniego della definizione entro sessanta giorni dalla notifica di quest'ultimo ovvero dalla controparte nel medesimo termine.»

5.3.1. Orbene a differenza che in precedenti casi di scelte legislative in materia di definizione agevolata delle liti tributarie pendenti in cui il processo innanzi la giurisdizione tributaria rimaneva sospeso (*cf.* commi 5 e 6 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119), la norma denunciata prevede *ex abrupto* e sulla base della sola presentazione dell'istanza e del pagamento anche della sola prima rata, l'estinzione del giudizio, senza, quindi attendere, l'esercizio del potere amministrativo di diniego dell'istanza di definizione che lo stesso legislatore differisce al 30 settembre 2024.



Sicché per un verso l'Amministrazione finanziaria ha uno *spatium deliberandi* in ordine all'accettazione dell'istanza di definizione agevolata spostato al 30 settembre 2024, ma, anche nel caso in cui sia parte resistente in un giudizio di primo grado oppure sia stata vittoriosa in primo grado, essa non può opporsi all'estinzione del giudizio, salvi gli effetti - invero non disciplinati espressamente - di una eventuale riformulazione dell'atto tributario, ma solo all'esito della definitività del provvedimento di diniego della definizione agevolata.

Sotto questo profilo l'art. 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, si pone in contrasto, per la ragioni dette, con gli articoli 3, 23, 24, 53 ed 81 della Costituzione.

5.3.2. Quanto all'evidente vulnerazione dell'art. 23 della Costituzione deve rilevarsi che la norma costituzionale per la quale «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge», esigerebbe una *stabilitas* dell'assetto fisco-contribuente che, indefinitiva, costituisce uno dei fondamenti del patto sociale.

Orbene, dismettere attraverso continue e reiterate misure di condono fiscale, qual è nella sostanza quella all'esame, e al di fuori di situazioni del tutto eccezionali, significa, indebolire irragionevolmente la forza del sistema tributario nel suo complesso che viene ad essere derogato (per effetto della norma di legge in questione) sulla base di una mera dichiarazione di avvalersi della misura citata per di più limitata al versamento di una prima rata.

5.3.3. Quanto all'art. 81 della Costituzione, ne appare evidente la sua compromissione ad opera della disposizione oggetto di esame (art. 1, comma 198, legge n. 197/2022) nella misura in cui l'appostamento nel bilancio statale di somme in entrata, diviene evanescente ed aleatorio, rimanendo subordinato, anche per la parte relativa a crediti discendenti da titoli giudiziali (tali le sentenze di primo grado del giudice tributario di rigetto dei ricorsi dei contribuenti avverso atti impositivi tributari), ad una complicata procedura di raggiungimento della definitività di un provvedimento amministrativo inerente l'istanza di definizione agevolata; donde, una duplice violazione dell'art. 81 della Costituzione con riferimento:

A) all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, per gli evidenti riflessi di copertura della legge da qualificare «onerosa» per le minori entrate che da essa deriveranno in mancanza di un fondo di compensazione di minori entrate derivanti dall'agevolazione fiscale (pur a fronte, nelle intenzioni del legislatore, di un possibile incremento delle entrate sul versante della cassa, nel caso di adesione diffusa all'agevolazione, ma sempre con un significato delta rispetto alle previsioni di entrata di competenza, stante la sostanziale rinuncia, sia pure in quota parte, alla pretesa fiscale);

B) all'art. 81, primo comma, della Costituzione (principio dell'equilibrio del bilancio), tenuto conto degli esiti della norma agevolativa sulle previsioni di competenza di entrata di inizio anno, aventi possibili ricadute in termini di peggioramento del saldo netto da finanziare, che, com'è noto, costituisce un fondamentale saldo di finanza pubblica.

5.3.4. Vi è poi l'estinzione dei processi tributari sulla scorta della sola dichiarazione di adesione e di pagamento della prima rata, senza che vi sia stata una valutazione della fondatezza della istanza da parte dell'Amministrazione, determina una ulteriore situazione di incertezza anche quanto alla formulazione delle previsioni del bilancio di previsione dell'Amministrazione pubblica creditrice.

5.3.5. Inoltre tale aggravio del procedimento giurisdizionale tributario (contrario all'art. 111 della Costituzione), pare al Collegio confliggere con il principio del divieto dell'abuso di diritto, canonizzato nell'art. 17 della CEDU per il quale nessuna disposizione della Convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo ad esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione. Se infatti il diritto ad un ricorso effettivo di cui all'art. 13 della CEDU va esteso e riconosciuto anche alle amministrazioni pubbliche impositrici, è chiaro che stabilire un siffatto aggravio giurisdizionale, esclusivamente a carico e svantaggio della parte pubblica rappresenta un abuso del diritto.

5.4. Profili di contrasto con gli articoli 3, 24, 53, 81, 97, comma 1, 111

Emerge così un ulteriore profilo di contrarietà delle disposizioni in questione al principio generale di tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze (arg. ex articoli 53, 81 e 97, comma 1, della Costituzione) posto che la norma produce effetti diretti anche su quei giudizi, in specie in grado di appello, nei quali parte ricorrente o appellante sia costituita dall'agente della riscossione o dall'Amministrazione finanziaria o dall'ente pubblico che vanta il credito tributario, il quale, quindi, vanta un interesse alla sollecita definizione della controversia stessa al fine di poter definire il credito tributario contestato; in questo caso la semplice e sola dichiarazione di adesione alla definizione agevolata, proveniente da parte resistente od appellata, viene a determinare una ricaduta negativa sulla parte formalmente ricorrente od appellante, con la conseguenza di compromettere pesantemente il diritto di difesa delle amministrazioni impositrici (violando l'art. 24 della Costituzione) e quello alla parità delle parti nel processo (violando l'art. 111 della Costituzione).



5.4.1. A rafforzare il convincimento di questo Collegio in ordine alla contrarietà della disposizione denunciata agli articoli 3, 24, 97 e 111 della Costituzione, sta la circostanza che nei giudizi in grado di appello l'estinzione comporta le conseguenze processuali di cui all'art. 338 del codice di procedura civile per il quale «L'estinzione del procedimento di appello o di revocazione nei casi previsti nei numeri 4 e 5 dell'art. 395 fa passare in giudicato la sentenza impugnata, salvo che ne siano stati modificati gli effetti con provvedimenti pronunciati nel procedimento estinto.» Tale norma è applicabile anche al giudizio tributario (art. 1, comma 2, decreto legislativo n. 546/1992), non essendo espressamente esclusa in seno alla Sezione V, Capo II del decreto legislativo n. 546/1992 che disciplina i casi di «Sospensione, interruzione ed estinzione del processo».

La conseguenza è che nei procedimenti in fase di appello nei quali il gravame sia stato proposto dall'Amministrazione finanziaria l'estinzione dovrebbe comportare immediatamente il passaggio in giudicato della sentenza di primo grado, sfavorevole alle ragioni dell'erario: il che rappresenta una violazione del principio di parità delle parti nel processo (art. 111 della Costituzione), di quello di uguaglianza (art. 3 della Costituzione), del giusto processo (art. 111 della Costituzione), del principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica (art. 97, secondo comma, della Costituzione), del principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), posto che tali conseguenze deleterie per le ragioni dell'erario dipendono solo da una dichiarazione di adesione, senza il pagamento degli importi dovuti e prima che l'Amministrazione impositrice abbia esaurito il termine per pronunciarsi in ordine al l'accogliibilità dell'istanza di definizione agevolata.

5.4.2. Tali considerazioni non possono ritenersi superate dalla circostanza - ricordata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 29/2018 e nella successiva ordinanza n. 32/2019 - per le quali «l'introduzione della definizione agevolata consegue "alla rilevata necessità, per esigenze di finanza pubblica e per un corretto rapporto tra fisco e contribuente, "di ottimizzare l'attività di riscossione adottando disposizioni per la soppressione di Equitalia e per adeguare l'organizzazione dell'Agenzia delle entrate anche al fine di garantire l'effettività del gettito delle entrate e l'incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari e per i fini di cui all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e all'art. 81, comma 1, della Costituzione"», posto che, nella fattispecie, *A*) la norma incide sfavorevolmente sui principi costituzionali in materia di giusto processo, di equa durata dello stesso, di parità delle parti processuali, nonché sull'istituto processuale della sospensione, *B*) ma soprattutto per le erratiche conseguenze che discendono dal continuo ricorso a soluzioni del tutto contingenti quali sono le misure di condono tributario che hanno, a ben vedere, l'effetto di consolidare uno «scorretto» (non un «corretto») rapporto tra fisco e contribuente, a tutto svantaggio del cittadino che adempiente.

5.5. Profili di contrasto con gli articoli 10, 11, 80, 81, 97 della Costituzione e con l'art. K3 del Trattato sull'Unione europea

Un profilo ulteriore inerente la denunciata violazione del principio di parità delle parti nel processo tributario, è poi rappresentato dalla possibile lesione, che ne discende direttamente, degli interessi finanziari europea, nei limiti in cui le disposizioni speciali interne, compromettendo la tutela processuale dei crediti erariali attraverso disposizioni impeditive della stessa e, segnatamente, stabilendo ipotesi di estinzione del processo tributario ed all'esito della sola volontà discrezionale manifestata dal debitore, finiscono con il compromettere i suddetti interessi finanziari. La tutela degli interessi finanziari dell'Unione riguarda non solo la gestione degli stanziamenti di bilancio, ma si estende a qualsiasi misura che incida o che minacci di incidere negativamente sul suo patrimonio e su quello degli Stati membri, nella misura in cui è di interesse per le politiche dell'Unione.

La convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995 e i relativi protocolli del 27 settembre 1996, del 29 novembre 1996 e del 19 giugno 1997, stabiliscono norme minime riguardo alla definizione di illeciti penali e di sanzioni nell'ambito della frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione.

Date tali premesse - contenute nella direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale - è evidente che una compromissione delle ragioni di tutela dei crediti erariali approntata attraverso la introduzione di una ingiustificata lesione della parità di trattamento delle parti processuali, determina una lesione degli interessi finanziari dell'Unione e delle Comunità europee nella misura in cui l'Italia ne fa parte (articoli 10, 11 ed 80 della Costituzione), riconoscendo limitazioni alla propria sovranità e concorrendo alle relative spese (art. 81, commi 1 e 6, ed art. 97, comma 1 della Costituzione).

5.6. Profili di contrasto con l'art. 113 e seguenti del Trattato U E

Un altro profilo di illegittimità delle denunciate disposizioni, sempre discendente dalla introduzione di una ingiustificata disparità di trattamento processuale tra le ragioni del credito erariale e quelle del contribuente, risiede nella violazione dell'art. 113 e seguenti del Trattato, laddove il processo tributario verta su questioni inerenti imposte armo-



nizzate (IVA o cifra d'affari, *in primis*), con conseguente ricaduta sugli obblighi di armonizzazione discendenti dalle suddette disposizioni di Trattato.

Poiché infatti le imposte armonizzate vantano una copertura sovranazionale - incidendo indirettamente sul principio della concorrenza - ogni compromissione delle ragioni erariali ad esse connesse in sede processuale, mediante la adozione di norme nazionali deteriori e che costituiscano impedimenti alla loro effettiva applicazione ed esazione da parte degli Stati nazionali, determina una possibile compromissione del principio di tutela degli interessi finanziari della Comunità, confliggendo con interessi superiori dell'Unione.

6. Fondamento della questione di legittimità costituzionale del l'art. 1, commi 200 e 201 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

I commi 200 e 201 della legge n. 197/2022 stabiliscono che:

«200. L'eventuale diniego della definizione agevolata deve essere notificato entro il 30 settembre 2024 con le modalità previste per la notificazione degli atti processuali. Il diniego è impugnabile entro sessanta giorni dalla notificazione del medesimo dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia. Nel caso in cui la definizione della controversia è richiesta in pendenza del termine per impugnare, la pronuncia giurisdizionale può essere impugnata dal contribuente unitamente al diniego della definizione entro sessanta giorni dalla notifica di quest'ultimo ovvero dalla controparte nel medesimo termine.

201. Per i processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198, l'eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all'organo giurisdizionale che ha dichiarato l'estinzione. Il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione pronunciato ai sensi del comma 198 e la revocazione è chiesta congiuntamente all'impugnazione del diniego. Il termine per impugnare il diniego della definizione e per chiedere la revocazione è di sessanta giorni dalla notificazione di cui al comma 200.»

6.1. Profili di contrasto con l'art. 24 della Costituzione.

Sotto un primo profilo le disposizioni, prevedendo come l'impugnazione dell'eventuale diniego di definizione agevolata avvenga dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia e, quindi, anche eventualmente innanzi il giudice di secondo grado o quello di legittimità, realizza una compressione del diritto di difesa delle parti (art. 24 della Costituzione), nei limiti in cui assegna ad un giudice, eventualmente anche in unica e sola istanza, la valutazione sulla legittimità del diniego. In questo senso seppur la Corte costituzionale non abbia inteso riconoscere un diritto al doppio grado di giudizio (per tutte Corte costituzionale, ordinanza 190/2013), è pur vero che la garanzia costituita dalla revisione di una decisione giurisdizionale di merito in materia tributaria vada individuata perlomeno nel principio di affidamento di cui all'art. 10 della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente», la quale contiene principi generali dell'ordinamento tributario che possono essere derogati o modificati solo espressamente e mai da leggi speciali.

Né può disconoscersi la natura afflittiva degli atti impositivi e tributari e, quindi, latamente anche del provvedimento di diniego alla definizione agevolata, il che rafforzerebbe la prospettazione di un vero e proprio diritto ad una revisione della prima decisione giurisdizionale anche nel processo tributario, analogamente a quanto accade con riferimento alle misure afflittive penali, in cui tale diritto trova fondamento nell'art. 14 par. 5 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, trattato internazionale, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966, entrato internazionalmente in vigore il 23 marzo 1976, ratificato dall'Italia con legge n. 881 del 25 ottobre 1977, vigente per il nostro Paese dal 15 dicembre 1978 ed anche nell'art. 2 del Protocollo n. 7 della CEDU.

6.2. Profili di contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97 e 111 Cost. e con gli articoli 6, 13 e 17 della CEDU

Un secondo profilo di incostituzionalità, riguardante il solo comma 201, attiene alla introduzione di un motivo speciale di «revocazione», afferente alla decisione di estinzione del processo resa ai sensi del comma 198 (del quale, parimenti, questo Collegio ha ragione di dubitare).

In particolare, v'è che tradizionalmente la revocazione è un mezzo di impugnazione con cui si contesta la sentenza formata su presupposti errati. Si tratta di un rimedio a critica vincolata, proponibile solo per i motivi da 1 a 6 elencati all'art. 395 del codice di procedura civile Quando è fondata sui motivi di cui a numeri 1), 2), 3) e 6) (relativi a fatti o situazioni il cui verificarsi o la cui scoperta può compiersi in un qualunque momento successivo all'emanazione della





sentenza), la revocazione assume la natura di mezzo di impugnazione straordinario; è, invece, mezzo di impugnazione ordinario quando è fondata sui motivi di cui ai numeri 4) e 5) (che indicano vizi conoscibili sulla base della sola sentenza).

Nel processo tributario la suddetta disposizione del codice di rito civile è espressamente richiamata dall'art. 64 del decreto legislativo n. 546/1992, secondo cui «Le sentenze pronunciate in grado d'appello o in unico grado dalle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado possono essere impugnate ai sensi dell'art. 395 del codice di procedura civile.»

Nessuna delle disposizioni del surrichiamato decreto legislativo n. 546/1992 prevedono che il rimedio sia esperibile altro che nei confronti delle sentenze, mentre il comma 201 fa riferimento ai provvedimenti di estinzione pronunciati ai sensi del comma 198, quindi al decreto del presidente della sezione ed all'ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione.

Sul punto ritiene il Collegio che in questo modo si sia realizzata una violazione non solo del principio del giusto processo (art. 111), ma anche delle disposizioni dell'art. 13 della CEDU in ordine al diritto ad un ricorso effettivo - il quale vale anche per l'Amministrazione impositrice - nonché dell'art. 17 della CEDU che canonizza il divieto dell'abuso di diritto.

Infatti, la norma denunciata, estendendo un meccanismo impugnatorio tipico e tassativo relativo alle sentenze, anche a provvedimenti giurisdizionali di rango «inferiore», cioè non assistiti dalle garanzie e dai crismi procedurali della sentenza, per un verso determina uno squilibrio della posizione dell'Amministrazione finanziaria rispetto a quella del contribuente, violando gli art. 3 e 24 della Costituzione - posto che solo quest'ultimo impugnerà il diniego e solo egli potrà accedere al rimedio della revocazione in relazione all'atto definitivo che nega la definizione agevolata, aggravando in tal modo il procedimento impositivo (in lesione dell'art. 97 della Costituzione), come nel caso in cui vi sia stata una prima decisione giurisdizionale sfavorevole al contribuente ed un espresso diniego di definizione agevolata. Anche in questo caso tale aggravio del procedimento tributario (contrario agli articoli 53 e 97 della Costituzione) e di quello giurisdizionale connesso (contrario all'art. 111 della Costituzione), paiono al Collegio confliggere con il principio del divieto dell'abuso di diritto, canonizzato nell'art. 17 della CEDU per il quale nessuna disposizione della Convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione.

Se infatti il diritto ad un ricorso effettivo di cui all'art. 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali va esteso e riconosciuto anche alle amministrazioni pubbliche impositrici, è chiaro che stabilire degli aggravii procedurali, tanto amministrativi, quanto giurisdizionali, esclusivamente a carico e svantaggio di queste rappresenta un abuso del diritto.

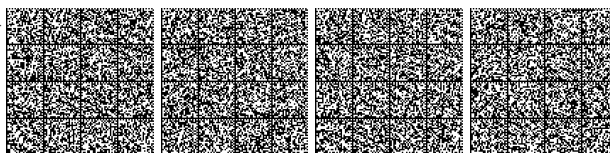
7. Per quanto esposto sopra, nell'impossibilità di percorrere una diversa interpretazione delle norme citate in senso costituzionalmente orientato, ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge n. 87/1953, si ritiene di sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale

a) dell'art. 1, comma 198 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025»:

per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, per palese contrasto con gli articoli 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

b) dell'art. 1, commi 200 e 201 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).



*P.Q.M.*

*La Corte di Giustizia tributaria di secondo grado per il Lazio, Sezione Quattordicesima, visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale:*

a) dell'art. 1, comma 198 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025»:

*per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, per contrasto con gli articoli 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e con l'art. K3 del Trattato sull'Unione europea;*

*per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e con l'art. K3 del Trattato sull'Unione europea;*

b) dell'art. 1, commi 200 e 201 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (ex articoli 1 e 2 del regolamento della Corte costituzionale 7 ottobre 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 7 novembre 2008, n. 261), con sospensione del giudizio.*

*Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata, anche via PEC, ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 13 novembre 2023

*Il Presidente:* LORELLI

24C00075

N. 62

*Ordinanza*

*del 25 gennaio 2024 della Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio  
sul ricorso proposto dal Comune di Roma contro Rcm Edilizia srl*

**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, in ogni stato e grado, alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Dichiarazione di estinzione del processo, con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, in caso di deposito ai sensi del secondo periodo del comma 197 dell'art. 1 della legge 197 del 2022 [deposito di copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata] – Denunciato effetto immediato della dichiarazione di estinzione, prima e in pendenza del termine fissato per l'amministrazione impositrice di decidere in relazione all'eventuale diniego della domanda di definizione agevolata.**

– Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, comma 198.



**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Diniego della definizione agevolata – Processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198 dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022 - Previsione che l’eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all’organo giurisdizionale che ha dichiarato l’estinzione - Previsione che il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione e la revocazione è richiesta congiuntamente all’impugnazione del diniego.**

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 200 e 201.

## LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI SECONDO GRADO DEL LAZIO

### SEZIONE 14

Riunita in udienza il 13 novembre 2023 alle ore 10,00 con la seguente composizione collegiale:

Lorelli Quirino, Presidente e relatore;

Del Giudice Bruno, giudice;

Frattarolo Francesca Maria, giudice;

in data 13 novembre 2023 ha pronunciato la seguente ordinanza sull’appello n. 5456/2022 depositato il 26 ottobre 2022 proposto da Comune di Roma - via Ostiense n. 131/1 00154 Roma RM, elettivamente domiciliato presso dre. contenzioso@pec.comune.roma.it

contro Rcm Edilizia S.r.l. - 11767871004, difeso da Giuseppe Marini - MRNGPP68T13H501O ed elettivamente domiciliato presso giuseppemarini@ordineavvocatiroma.org

avente ad oggetto l’impugnazione di:

pronuncia sentenza n. 2745/2022 emessa dalla Commissione tributaria provinciale Roma sez. 12 e pubblicata il 9 marzo 2022;

atti impositivi:

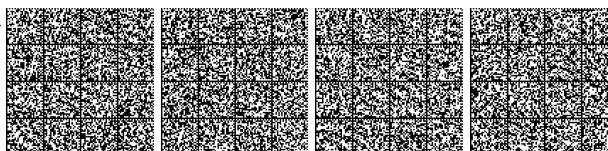
avviso di accertamento n. 2003 IMU 2015, a seguito di discussione in pubblica udienza.

### FATTO

1. Con ricorso in appello depositato il 26 ottobre 2022, il Comune di Roma, rappresentato e difeso dal dott. F. Cellucci, impugnava la sentenza n. 2745/12/2022, emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Roma, in data 15 dicembre 2021, depositata in data 9 marzo 2022, che aveva accolto il ricorso proposto dalla società «RCM Edilizia S.r.l.» avverso l’avviso di accertamento n. 2003, notificato il giorno 13 novembre 2020, di importo pari ad euro 36.949,06, relativo ad omesso versamento dell’IMU per l’anno 2015. Lamenta l’appellante l’illegittimità della sentenza per errata pronuncia in merito beneficio fiscale spettante agli immobili merce / requisito formale (obbligo dichiarativo).

Si costituiva in giudizio la società contribuente, con il patrocinio dell’avv. G. Marini, depositando controdeduzioni in data 7 dicembre 2022, chiedendo a questa Corte di dichiarare inammissibile e/o comunque rigettare l’appello proposto da Roma Capitale e, per l’effetto, confermare la sentenza di primo grado e l’annullamento dell’avviso di accertamento in epigrafe specificato, con condanna di controparte al pagamento delle spese, competenze ed onorari di lite del doppio grado di giudizio, ivi compreso il contributo unificato di iscrizione a ruolo.

Il 3 ottobre 2023 parte appellante depositava al giudizio la domanda di definizione agevolata delle liti tributarie pendenti di cui all’art. 1, commi da 186 a 202 della legge 29 dicembre 2022, n. 197. All’udienza del 13 novembre 2023 fissata per la discussione della causa, comparivano il dott. Paolo Angiò in delega di Comune di Roma e, per l’appello, l’avv. Clelia Lucrezia Maria Passerini in delega di Giuseppe Marini, riportandosi alle rispettive difese. Quindi alla contestuale Camera di consiglio si è ritenuto di dover sottoporre alla Corte costituzionale la seguente questione.



## DIRITTO

## 1. Questioni di legittimità costituzionale.

Preliminarmente e d'ufficio, ritiene questo giudicante di dover sollevare questione di legittimità costituzionale:

A) dell'art. 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», in vigore dal 1° gennaio 2023, che così dispone «198. Nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, [“197. Le controversie definibili non sono sospese, salvo che il contribuente faccia apposita richiesta al giudice, dichiarando di volersi avvalere della definizione agevolata. In tal caso il processo è sospeso fino al 10 ottobre 2023 ed entro la stessa data il contribuente ha l'onere di depositare, presso l'organo giurisdizionale innanzi al quale pende la controversia, copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata.”] il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione. Le spese del processo restano a carico della parte che le ha anticipate.»:

a) per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, per palese contrasto con gli articoli 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

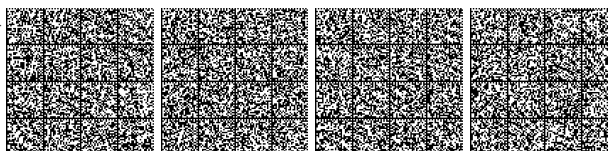
b) per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

B) dell'art. 1, commi 200 (in vigore dal 31 marzo 2023) e 201 (in vigore dal 1° gennaio 2023) della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», i quali così dispongono: «200. L'eventuale diniego della definizione agevolata deve essere notificato entro il 30 settembre 2024 con le modalità previste per la notificazione degli atti processuali. Il diniego è impugnabile entro sessanta giorni dalla notificazione del medesimo dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia. Nel caso in cui la definizione della controversia è richiesta in pendenza del termine per impugnare, la pronuncia giurisdizionale può essere impugnata dal contribuente unitamente al diniego della definizione entro sessanta giorni dalla notifica di quest'ultimo ovvero dalla controparte nel medesimo termine.»; «201. Per i processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198, l'eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all'organo giurisdizionale che ha dichiarato l'estinzione. Il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione pronunciato ai sensi del comma 198 e la revocazione è chiesta congiuntamente all'impugnazione del diniego. Il termine per impugnare il diniego della definizione e per chiedere la revocazione è di sessanta giorni dalla notificazione di cui al comma 200.»), per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

2. Rilevanza delle questioni nel giudizio *a quo*.

2.1. Il necessario «nesso di pregiudizialità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la decisione del caso concreto» (Corte cost., sentenza n. 77/1983) o la pretesa dedotta nel processo principale (Corte cost., sentenza n. 420/1991) implica, in primo luogo, come nella specie, che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla soluzione delle questioni prospettate sussistendo, pertanto, attinenza piena delle disposizioni-norme che questo Giudice è chiamato ad applicare con la regiudicanda all'esame del Collegio; difatti, a) da un lato, la rilevanza inerisce direttamente il giudizio *a quo* (Corte cost., sentenza n. 343/1993) e, dunque, questioni aventi ad oggetto norme «applicabili dal rimettente» (in proposito, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 10/1979 ha significativamente affermato che «rilevanza della questione e applicabilità della legge nel giudizio di merito costituiscono termini inscindibili») - e b) dall'altro, un'eventuale sentenza di accoglimento o di rigetto spiegherebbe un'influenza decisiva sul processo principale (Corte cost., sentenze n. 92/2013 e n. 111/1977), provocando un cambiamento del quadro normativo assunto dal giudice *a quo* (Corte cost., sentenza n. 390/1996).

2.2. Nel presente giudizio la rilevanza dalla questione sub A) è data dalla circostanza che dopo il deposito nello stesso, da parte del contribuente appellato, della istanza di adesione al procedimento di definizione agevolata, questo Giudice è stato investito del compito di disporre l'estinzione del processo, come normativamente previsto, salvo poi dover prendere atto che detta estinzione avrebbe definitivamente compromesso, ad avviso del Collegio, a) sia il principio costituzionale generale della tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze (arg. ex articoli 53, 81 e 97, comma 1, della Costituzione), b) sia di quello, più prettamente processuale, di garanzia del giusto processo (art. 111



della Costituzione), *c*) sia, infine, quello di uguaglianza (art. 3 della Costituzione), posto che verrebbero ad equipararsi, nel sistema ideato dall'art. 1, commi 186 e seguenti della legge n. 197/2022, le situazioni di chi ha assolto interamente all'onere di versamento, rispetto a chi ha optato per il versamento immediato della sola prima rata.

2.3. Nel presente giudizio poi la rilevanza della questione sub *B*) è data dal fatto che ove questo Collegio d'appello si trovasse a dichiarare l'estinzione del presente processo l'eventuale diniego della definizione da parte dell'Amministrazione finanziaria, successivamente alla dichiarazione di estinzione, sarebbe direttamente impugnabile dinanzi a questo organo giurisdizionale d'appello che ha dichiarato l'estinzione. Inoltre, il diniego della definizione sarebbe motivo di revocazione del provvedimento di estinzione pronunciato ai sensi del comma 198.

3. Impossibilità di percorrere una interpretazione costituzionalmente orientata della norma.

Stante quanto sopra rappresentato non esiste alcuna possibilità di giungere ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, posto che la stessa pone una causa di estinzione del processo nuova e legata ad un fatto posto nella esclusiva volontà di una delle parti processuali, segnatamente il contribuente, rispetto alla cui manifestazione il Giudice non ha alcuna possibilità di interpretazione, stante il carattere autoapplicativo della stessa.

In altri termini a fronte della dichiarazione del contribuente di avvalersi della definizione agevolata ed anche a fronte del pagamento di una sola rata, il Giudice deve estinguere il giudizio, senza possibilità di attivare un processo decisionale diverso, basato su una interpretazione diversa della disposizione. Questa adita Corte nella sentenza n. 192 del 26 ottobre 2023, ha in questo senso ricordato come «... l'onere interpretativo viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il giudice rimettente abbia consapevolmente escluso la possibilità dell'interpretazione adeguatrice in ragione del tenore letterale della disposizione censurata (tra tante, da ultimo, sentenze n. 104 e n. 25 del 2023, n. 193 e n. 96 del 2022)».

4. Fondamento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

4.1. L'art. 1, commi 186 e seguenti della legge 29 dicembre 2022, n. 197, hanno stabilito che:

«186. Le controversie attribuite alla giurisdizione tributaria in cui è parte l'Agenzia delle entrate ovvero l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, pendenti in ogni stato e grado del giudizio, compreso quello innanzi alla Corte di cassazione, anche a seguito di rinvio, alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere definite, a domanda del soggetto che ha proposto l'atto introduttivo del giudizio o di chi vi è subentrato o ne ha la legittimazione, con il pagamento di un importo pari al valore della controversia. Il valore della controversia è stabilito ai sensi del comma 2 dell'art. 12 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.

187. In caso di ricorso pendente iscritto nel primo grado, la controversia può essere definita con il pagamento del 90 per cento del valore della controversia.

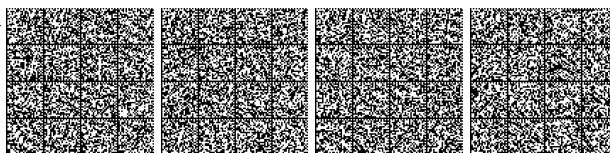
188. In deroga a quanto previsto dal comma 186, in caso di soccombenza della competente Agenzia fiscale nell'ultima o unica pronuncia giurisdizionale non cautelare depositata alla data di entrata in vigore della presente legge, le controversie possono essere definite con il pagamento:

- a) del 40 per cento del valore della controversia in caso di soccombenza nella pronuncia di primo grado;
- b) del 15 per cento del valore della controversia in caso di soccombenza nella pronuncia di secondo grado.

189. In caso di accoglimento parziale del ricorso o comunque di soccombenza ripartita tra il contribuente e la competente Agenzia fiscale, l'importo del tributo al netto degli interessi e delle eventuali sanzioni è dovuto per intero relativamente alla parte di atto confermata dalla pronuncia giurisdizionale e in misura ridotta, secondo le disposizioni di cui al comma 188, per la parte di atto annullata.

190. Le controversie tributarie pendenti innanzi alla Corte di cassazione, per le quali la competente Agenzia fiscale risulti soccombente in tutti i precedenti gradi di giudizio, possono essere definite con il pagamento di un importo pari al 5 per cento del valore della controversia.

191. Le controversie relative esclusivamente alle sanzioni non collegate al tributo possono essere definite con il pagamento del 15 per cento del valore della controversia in caso di soccombenza della competente Agenzia fiscale nell'ultima o unica pronuncia giurisdizionale non cautelare, sul merito o sull'ammissibilità dell'atto introduttivo del giudizio, depositata alla data di entrata in vigore della presente legge, e con il pagamento del 40 per cento negli altri casi. In caso di controversia relativa esclusivamente alle sanzioni collegate ai tributi cui si riferiscono, per la definizione non è dovuto alcun importo relativo alle sanzioni qualora il rapporto relativo ai tributi sia stato definito anche con modalità diverse dalla presente definizione agevolata.»



I commi 194 e 195 della disposizione prevedono poi la possibilità di rateizzare gli importi così determinati. In tal senso viene previsto come:

«194. La definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti ai sensi dei commi da 186 a 191 entro il 30 settembre 2023; nel caso in cui gli importi dovuti superino l'ammontare di mille euro è ammesso il pagamento rateale, con applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni dell'art. 8 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, in un massimo di venti rate di pari importo, di cui le prime tre da versare, rispettivamente, entro il 30 settembre 2023, il 31 ottobre 2023 e il 20 dicembre 2023 e le successive entro il 31 marzo, 30 giugno, 30 settembre e 20 dicembre di ciascun anno. A scelta del contribuente, le rate di cui al primo periodo successive alle prime tre possono essere versate in un massimo di cinquantuno rate mensili di pari importo, con scadenza all'ultimo giorno lavorativo di ciascun mese, a decorrere dal mese di gennaio 2024, fatta eccezione per il mese di dicembre di ciascun anno, per il quale il termine di versamento resta fissato al giorno 20 del mese. Sulle rate successive alla prima sono dovuti gli interessi legali calcolati dalla data del versamento della prima rata. È esclusa la compensazione prevista dall'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. Nel caso di versamento rateale, la definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti con il versamento della prima rata entro il termine previsto del 30 settembre 2023. Qualora non ci siano importi da versare, la definizione si perfeziona con la sola presentazione della domanda.

195. Entro il 30 settembre 2023 per ciascuna controversia autonoma è presentata una distinta domanda di definizione agevolata esente dall'imposta di bollo ed effettuato un distinto versamento. Per controversia autonoma si intende quella relativa a ciascun atto impugnato.»

4.2. Dato questo impianto normativo, si ricava che il contribuente può fare una apposita richiesta al giudice, dichiarando di volersi avvalere della definizione agevolata ed in tal caso il processo è sospeso fino al 10 ottobre 2023, data entro la quale il contribuente ha l'onere di depositare, presso l'organo giurisdizionale innanzi al quale pende la controversia, copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata (comma 197).

La norma, quindi, equipara, ai fini della sospensione del processo prima e della sua estinzione poi, il caso del contribuente che ha provveduto all'integrale versamento degli importi dovuti a quello di chi ha provveduto al versamento della sola prima rata, stabilendo che il giudice innanzi al quale pende il processo debba unicamente accertarsi dell'avvenuto deposito della domanda di definizione e della esistenza della ricevuta di pagamento.

In questo senso il penultimo capoverso del comma 194 ha stabilito che nel caso di versamento rateale, la definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti con il versamento della prima rata entro il termine previsto del 30 settembre 2023.

5. Profili di contrasto con gli articoli 3, 53, 81 e 111 della Costituzione.

La disposizione di cui all'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022 appare così confliggente con quella stabilita al primo cpv. del medesimo comma, posto che il perfezionamento del giudizio (*recte*, l'estinzione del giudizio) è figura giuridica unisussistente che non può essere irragionevolmente diversificato a seconda se il contribuente abbia o meno optato per un sistema rateale, a pena della lesione del principio di uguaglianza (art. 3 della Costituzione), venendosi ad equiparare due situazioni sostanzialmente disomogenee (chi abbia corrisposto «gli importi dovuti» - e dunque per intero - e chi abbia corrisposto solo «la prima rata»), anche in relazione al principio di diversa capacità contributiva (art. 53 della Costituzione) e di equilibrio tendenziale del bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni (art. 81 della Costituzione), per i riflessi, con riferimento a tale ultimo parametro, sulle previsioni annuali di competenza delle entrate erariali che verrebbero certamente decurtate senza che il legislatore abbia provveduto alla previsione di un apposito fondo di bilancio utile a compensare, appunto, le minori entrate derivante da una disposizione nella sostanza qualificabile come «onerosa», poiché comunque foriera di minori entrate, quanto meno in relazione alle previsioni di bilancio di competenza.

Tale equiparazione indifferenziata, ai fini della estinzione del processo, tra chi ha immediatamente assolto per intero ai propri obblighi pecuniari nascenti dalla adesione alla definizione agevolata nei confronti dell'erario e chi ha invece optato per il pagamento rateale di cui al comma 194 della disposizione, appare, dunque, all'evidenza, immediatamente:

a) lesiva del principio di uguaglianza (art. 3 della Costituzione);

b) del principio di ragionevolezza custodito dal medesimo art. 3 della Costituzione i) sia per l'indebita evidenziata equiparazione ma anche ii) per lo svilimento della *ratio* della norma che è quella di favorire al massimo le ipotesi in cui il contribuente intenda aderire alla definizione agevolata, con scopi di deflazione del contenzioso e di riduzione del numero dei procedimenti tributari innanzi le competenti corti di ogni ordine e grado;



c) per la lesione del principio della capacità contributiva (art. 53), in quanto due diversi contribuenti concorrebbero a parità di capacità contributiva in misura diversa derivante dall'atteggiamento in concreto del contribuente di adesione piena alla pretesa fiscale o di corresponsione soltanto di una prima rata;

d) a quello di diritto ad uno svolgimento del processo in condizioni di parità (art. 111, secondo comma, della Costituzione). Infatti, a tale ultimo riguardo, in ambedue i casi e prima di una decisione dell'Amministrazione sulla ammissibilità e fondatezza della domanda di definizione agevolata, il giudice deve prima sospendere (fino al 10 ottobre 2023) e poi estinguere il processo, equiparando così (anche in questo caso irragionevolmente, donde la lesione congiunta dell'art. 111 e 3 della Costituzione) le situazioni di chi ha integralmente assolto ai propri doveri e chi lo ha fatto solo in parte.

## 5.2. Ulteriori profili di contrasto con gli articoli 3, 24, commi 1 e 2 e 111 della Costituzione.

La norma denunciata stabilisce poi che il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione.

5.2.1. In tal senso la disposizione deroga a quanto stabilito in via generale nel processo tributario dall'art. 46 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, secondo il quale il giudizio si estingue, in tutto o in parte, nei casi di definizione delle pendenze tributarie previsti dalla legge e in ogni altro caso di cessazione della materia del contendere, la quale è dichiarata con decreto del presidente o con sentenza della commissione ed il provvedimento presidenziale è reclamabile a norma dell'art. 28.

Anche tale deroga alla regola generale processuale appare irrazionale e priva di giustificazione costituzionale, finendo così per determinare una sostanziale irretrattabilità del provvedimento di estinzione se dichiarato con ordinanza collegiale.

Mentre infatti la eventuale dichiarazione di estinzione resa con sentenza soggiace al principio del doppio grado di giudizio (anche se tale principio non può dirsi costituzionalizzato) e del ricorso per cassazione per motivi di legittimità (art. 50 del decreto legislativo n. 546/1992), sicché la parte che intenda opporsi alla statuizione di estinzione vanta i rimedi disciplinanti i gravami stabiliti nel decreto legislativo n. 546/1992 e nel codice di rito civile, non altrettanto vale per i casi in cui la dichiarazione di estinzione sia stata deliberata con ordinanza in Camera di consiglio, avverso la quale non si applica la previsione del suddetto art. 50 del decreto legislativo n. 546/1992.

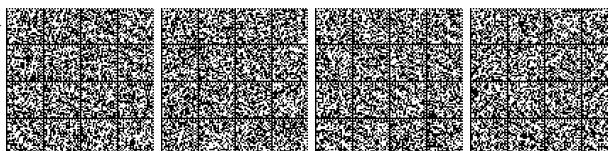
In concreto è l'Amministrazione finanziaria che può avere un interesse, all'esito della mancata ammissione del contribuente alla definizione agevolata, ad esempio in ragione del mancato assolvimento degli obblighi di pagamenti rateali, ad opporsi alla statuizione di estinzione e, nel caso in cui questa sia stata pronunciata con ordinanza collegiale, si troverebbe priva di rimedio. Il che sostanzia una violazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 3 (per irragionevolezza), 24, commi 1 e 2 e 111 della Costituzione (per vulnerazione del diritto di difesa e del principio del giusto processo).

5.2.2. Inoltre, mentre ove la dichiarazione di estinzione venisse disposta con decreto presidenziale alla parte opponente rimarrebbe il rimedio del reclamo al collegio, previsto in via generale dall'art. 46, comma 2, ult. cpv. del decreto legislativo n. 546/1992 ed in riferimento alla previsione del precedente art. 28 della disposizione, altrettanto non potrebbe verificarsi nel caso di dichiarazione di estinzione disposta con ordinanza collegiale: sicché il provvedimento meno garantito sotto il profilo del contraddittorio - cioè il decreto presidenziale - risulterebbe più «garantista» quanto al diritto al giusto processo, rimanendo reclamabile (e quindi riformabile) innanzi al collegio chiamato a provvedere a termini dell'art. 28 del decreto legislativo n. 546/1992.

## 5.3. Ulteriori profili di contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53 ed 81 della Costituzione e con gli articoli 6, 13 e 17 della CEDU

Senonché il comma 200 dell'art. 1 (su cui v. successivo punto 5) della medesima legge n. 197/2022 stabilisce che «L'eventuale diniego della definizione agevolata deve essere notificato entro il 30 settembre 2024 con le modalità previste per la notificazione degli atti processuali. Il diniego è impugnabile entro sessanta giorni dalla notificazione del medesimo dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia. Nel caso in cui la definizione della controversia è richiesta in pendenza del termine per impugnare, la pronuncia giurisdizionale può essere impugnata dal contribuente unitamente al diniego della definizione entro sessanta giorni dalla notifica di quest'ultimo ovvero dalla controparte nel medesimo termine.»

5.3.1. Orbene a differenza che in precedenti casi di scelte legislative in materia di definizione agevolata delle liti tributarie pendenti in cui il processo innanzi la giurisdizione tributaria rimaneva sospeso (cfr. commi 5 e 6 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119), la norma denunciata prevede *ex abrupto* e sulla base della sola presentazione dell'istanza



e del pagamento anche della sola prima rata, l'estinzione del giudizio, senza, quindi attendere, l'esercizio del potere amministrativo di diniego dell'istanza di definizione che lo stesso legislatore differisce al 30 settembre 2024.

Sicché per un verso l'Amministrazione ha uno *spatium deliberandi* in ordine all'accettazione dell'istanza di definizione agevolata spostato al 30 settembre 2024, ma, anche nel caso in cui sia parte resistente in un giudizio di primo grado oppure sia stata vittoriosa in primo grado, essa non può opporsi all'estinzione del giudizio, salvi gli effetti - invero non disciplinati espressamente - di una eventuale riformulazione dell'atto tributario, ma solo all'esito della definitività del provvedimento di diniego della definizione agevolata.

Sotto questo profilo l'art. 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, si pone in contrasto, per la ragioni dette, con gli articoli 3, 23, 24, 53 ed 81 della Costituzione.

5.3.2. Quanto all'evidente vulnerazione dell'art. 23 della Costituzione deve rilevarsi che la norma costituzionale per la quale «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge», esigerebbe una *stabilitas* dell'assetto fisco-contribuente che, indefinitiva, costituisce uno dei fondamenti del patto sociale.

Orbene, dismettere attraverso continue e reiterate misure di condono fiscale, qual è nella sostanza quella all'esame, e al di fuori di situazioni del tutto eccezionali, significa, indebolire irragionevolmente la forza del sistema tributario nel suo complesso che viene ad essere derogato (per effetto della norma di legge in questione) sulla base di una mera dichiarazione di avvalersi della misura citata per di più limitata al versamento di una prima rata.

5.3.3. Quanto all'art. 81 della Costituzione, ne appare evidente la sua compromissione ad opera della disposizione oggetto di esame (art. 1, comma 198, legge n. 197/2022) nella misura in cui l'appostamento nel bilancio comunale di somme in entrata, diviene evanescente ed aleatorio, rimanendo subordinato, anche per la parte relativa a crediti discendenti da titoli giudiziali (tali le sentenze di primo grado del giudice tributario di rigetto dei ricorsi dei contribuenti avverso atti impositivi tributari), ad una complicata procedura di raggiungimento della definitività di un provvedimento amministrativo inerente l'istanza di definizione agevolata; donde, una duplice violazione dell'art. 81 della Costituzione con riferimento:

A) all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, per gli evidenti riflessi di copertura della legge da qualificare «onerosa» per le minori entrate che da essa deriveranno in mancanza di un fondo di compensazione di minori entrate derivanti dall'agevolazione fiscale (pur a fronte, nelle intenzioni del legislatore, di un possibile incremento delle entrate sul versante della cassa, nel caso di adesione diffusa all'agevolazione, ma sempre con un significato delta rispetto alle previsioni di entrata di competenza, stante la sostanziale rinuncia, sia pure in quota parte, alla pretesa fiscale);

B) all'art. 81, primo comma, della Costituzione (principio dell'equilibrio del bilancio), tenuto conto degli esiti della norma agevolativa sulle previsioni di competenza di entrata di inizio anno, aventi possibili ricadute in termini di peggioramento del saldo netto da finanziare, che, com'è noto, costituisce un fondamentale saldo di finanza pubblica.

5.3.4. Vi è poi l'estinzione dei processi tributari sulla scorta della sola dichiarazione di adesione e di pagamento della prima rata, senza che vi sia stata una valutazione della fondatezza della istanza da parte dell'Amministrazione, determina una ulteriore situazione di incertezza anche quanto alla formulazione delle previsioni del bilancio di previsione dell'Amministrazione pubblica creditrice.

5.3.5. Inoltre tale aggravio del procedimento giurisdizionale tributario (contrario all'art. 111 della Costituzione), pare al Collegio confliggere con il principio del divieto dell'abuso di diritto, canonizzato nell'art. 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per il quale nessuna disposizione della Convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo ad esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione. Se infatti il diritto ad un ricorso effettivo di cui all'art. 13 della CEDU va esteso e riconosciuto anche alle amministrazioni pubbliche impositrici, è chiaro che stabilire un siffatto aggravio giurisdizionale, esclusivamente a carico e svantaggio della parte pubblica rappresenta un abuso del diritto.

5.4. Profili di contrasto con gli articoli 3, 24, 53, 81, 97, comma 1, 111

Emerge così un ulteriore profilo di contrarietà delle disposizioni in questione al principio generale di tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze (arg. ex articoli 53, 81 e 97, comma 1, della Costituzione) posto che la norma produce effetti diretti anche su quei giudizi, in specie in grado di appello, nei quali parte ricorrente o appellante sia costituita dall'agente della riscossione o dall'Amministrazione finanziaria o dall'ente pubblico che vanta il credito tributario, il quale, quindi, vanta un interesse alla sollecita definizione della controversia stessa al fine di poter definire il credito tributario contestato; in questo caso la semplice e sola dichiarazione di adesione alla definizione agevolata, proveniente da parte resistente od appellata, viene a determinare una ricaduta negativa sulla parte formalmente





ricorrente od appellante, con la conseguenza di compromettere pesantemente il diritto di difesa delle amministrazioni impositrici (violando l'art. 24 della Costituzione) e quello alla parità delle parti nel processo (violando l'art. 111 della Costituzione).

Esattamente ciò è accaduto nella presente fattispecie nella quale ad appellare la decisione della C.T.P. era stato il Comune di Roma, che quindi con la estinzione del giudizio forzata si vedrebbe leso il proprio diritto ad un ulteriore grado di giudizio.

5.4.1. A rafforzare il convincimento di questo Collegio in ordine alla contrarietà della disposizione denunciata agli articoli 3, 24, 97 e 111 della Costituzione, sta la circostanza che nei giudizi in grado di appello l'estinzione comporta le conseguenze processuali di cui all'art. 338 del codice di procedura civile per il quale «L'estinzione del procedimento di appello o di revocazione nei casi previsti nei numeri 4 e 5 dell'art. 395 fa passare in giudicato la sentenza impugnata, salvo che ne siano stati modificati gli effetti con provvedimenti pronunciati nel procedimento estinto.» Tale norma è applicabile anche al giudizio tributario (art. 1, comma 2, decreto legislativo n. 546/1992), non essendo espressamente esclusa in seno alla Sezione V, Capo II del decreto legislativo n. 546/1992 che disciplina i casi di «Sospensione, interruzione ed estinzione del processo». La conseguenza è che nei procedimenti in fase di appello nei quali il gravame sia stato proposto dall'Amministrazione (come nel presente giudizio), l'estinzione dovrebbe comportare immediatamente il passaggio in giudicato della sentenza di primo grado, sfavorevole alle ragioni dell'erario: il che rappresenta una violazione del principio di parità delle parti nel processo (art. 111 della Costituzione), di quello di uguaglianza (art. 3 della Costituzione), del giusto processo (art. 111 della Costituzione), del principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica (art. 97, secondo comma, della Costituzione), del principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), posto che tali conseguenze deleterie per le ragioni dell'erario dipendono solo da una dichiarazione di adesione, senza il pagamento degli importi dovuti e prima che l'Amministrazione impositrice abbia esaurito il termine per pronunciarsi in ordine all'accogliibilità dell'istanza di definizione agevolata.

5.4.2. Tali considerazioni non possono ritenersi superate dalla circostanza - ricordata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 29/2018 e nella successiva ordinanza n. 32/2019 - per le quali «l'introduzione della definizione agevolata consegue «alla rilevata necessità, per esigenze di finanza pubblica e per un corretto rapporto tra fisco e contribuente, «di ottimizzare l'attività di riscossione adottando disposizioni per la soppressione di Equitalia e per adeguare l'organizzazione dell'Agenzia delle entrate anche al fine di garantire l'effettività del gettito delle entrate e l'incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari e per i fini di cui all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e all'art. 81, comma 1, della Costituzione»», posto che, nella fattispecie, *A*) la norma incide sfavorevolmente sui principi costituzionali in materia di giusto processo, di equa durata dello stesso, di parità delle parti processuali, nonché sull'istituto processuale della sospensione, *B*) ma soprattutto per le erratiche conseguenze che discendono dal continuo ricorso a soluzioni del tutto contingenti quali sono le misure di condono tributario che hanno, a ben vedere, l'effetto di consolidare uno «scorretto» (non un «corretto») rapporto tra fisco e contribuente, a tutto svantaggio del cittadino che adempiente.

5.5. Profili di contrasto con gli articoli 10, 11, 80, 81, 97 della Costituzione e con l'art. K3 del Trattato sull'Unione europea

Un profilo ulteriore inerente la denunciata violazione del principio di parità delle parti nel processo tributario, è poi rappresentato dalla possibile lesione, che ne discende direttamente, degli interessi finanziari europea, nei limiti in cui le disposizioni speciali interne, compromettendo la tutela processuale dei crediti erariali attraverso disposizioni impeditive della stessa e, segnatamente, stabilendo ipotesi di estinzione del processo tributario ed all'esito della sola volontà discrezionale manifestata dal debitore, finiscono con il compromettere i suddetti interessi finanziari. La tutela degli interessi finanziari dell'Unione riguarda non solo la gestione degli stanziamenti di bilancio, ma si estende a qualsiasi misura che incida o che minacci di incidere negativamente sul suo patrimonio e su quello degli Stati membri, nella misura in cui è di interesse per le politiche dell'Unione.

La convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995 e i relativi protocolli del 27 settembre 1996, del 29 novembre 1996 e del 19 giugno 1997, stabiliscono norme minime riguardo alla definizione di illeciti penali e di sanzioni nell'ambito della frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione.

Date tali premesse - contenute nella direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale - è evidente che una compromissione delle ragioni di tutela dei crediti erariali approntata attraverso la introduzione di una ingiustificata lesione della parità di trattamento delle parti processuali, determina una lesione degli interessi finanziari dell'Unione e delle Comunità europee nella misura in cui l'Italia ne fa parte (articoli 10, 11 ed 80 della Costituzione),



riconoscendo limitazioni alla propria sovranità e concorrendo alle relative spese (art. 81, commi 1 e 6, ed art. 97, comma 1 Costituzione).

#### 5.6. Profili di contrasto con l'art. 113 e seguenti del Trattato UE

Un altro profilo di illegittimità delle denunciate disposizioni, sempre discendente dalla introduzione di una ingiustificata disparità di trattamento processuale tra le ragioni del credito erariale e quelle del contribuente, risiede nella violazione dell'art. 113 e seguenti del Trattato, laddove il processo tributario verta su questioni inerenti imposte armonizzate (IVA o cifra d'affari, *in primis*), con conseguente ricaduta sugli obblighi di armonizzazione discendenti dalle suddette disposizioni di Trattato.

Poiché infatti le imposte armonizzate vantano una copertura sovranazionale - incidendo indirettamente sul principio della concorrenza - ogni compromissione delle ragioni erariali ad esse connesse in sede processuale, mediante la adozione di norme nazionali deteriori e che costituiscano impedimenti alla loro effettiva applicazione ed esazione da parte degli Stati nazionali, determina una possibile compromissione del principio di tutela degli interessi finanziari della Comunità, confliggendo con interessi superiori dell'Unione.

6. Fondamento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 200 e 201 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

I commi 200 e 201 della legge n. 197/2022 stabiliscono che:

«200. L'eventuale diniego della definizione agevolata deve essere notificato entro il 30 settembre 2024 con le modalità previste per la notificazione degli atti processuali. Il diniego è impugnabile entro sessanta giorni dalla notificazione del medesimo dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia. Nel caso in cui la definizione della controversia è richiesta in pendenza del termine per impugnare, la pronuncia giurisdizionale può essere impugnata dal contribuente unitamente al diniego della definizione entro sessanta giorni dalla notifica di quest'ultimo ovvero dalla controparte nel medesimo termine.

201. Per i processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198, l'eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all'organo giurisdizionale che ha dichiarato l'estinzione. Il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione pronunciato ai sensi del comma 198 e la revocazione è chiesta congiuntamente all'impugnazione del diniego. Il termine per impugnare il diniego della definizione e per chiedere la revocazione è di sessanta giorni dalla notificazione di cui al comma 200.»

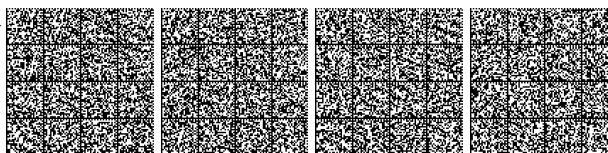
#### 6.1. Profili di contrasto con l'art. 24 della Costituzione

Sotto un primo profilo le disposizioni, prevedendo come l'impugnazione dell'eventuale diniego di definizione agevolata avvenga dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia e, quindi, anche eventualmente innanzi il giudice di secondo grado o quello di legittimità, realizza una compressione del diritto di difesa delle parti (art. 24 della Costituzione), nei limiti in cui assegna ad un giudice, eventualmente anche in unica e sola istanza, la valutazione sulla legittimità del diniego. In questo senso seppur la Corte costituzionale non abbia inteso riconoscere un diritto al doppio grado di giudizio (per tutte Corte costituzionale, ordinanza n. 190/2013), è pur vero che la garanzia costituita dalla revisione di una decisione giurisdizionale di merito in materia tributaria vada individuata perlomeno nel principio di affidamento di cui all'art. 10 della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente», la quale contiene principi generali dell'ordinamento tributario che possono essere derogati o modificati solo espressamente e mai da leggi speciali.

Né può disconoscersi la natura afflittiva degli atti impositivi e tributari e, quindi, latamente anche del provvedimento di diniego alla definizione agevolata, il che rafforzerebbe la prospettazione di un vero e proprio diritto ad una revisione della prima decisione giurisdizionale anche nel processo tributario, analogamente a quanto accade con riferimento alle misure afflittive penali, in cui tale diritto trova fondamento nell'art. 14, par. 5 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, trattato internazionale, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966, entrato internazionalmente in vigore il 23 marzo 1976, ratificato dall'Italia con legge n. 881 del 25 ottobre 1977, vigente per il nostro Paese dal 15 dicembre 1978 ed anche nell'art. 2 del Protocollo n. 7 della CEDU.

#### 6.2. Profili di contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97 e 111 della Costituzione e con gli articoli 6, 13 e 17 della CEDU

Un secondo profilo di incostituzionalità, riguardante il solo comma 201, attiene alla introduzione di un motivo speciale di «revocazione», afferente alla decisione di estinzione del processo resa ai sensi del comma 198 (del quale, parimenti, questo Collegio ha ragione di dubitare).



In particolare, v'è che tradizionalmente la revocazione è un mezzo di impugnazione con cui si contesta la sentenza formata su presupposti errati. Si tratta di un rimedio a critica vincolata, proponibile solo per i motivi da 1 a 6 elencati all'art. 395 del codice di procedura civile Quando è fondata sui motivi di cui a numeri 1), 2), 3) e 6) (relativi a fatti o situazioni il cui verificarsi o la cui scoperta può compiersi in un qualunque momento successivo all'emanazione della sentenza), la revocazione assume la natura di mezzo di impugnazione straordinario; è, invece, mezzo di impugnazione ordinario quando è fondata sui motivi di cui ai numeri 4) e 5) (che indicano vizi conoscibili sulla base della sola sentenza).

Nel processo tributario la suddetta disposizione del codice di rito civile è espressamente richiamata dall'art. 64 del decreto legislativo n. 546/1992, secondo cui «Le sentenze pronunciate in grado d'appello o in unico grado dalle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado possono essere impugnate ai sensi dell'art. 395 del codice di procedura civile.»

Nessuna delle disposizioni del surrichiamato decreto legislativo n. 546/1992 prevedono che il rimedio sia esperibile altro che nei confronti delle sentenze, mentre il comma 201 fa riferimento ai provvedimenti di estinzione pronunciati ai sensi del comma 198, quindi al decreto del presidente della sezione ed all'ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione.

Sul punto ritiene il Collegio che in questo modo si sia realizzata una violazione non solo del principio del giusto processo (art. 111), ma anche delle disposizioni dell'art. 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in ordine al diritto ad un ricorso effettivo - il quale vale anche per l'Amministrazione impositrice - nonché dell'art. 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che canonizza il divieto dell'abuso di diritto.

Infatti, la norma denunciata, estendendo un meccanismo impugnatorio tipico e tassativo relativo alle sentenze, anche a provvedimenti giurisdizionali di rango «inferiore», cioè non assistiti dalle garanzie e dai crismi procedurali della sentenza, per un verso determina uno squilibrio della posizione dell'Amministrazione finanziaria rispetto a quella del contribuente, violando gli articoli 3 e 24 della Costituzione - posto che solo quest'ultimo impugnerà il diniego e solo egli potrà accedere al rimedio della revocazione in relazione all'atto definitivo che nega la definizione agevolata, aggravando in tal modo il procedimento impositivo (in lesione dell'art. 97 della Costituzione), come nel caso in cui vi sia stata una prima decisione giurisdizionale sfavorevole al contribuente ed un espresso diniego di definizione agevolata.

Anche in questo caso tale aggravio del procedimento tributario (contrario agli articoli 53 e 97 della Costituzione) e di quello giurisdizionale connesso (contrario all'art. 111 della Costituzione), paiono al Collegio confliggere con il principio del divieto dell'abuso di diritto, canonizzato nell'art. 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per il quale nessuna disposizione della Convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione.

Se infatti il diritto ad un ricorso effettivo di cui all'art. 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali va esteso e riconosciuto anche alle amministrazioni pubbliche impositrici, è chiaro che stabilire degli aggravii procedimentali, tanto amministrativi, quanto giurisdizionali, esclusivamente a carico e svantaggio di queste rappresenta un abuso del diritto.

7. Per quanto esposto sopra, nell'impossibilità di percorrere una diversa interpretazione delle norme citate in senso costituzionalmente orientato, ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge n. 87/1953, si ritiene di sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale

a) dell'art. 1, comma 198 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025»:

per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, per palese contrasto con gli articoli 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);



b) dell'art. 1, commi 200 e 201 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

*P.Q.M.*

*La Corte di Giustizia tributaria di secondo grado per il Lazio, Sezione quattordicesima, visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale:*

a) dell'art. 1, comma 198 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025»:

*per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, per contrasto con gli articoli 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e con l'art. K3 del Trattato sull'Unione europea;*

*per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e con l'art. K3 del Trattato sull'Unione europea;*

b) dell'art. 1, commi 200 e 201 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (ex articoli 1 e 2 del regolamento della Corte costituzionale 7 ottobre 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 7 novembre 2008, n. 261), con sospensione del giudizio.*

*Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata, anche via PEC, ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 13 novembre 2023

*Il Presidente:* LORELLI

24C00079

N. 63

*Ordinanza del 29 gennaio 2024 della Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio  
sul ricorso proposto dal Comune di Roma contro Parsitalia S.r.l.*

**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, in ogni stato e grado, alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Dichiarazione di estinzione del processo, con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, in caso di deposito ai sensi del secondo periodo del comma 197 dell'art. 1 della legge 197 del 2022 [deposito di copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata] – Denunciato effetto immediato della dichiarazione di estinzione, prima e in pendenza del termine fissato per l'amministrazione impositrice di decidere in relazione all'eventuale diniego della domanda di definizione agevolata.**

– Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, comma 198.



**Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Diniego della definizione agevolata – Processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198 dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022 - Previsione che l’eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all’organo giurisdizionale che ha dichiarato l’estinzione - Previsione che il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione e la revocazione è richiesta congiuntamente all’impugnazione del diniego.**

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 200 e 201.

## LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI SECONDO GRADO DEL LAZIO

### SEZIONE 14

Riunita in udienza il 13 novembre 2023 alle ore 11,00 con la seguente composizione collegiale:

Lorelli Quirino, Presidente e relatore,  
Del Giudice Bruno, giudice,  
Speranza Liliana, giudice,

in data 13 novembre 2023 ha pronunciato la seguente ordinanza sull’appello n. 872/2022 depositato il 15 febbraio 2022 proposto da Comune di Roma - Via Ostiense 131/I 00154 Roma (RM), elettivamente domiciliato presso dre. contenzioso@pec.comune.roma.it

Contro Parsitalia S.r.l. – 08077910589, difeso da:

Giuseppe Ferrante - FRRGPP77D23H501S;  
Gerardo Longobardi - LNGGRD58L17H501I;  
Giovanni Puoti - PTUGNN44L20H501N

ed elettivamente domiciliato presso giovannipuoti@ordineavvocatiroma.org

Avente ad oggetto l’impugnazione di: pronuncia sentenza n. 8065/2021 emessa dalla Commissione tributaria provinciale Roma sez. 28 e pubblicata il 6 luglio 2021.

Atti impositivi:

avviso di accertamento n. 16362 IMU 2012  
a seguito di discussione in pubblica udienza

### ELEMENTI IN FATTO

1. Con ricorso in appello depositato il 15 febbraio 2022, il Comune di Roma, rappresentato e difeso dal dott. F. Cellucci, impugnava la sentenza n. 8065/28/2021, emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Roma, in data 24 giugno 2021, depositata in data 6 luglio 2021, che aveva accolto il ricorso proposto dalla società «Parsitalia S.p.a.» avverso l’avviso di accertamento IMU n. 16362, di importo pari ad euro 372.853,62, notificato il 18 ottobre 2016. Lamenta l’appellante l’illegittimità della sentenza per errata pronuncia in merito al mancato presupposto impositivo IMU.

Si costituiva in giudizio la società contribuente, con il patrocinio degli avv.ti Giovanni Puoti, dott. Gerardo Longobardi e dell’avv. Giuseppe Ferrante, depositando controdeduzioni e spiegando appello incidentale in data 5 aprile 2022, chiedendo a questa Corte di rigettare l’appello principale proposto dall’Ufficio e confermare nella parte *ex adverso* impugnata la sentenza di primo grado, nonché accogliere l’appello incidentale proposto dalla Società e, per l’effetto, riformare la sentenza oggetto di appello incidentale onde (i) in via principale, accogliere integralmente il ricorso e per l’effetto dichiarare nullo e/o annullare e/o revocare e/o riformare, dichiarare l’illegittimità e/o l’infondatezza dell’avviso di accertamento impugnato; (ii) in via subordinata, dichiarare l’infondatezza dei valori imponibili accertati dall’ente impositore, con conseguente annullamento parziale dell’avviso di accertamento impugnato, dichiarando comunque l’illegittimità e l’inapplicabilità delle sanzioni irrogate per i motivi esposti nel ricorso, il tutto con vittoria di spese, competenze ed onorari di entrambi i gradi del giudizio.



Con ordinanza interlocutoria del 6 luglio 2023 questa Corte rinviava la causa al fine di consentire l'adesione alla procedura di definizione agevolata. Quindi il 2 ottobre 2023 parte appellata depositava al giudizio la domanda di definizione agevolata delle liti tributarie pendenti di cui all'art. 1, commi da 186 a 202 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, corredata di una quietanza di pagamento per l'importo di euro 169.278,46.

All'udienza del 13 novembre 2023 fissata per la discussione della causa, comparivano il dott. Paolo Angiò in delega di Comune di Roma e, per l'appellato, l'avv. Giuseppe Ferrante, riportandosi alle rispettive difese e concordando quanto alla definizione agevolata. Quindi alla contestuale Camera di consiglio si è ritenuto di dover sottoporre alla Corte costituzionale la seguente questione.

## DIRITTO

### 1. *Questioni di legittimità costituzionale.*

Preliminarmente e d'ufficio, ritiene questo giudicante di dover sollevare questione di legittimità costituzionale:

A) dell'art. 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», in vigore dal 1° gennaio 2023, che così dispone «198. Nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, [“197. Le controversie definibili non sono sospese, salvo che il contribuente faccia apposita richiesta al giudice, dichiarando di volersi avvalere della definizione agevolata. In tal caso il processo è sospeso fino al 10 ottobre 2023 ed entro la stessa data il contribuente ha l'onere di depositare, presso l'organo giurisdizionale innanzi al quale pende la controversia, copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata.”] il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione. Le spese del processo restano a carico della parte che le ha anticipate.»:

a) per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, per palese contrasto con gli articoli 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

b) per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

B) dell'art. 1, commi 200 (in vigore dal 31 marzo 2023) e 201 (in vigore dal 1° gennaio 2023) della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», i quali così dispongono: «200. L'eventuale diniego della definizione agevolata deve essere notificato entro il 30 settembre 2024 con le modalità previste per la notificazione degli atti processuali. Il diniego è impugnabile entro sessanta giorni dalla notificazione del medesimo dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia. Nel caso in cui la definizione della controversia è richiesta in pendenza del termine per impugnare, la pronuncia giurisdizionale può essere impugnata dal contribuente unitamente al diniego della definizione entro sessanta giorni dalla notifica di quest'ultimo ovvero dalla controparte nel medesimo termine.»; «201. Per i processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198, l'eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all'organo giurisdizionale che ha dichiarato l'estinzione. Il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione pronunciato ai sensi del comma 198 e la revocazione è chiesta congiuntamente all'impugnazione del diniego. Il termine per impugnare il diniego della definizione e per chiedere la revocazione è di sessanta giorni dalla notificazione di cui al comma 200.»), per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

### 2. *Rilevanza delle questioni nel giudizio a quo.*

2.1. Il necessario «nesso di pregiudizialità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la decisione del caso concreto» (Corte cost., sentenza n. 77/1983) o la pretesa dedotta nel processo principale (Corte cost., sentenza n. 420/1991) implica, in primo luogo, come nella specie, che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla soluzione delle questioni prospettate sussistendo, pertanto, attinenza piena delle disposizioni-norme che questo Giudice è chiamato ad applicare con la regiudicanda all'esame del Collegio; difatti, a) da un lato, la rilevanza inerisce direttamente il giudizio *a quo* (Corte cost., sentenza n. 343/1993) e, dunque, questioni aventi ad oggetto norme



«applicabili dal rimettente» (in proposito, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 10/1979 ha significativamente affermato che «rilevanza della questione e applicabilità della legge nel giudizio di merito costituiscono termini inscindibili») - e *b*) dall'altro, un'eventuale sentenza di accoglimento o di rigetto spiegherebbe un'influenza decisiva sul processo principale (Corte cost., sentenze n. 92/2013 e n. 111/1977), provocando un cambiamento del quadro normativo assunto dal giudice *a quo* (Corte cost., sentenza n. 390/1996).

2.2. Nel presente giudizio la rilevanza dalla questione sub *A*) è data dalla circostanza che dopo il deposito nello stesso, da parte del contribuente appellato, della istanza di adesione al procedimento di definizione agevolata, questo Giudice è stato investito del compito di disporre l'estinzione del processo, come normativamente previsto, salvo poi dover prendere atto che detta estinzione avrebbe definitivamente compromesso, ad avviso del Collegio, *a*) sia il principio costituzionale generale della tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze (arg. ex articoli 53, 81 e 97, comma 1, della Costituzione), *b*) sia di quello, più prettamente processuale, di garanzia del giusto processo (art. 111 Cost.), *c*) sia, infine, quello di uguaglianza (art. 3 della Costituzione), posto che verrebbero ad equipararsi, nel sistema ideato dall'art. 1, commi 186 e seguenti della legge n. 197/2022, le situazioni di chi ha assolto interamente all'onere di versamento, rispetto a chi ha optato per il versamento immediato della sola prima rata.

2.3. Nel presente giudizio poi la rilevanza della questione sub *B*) è data dal fatto che ove questo Collegio d'appello si trovasse a dichiarare l'estinzione del presente processo l'eventuale diniego della definizione da parte dell'Amministrazione finanziaria, successivamente alla dichiarazione di estinzione, sarebbe direttamente impugnabile dinanzi a questo organo giurisdizionale d'appello che ha dichiarato l'estinzione. Inoltre, il diniego della definizione sarebbe motivo di revocazione del provvedimento di estinzione pronunciato ai sensi del comma 198.

### 3. Impossibilità di percorrere una interpretazione costituzionalmente orientata della norma.

Stante quanto sopra rappresentato non esiste alcuna possibilità di giungere ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, posto che la stessa pone una causa di estinzione del processo nuova e legata ad un fatto posto nella esclusiva volontà di una delle parti processuali, segnatamente il contribuente, rispetto alla cui manifestazione il Giudice non ha alcuna possibilità di interpretazione, stante il carattere autoapplicativo della stessa.

In altri termini a fronte della dichiarazione del contribuente di avvalersi della definizione agevolata ed anche a fronte del pagamento di una sola rata, il Giudice deve estinguere il giudizio, senza possibilità di attivare un processo decisionale diverso, basato su una interpretazione diversa della disposizione.

Questa adita Corte nella sentenza n. 192 del 26 ottobre 2023, ha in questo senso ricordato come «... l'onere interpretativo viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il giudice rimettente abbia consapevolmente escluso la possibilità dell'interpretazione adeguatrice in ragione del tenore letterale della disposizione censurata (tra tante, da ultimo, sentenze n. 104 e n. 25 del 2023, n. 193 e n. 96 del 2022)».

### 4. Fondamento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

4.1. L'art. 1, commi 186 e seguenti della legge 29 dicembre 2022, n. 197, hanno stabilito che:

«186. Le controversie attribuite alla giurisdizione tributaria in cui è parte l'Agenzia delle entrate ovvero l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, pendenti in ogni stato e grado del giudizio, compreso quello innanzi alla Corte di cassazione, anche a seguito di rinvio, alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere definite, a domanda del soggetto che ha proposto l'atto introduttivo del giudizio o di chi vi è subentrato o ne ha la legittimazione, con il pagamento di un importo pari al valore della controversia. Il valore della controversia è stabilito ai sensi del comma 2 dell'art. 12 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.

187. In caso di ricorso pendente iscritto nel primo grado, la controversia può essere definita con il pagamento del 90 per cento del valore della controversia.

188. In deroga a quanto previsto dal comma 186, in caso di soccombenza della competente Agenzia fiscale nell'ultima o unica pronuncia giurisdizionale non cautelare depositata alla data di entrata in vigore della presente legge, le controversie possono essere definite con il pagamento:

- a*) del 40 per cento del valore della controversia in caso di soccombenza nella pronuncia di primo grado;
- b*) del 15 per cento del valore della controversia in caso di soccombenza nella pronuncia di secondo grado.

189. In caso di accoglimento parziale del ricorso o comunque di soccombenza ripartita tra il contribuente e la competente Agenzia fiscale, l'importo del tributo al netto degli interessi e delle eventuali sanzioni è dovuto per intero relativamente alla parte di atto confermata dalla pronuncia giurisdizionale e in misura ridotta, secondo le disposizioni di cui al comma 188, per la parte di atto annullata.



190. Le controversie tributarie pendenti innanzi alla Corte di cassazione, per le quali la competente Agenzia fiscale risulti soccombente in tutti i precedenti gradi di giudizio, possono essere definite con il pagamento di un importo pari al 5 per cento del valore della controversia.

191. Le controversie relative esclusivamente alle sanzioni non collegate al tributo possono essere definite con il pagamento del 15 per cento del valore della controversia in caso di soccombenza della competente Agenzia fiscale nell'ultima o unica pronuncia giurisdizionale non cautelare, sul merito o sull'ammissibilità dell'atto introduttivo del giudizio, depositata alla data di entrata in vigore della presente legge, e con il pagamento del 40 per cento negli altri casi. In caso di controversia relativa esclusivamente alle sanzioni collegate ai tributi cui si riferiscono, per la definizione non è dovuto alcun importo relativo alle sanzioni qualora il rapporto relativo ai tributi sia stato definito anche con modalità diverse dalla presente definizione agevolata.»

I commi 194 e 195 della disposizione prevedono poi la possibilità di rateizzare gli importi così determinati. In tal senso viene previsto come:

«194. La definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti ai sensi dei commi da 186 a 191 entro il 30 settembre 2023; nel caso in cui gli importi dovuti superino l'ammontare di mille euro è ammesso il pagamento rateale, con applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni dell'art. 8 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, in un massimo di venti rate di pari importo, di cui le prime tre da versare, rispettivamente, entro il 30 settembre 2023, il 31 ottobre 2023 e il 20 dicembre 2023 e le successive entro il 31 marzo, 30 giugno, 30 settembre e 20 dicembre di ciascun anno. A scelta del contribuente, le rate di cui al primo periodo successive alle prime tre possono essere versate in un massimo di cinquantuno rate mensili di pari importo, con scadenza all'ultimo giorno lavorativo di ciascun mese, a decorrere dal mese di gennaio 2024, fatta eccezione per il mese di dicembre di ciascun anno, per il quale il termine di versamento resta fissato al giorno 20 del mese. Sulle rate successive alla prima sono dovuti gli interessi legali calcolati dalla data del versamento della prima rata. È esclusa la compensazione prevista dall'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. Nel caso di versamento rateale, la definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti con il versamento della prima rata entro il termine previsto del 30 settembre 2023. Qualora non ci siano importi da versare, la definizione si perfeziona con la sola presentazione della domanda.

195. Entro il 30 settembre 2023 per ciascuna controversia autonoma è presentata una distinta domanda di definizione agevolata esente dall'imposta di bollo ed effettuato un distinto versamento. Per controversia autonoma si intende quella relativa a ciascun atto impugnato.»

4.2. Dato questo impianto normativo, si ricava che il contribuente può fare una apposita richiesta al giudice, dichiarando di volersi avvalere della definizione agevolata ed in tal caso il processo è sospeso fino al 10 ottobre 2023, data entro la quale il contribuente ha l'onere di depositare, presso l'organo giurisdizionale innanzi al quale pende la controversia, copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata (comma 197).

La norma, quindi, equipara, ai fini della sospensione del processo prima e della sua estinzione poi, il caso del contribuente che ha provveduto all'integrale versamento degli importi dovuti a quello di chi ha provveduto al versamento della sola prima rata, stabilendo che il giudice innanzi al quale pende il processo debba unicamente accertarsi dell'avvenuto deposito della domanda di definizione e della esistenza della ricevuta di pagamento.

In questo senso il penultimo capoverso del comma 194 ha stabilito che nel caso di versamento rateale, la definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti con il versamento della prima rata entro il termine previsto del 30 settembre 2023.

##### 5. Profili di contrasto con gli articoli 3, 53, 81 e 111 della Costituzione.

La disposizione di cui all'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022 appare così confliggente con quella stabilita al primo cpv. del medesimo comma, posto che il perfezionamento del giudizio (*recte*, l'estinzione del giudizio) è figura giuridica unisussistente che non può essere irragionevolmente diversificato a seconda se il contribuente abbia o meno optato per un sistema rateale, a pena della lesione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost), venendosi ad equiparare due situazioni sostanzialmente disomogenee (chi abbia corrisposto «gli importi dovuti» — e dunque per intero — e chi abbia corrisposto solo «la prima rata»), anche in relazione al principio di diversa capacità contributiva (art. 53 della Costituzione) e di equilibrio tendenziale del bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni (art. 81 della Costituzione), per i riflessi, con riferimento a tale ultimo parametro, sulle previsioni annuali di competenza delle entrate erariali che verrebbero certamente decurtate senza che il legislatore abbia provveduto alla previsione di un apposito fondo di bilancio utile a compensare, appunto, le minori entrate derivante da una disposizione nella sostanza qualificabile come «onerosa», poiché comunque foriera di minori entrate, quanto meno in relazione alle previsioni di bilancio di competenza.





Tale equiparazione indifferenziata, ai fini della estinzione del processo, tra chi ha immediatamente assolto per intero ai propri obblighi pecuniari nascenti dalla adesione alla definizione agevolata nei confronti dell'erario e chi ha invece optato per il pagamento rateale di cui al comma 194 della disposizione, appare, dunque, all'evidenza, immediatamente:

a) lesiva del principio di uguaglianza (art. 3 della Costituzione);

b) del principio di ragionevolezza custodito dal medesimo art. 3 della Costituzione i) sia per l'indebita evidenziata equiparazione ma anche ii) per lo svilimento della *ratio* della norma che è quella di favorire al massimo le ipotesi in cui il contribuente intenda aderire alla definizione agevolata, con scopi di deflazione del contenzioso e di riduzione del numero dei procedimenti tributari innanzi le competenti corti di ogni ordine e grado;

c) per la lesione del principio della capacità contributiva (art. 53), in quanto due diversi contribuenti concorrerebbero a parità di capacità contributiva in misura diversa derivante dall'atteggiamento in concreto del contribuente di adesione piena alla pretesa fiscale o di corresponsione soltanto di una prima rata;

d) a quello di diritto ad uno svolgimento del processo in condizioni di parità (art. 111, secondo comma, della Costituzione). Infatti, a tale ultimo riguardo, in ambedue i casi e prima di una decisione dell'Amministrazione sulla ammissibilità e fondatezza della domanda di definizione agevolata, il giudice deve prima sospendere (fino al 10 ottobre 2023) e poi estinguere il processo, equiparando così (anche in questo caso irragionevolmente, donde la lesione congiunta dell'art. 111 e 3 della Costituzione) le situazioni di chi ha integralmente assolto ai propri doveri e chi lo ha fatto solo in parte.

5.2. Ulteriori profili di contrasto con gli articoli 3, 24, commi 1 e 2 e 111 della Costituzione.

La norma denunciata stabilisce poi che il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione.

5.2.1. In tal senso la disposizione deroga a quanto stabilito in via generale nel processo tributario dall'art. 46 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, secondo il quale il giudizio si estingue, in tutto o in parte, nei casi di definizione delle pendenze tributarie previsti dalla legge e in ogni altro caso di cessazione della materia del contendere, la quale è dichiarata con decreto del presidente o con sentenza della commissione ed il provvedimento presidenziale è reclamabile a norma dell'art. 28.

Anche tale deroga alla regola generale processuale appare irrazionale e priva di giustificazione costituzionale, finendo così per determinare una sostanziale irretrattabilità del provvedimento di estinzione se dichiarato con ordinanza collegiale.

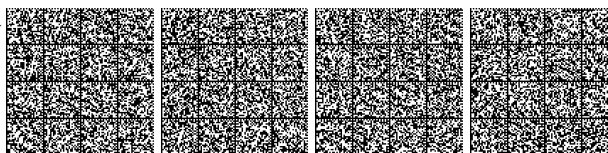
Mentre infatti la eventuale dichiarazione di estinzione resa con sentenza soggiace al principio del doppio grado di giudizio (anche se tale principio non può dirsi costituzionalizzato) e del ricorso per cassazione per motivi di legittimità (art. 50 del decreto legislativo n. 546/1992), sicché la parte che intenda opporsi alla statuizione di estinzione vanta i rimedi disciplinanti i gravami stabiliti nel decreto legislativo n. 546/1992 e nel codice di rito civile, non altrettanto vale per i casi in cui la dichiarazione di estinzione sia stata deliberata con ordinanza in Camera di consiglio, avverso la quale non si applica la previsione del suddetto art. 50 del decreto legislativo n. 546/1992.

In concreto è l'Amministrazione finanziaria che può avere un interesse, all'esito della mancata ammissione del contribuente alla definizione agevolata, ad esempio in ragione del mancato assolvimento degli obblighi di pagamenti rateali, ad opporsi alla statuizione di estinzione e, nel caso in cui questa sia stata pronunciata con ordinanza collegiale, si troverebbe priva di rimedio. Il che sostanzia una violazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 3 (per irragionevolezza), 24, commi 1 e 2 e 111 della Costituzione (per vulnerazione del diritto di difesa e del principio del giusto processo).

5.2.2. Inoltre, mentre ove la dichiarazione di estinzione venisse disposta con decreto presidenziale alla parte opponente rimarrebbe il rimedio del reclamo al collegio, previsto in via generale dall'art. 46, comma 2, ult. cpv. del decreto legislativo n. 546/1992 ed in riferimento alla previsione del precedente art. 28 della disposizione, altrettanto non potrebbe verificarsi nel caso di dichiarazione di estinzione disposta con ordinanza collegiale: sicché il provvedimento meno garantito sotto il profilo del contraddittorio — cioè il decreto presidenziale — risulterebbe più «garantista» quanto al diritto al giusto processo, rimanendo reclamabile (e quindi riformabile) innanzi al collegio chiamato a provvedere a termini dell'art. 28 del decreto legislativo n. 546/1992.

5.3. Ulteriori profili di contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53 ed 81 della Costituzione e con gli articoli 6, 13 e 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Senonché il comma 200 dell'art. 1 (su cui v. successivo punto 5) della medesima legge n. 197/2022 stabilisce che «L'eventuale diniego della definizione agevolata deve essere notificato entro il 30 settembre 2024 con le modalità previste per la notificazione degli atti processuali. Il diniego è impugnabile entro sessanta giorni dalla notificazione del medesimo dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia. Nel caso in cui la definizione della



controversia è richiesta in pendenza del termine per impugnare, la pronuncia giurisdizionale può essere impugnata dal contribuente unitamente al diniego della definizione entro sessanta giorni dalla notifica di quest'ultimo ovvero dalla controparte nel medesimo termine.».

5.3.1. Orbene a differenza che in precedenti casi di scelte legislative in materia di definizione agevolata delle liti tributarie pendenti in cui il processo innanzi la giurisdizione tributaria rimaneva sospeso (*cf.* commi 5 e 6 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119), la norma denunciata prevede *ex abrupto* e sulla base della sola presentazione dell'istanza e del pagamento anche della sola prima rata, l'estinzione del giudizio, senza, quindi attendere, l'esercizio del potere amministrativo di diniego dell'istanza di definizione che lo stesso legislatore differisce al 30 settembre 2024.

Sicché per un verso l'amministrazione ha uno *spatium deliberandi* in ordine all'accettazione dell'istanza di definizione agevolata spostato al 30 settembre 2024, ma, anche nel caso in cui sia parte resistente in un giudizio di primo grado oppure sia stata vittoriosa in primo grado, essa non può opporsi all'estinzione del giudizio, salvi gli effetti — invero non disciplinati espressamente — di una eventuale riformulazione dell'atto tributario, ma solo all'esito della definitività del provvedimento di diniego della definizione agevolata.

Sotto questo profilo l'art. 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, si pone in contrasto, per la ragioni dette, con gli articoli 3, 23, 24, 53 ed 81 della Costituzione.

5.3.2. Quanto all'evidente vulnerazione dell'art. 23 della Costituzione deve rilevarsi che la norma costituzionale per la quale «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge», esigerebbe una *stabilitas* dell'assetto Fisco-contribuente che, indefinitiva, costituisce uno dei fondamenti del patto sociale.

Orbene, dismettere attraverso continue e reiterate misure di condono fiscale, qual è nella sostanza quella all'esame, e al di fuori di situazioni del tutto eccezionali, significa, indebolire irragionevolmente la forza del sistema tributario nel suo complesso che viene ad essere derogato (per effetto della norma di legge in questione) sulla base di una mera dichiarazione di avvalersi della misura citata per di più limitata al versamento di una prima rata.

5.3.3. Quanto all'art. 81 della Costituzione, ne appare evidente la sua compromissione ad opera della disposizione oggetto di esame (art. 1, comma 198, legge n. 197/2022) nella misura in cui l'appostamento nel bilancio comunale di somme in entrata, diviene evanescente ed aleatorio, rimanendo subordinato, anche per la parte relativa a crediti discendenti da titoli giudiziali (tali le sentenze di primo grado del giudice tributario di rigetto dei ricorsi dei contribuenti avverso atti impositivi tributari), ad una complicata procedura di raggiungimento della definitività di un provvedimento amministrativo inerente l'istanza di definizione agevolata; donde, una duplice violazione dell'art. 81 della Costituzione con riferimento:

A) all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, per gli evidenti riflessi di copertura della legge da qualificare «onerosa» per le minori entrate che da essa deriveranno in mancanza di un fondo di compensazione di minori entrate derivanti dall'agevolazione fiscale (pur a fronte, nelle intenzioni del legislatore, di un possibile incremento delle entrate sul versante della cassa, nel caso di adesione diffusa all'agevolazione, ma sempre con un significato delta rispetto alle previsioni di entrata di competenza, stante la sostanziale rinuncia, sia pure in quota parte, alla pretesa fiscale);

B) all'art. 81, primo comma, della Costituzione (principio dell'equilibrio del bilancio), tenuto conto degli esiti della norma agevolativa sulle previsioni di competenza di entrata di inizio anno, aventi possibili ricadute in termini di peggioramento del saldo netto da finanziare, che, com'è noto, costituisce un fondamentale saldo di finanza pubblica.

5.3.4. Vi è poi l'estinzione dei processi tributari sulla scorta della sola dichiarazione di adesione e di pagamento della prima rata, senza che vi sia stata una valutazione della fondatezza della istanza da parte dell'amministrazione, determina una ulteriore situazione di incertezza anche quanto alla formulazione delle previsioni del bilancio di previsione dell'amministrazione pubblica creditrice.

5.3.5. Inoltre tale aggravio del procedimento giurisdizionale tributario (contrario all'art. 111 della Costituzione), pare al Collegio confliggere con il principio del divieto dell'abuso di diritto, canonizzato nell'art. 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per il quale nessuna disposizione della Convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo ad esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione. Se infatti il diritto ad un ricorso effettivo di cui all'art. 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali va esteso e riconosciuto anche alle amministrazioni pubbliche impositrici, è chiaro che stabilire un siffatto aggravio giurisdizionale, esclusivamente a carico e svantaggio della parte pubblica rappresenta un abuso del diritto.

5.4. Profili di contrasto con gli articoli 3, 24, 53, 81, 97, comma 1, 111.



Emerge così un ulteriore profilo di contrarietà delle disposizioni in questione al principio generale di tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze (arg. *ex* articoli 53, 81 e 97, comma 1, della Costituzione) posto che la norma produce effetti diretti anche su quei giudizi, in specie in grado di appello, nei quali parte ricorrente o appellante sia costituita dall'agente della riscossione o dall'Amministrazione finanziaria o dall'ente pubblico che vanta il credito tributario, il quale, quindi, vanta un interesse alla sollecita definizione della controversia stessa al fine di poter definire il credito tributario contestato; in questo caso la semplice e sola dichiarazione di adesione alla definizione agevolata, proveniente da parte resistente od appellata, viene a determinare una ricaduta negativa sulla parte formalmente ricorrente od appellante, con la conseguenza di compromettere pesantemente il diritto di difesa delle amministrazioni impositrici (violando l'art. 24 della Costituzione) e quello alla parità delle parti nel processo (violando l'art. 111 della Costituzione).

Esattamente ciò è accaduto nella presente fattispecie nella quale ad appellare la decisione della C.T.P. era stato il Comune di Roma, che quindi con la estinzione del giudizio forzata si vedrebbe leso il proprio diritto ad un ulteriore grado di giudizio.

5.4.1. A rafforzare il convincimento di questo Collegio in ordine alla contrarietà della disposizione denunciata agli articoli 3, 24, 97 e 111 della Costituzione, sta la circostanza che nei giudizi in grado di appello l'estinzione comporta le conseguenze processuali di cui all'art. 338 codice di procedura civile per il quale «L'estinzione del procedimento di appello o di revocazione nei casi previsti nei numeri 4 e 5 dell'art. 395 fa passare in giudicato la sentenza impugnata, salvo che ne siano stati modificati gli effetti con provvedimenti pronunciati nel procedimento estinto.» Tale norma è applicabile anche al giudizio tributario (art. 1, comma 2, decreto legislativo n. 546/1992), non essendo espressamente esclusa in seno alla Sezione V, Capo II del decreto legislativo n. 546/1992 che disciplina i casi di «Sospensione, interruzione ed estinzione del processo».

La conseguenza è che nei procedimenti in fase di appello nei quali il gravame sia stato proposto dall'amministrazione (come nel presente giudizio), l'estinzione dovrebbe comportare immediatamente il passaggio in giudicato della sentenza di primo grado, sfavorevole alle ragioni dell'erario: il che rappresenta una violazione del principio di parità delle parti nel processo (art. 111 della Costituzione), di quello di uguaglianza (art. 3 della Costituzione), del giusto processo (art. 111 della Costituzione), del principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica (art. 97, secondo comma, della Costituzione), del principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), posto che tali conseguenze deleterie per le ragioni dell'erario dipendono solo da una dichiarazione di adesione, senza il pagamento degli importi dovuti e prima che l'Amministrazione impositrice abbia esaurito il termine per pronunciarsi in ordine all'accoglibilità dell'istanza di definizione agevolata.

5.4.2. Tali considerazioni non possono ritenersi superate dalla circostanza — ricordata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 29/2018 e nella successiva ordinanza n. 32/2019 — per le quali «l'introduzione della definizione agevolata consegue “alla rilevata necessità, per esigenze di finanza pubblica e per un corretto rapporto tra fisco e contribuente, “di ottimizzare l'attività di riscossione adottando disposizioni per la soppressione di Equitalia e per adeguare l'organizzazione dell'Agenzia delle entrate anche al fine di garantire l'effettività del gettito delle entrate e l'incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari e per i fini di cui all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e all'art. 81, comma 1, della Costituzione”», posto che, nella fattispecie, *A*) la norma incide sfavorevolmente sui principi costituzionali in materia di giusto processo, di equa durata dello stesso, di parità delle parti processuali, nonché sull'istituto processuale della sospensione, *B*) ma soprattutto per le erratiche conseguenze che discendono dal continuo ricorso a soluzioni del tutto contingenti quali sono le misure di condono tributario che hanno, a ben vedere, l'effetto di consolidare uno «scorretto» (non un «corretto») rapporto tra fisco e contribuente, a tutto svantaggio del cittadino che adempiente.

5.5. Profili di contrasto con gli articoli 10, 11, 80, 81, 97 della Costituzione e con l'art. K3 del Trattato sull'Unione europea

Un profilo ulteriore inerente la denunciata violazione del principio di parità delle parti nel processo tributario, è poi rappresentato dalla possibile lesione, che ne discende direttamente, degli interessi finanziari europea, nei limiti in cui le disposizioni speciali interne, compromettendo la tutela processuale dei crediti erariali attraverso disposizioni impeditive della stessa e, segnatamente, stabilendo ipotesi di estinzione del processo tributario ed all'esito della sola volontà discrezionale manifestata dal debitore, finiscono con il compromettere i suddetti interessi finanziari.

La tutela degli interessi finanziari dell'Unione riguarda non solo la gestione degli stanziamenti di bilancio, ma si estende a qualsiasi misura che incida o che minacci di incidere negativamente sul suo patrimonio e su quello degli Stati membri, nella misura in cui è di interesse per le politiche dell'Unione.

La convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995 e i relativi protocolli del 27 settembre 1996, del 29 novembre



1996 e del 19 giugno 1997, stabiliscono norme minime riguardo alla definizione di illeciti penali e di sanzioni nell'ambito della frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione.

Date tali premesse — contenute nella direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale — è evidente che una compromissione delle ragioni di tutela dei crediti erariali approntata attraverso la introduzione di una ingiustificata lesione della parità di trattamento delle parti processuali, determina una lesione degli interessi finanziari dell'Unione e delle Comunità europee nella misura in cui l'Italia ne fa parte (articoli 10, 11 ed 80 della Costituzione), riconoscendo limitazioni alla propria sovranità e concorrendo alle relative spese (art. 81, commi 1 e 6, ed art. 97, comma 1 Costituzione).

#### 5.6. Profili di contrasto con l'art. 113 e seguenti del Trattato sull'Unione europea

Un altro profilo di illegittimità delle denunciate disposizioni, sempre discendente dalla introduzione di una ingiustificata disparità di trattamento processuale tra le ragioni del credito erariale e quelle del contribuente, risiede nella violazione dell'art. 113 e seguenti del Trattato, laddove il processo tributario verta su questioni inerenti imposte armonizzate (IVA o cifra d'affari, *in primis*), con conseguente ricaduta sugli obblighi di armonizzazione discendenti dalle suddette disposizioni di Trattato.

Poiché infatti le imposte armonizzate vantano una copertura sovranazionale — incidendo indirettamente sul principio della concorrenza — ogni compromissione delle ragioni erariali ad esse connesse in sede processuale, mediante la adozione di norme nazionali deteriori e che costituiscano impedimenti alla loro effettiva applicazione ed esazione da parte degli Stati nazionali, determina una possibile compromissione del principio di tutela degli interessi finanziari della Comunità, confliggendo con interessi superiori dell'Unione.

6. Fondamento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 200 e 201 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

I commi 200 e 201 della legge n. 197/2022 stabiliscono che:

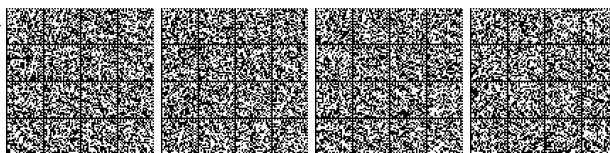
«200. L'eventuale diniego della definizione agevolata deve essere notificato entro il 30 settembre 2024 con le modalità previste per la notificazione degli atti processuali. Il diniego è impugnabile entro sessanta giorni dalla notificazione del medesimo dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia. Nel caso in cui la definizione della controversia è richiesta in pendenza del termine per impugnare, la pronuncia giurisdizionale può essere impugnata dal contribuente unitamente al diniego della definizione entro sessanta giorni dalla notifica di quest'ultimo ovvero dalla controparte nel medesimo termine.

201. Per i processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198, l'eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all'organo giurisdizionale che ha dichiarato l'estinzione. Il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione pronunciato ai sensi del comma 198 e la revocazione è chiesta congiuntamente all'impugnazione del diniego. Il termine per impugnare il diniego della definizione e per chiedere la revocazione è di sessanta giorni dalla notificazione di cui al comma 200.».

#### 6.1. Profili di contrasto con l'art. 24 della Costituzione.

Sotto un primo profilo le disposizioni, prevedendo come l'impugnazione dell'eventuale diniego di definizione agevolata avvenga dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia e, quindi, anche eventualmente innanzi il giudice di secondo grado o quello di legittimità, realizza una compressione del diritto di difesa delle parti (art. 24 della Costituzione), nei limiti in cui assegna ad un giudice, eventualmente anche in unica e sola istanza, la valutazione sulla legittimità del diniego. In questo senso seppur la Corte costituzionale non abbia inteso riconoscere un diritto al doppio grado di giudizio (per tutte Corte costituzionale, ordinanza n. 190/2013), è pur vero che la garanzia costituita dalla revisione di una decisione giurisdizionale di merito in materia tributaria vada individuata perlomeno nel principio di affidamento di cui all'art. 10 della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente», la quale contiene principi generali dell'ordinamento tributario che possono essere derogati o modificati solo espressamente e mai da leggi speciali.

Né può disconoscersi la natura afflittiva degli atti impositivi e tributari e, quindi, latamente anche del provvedimento di diniego alla definizione agevolata, il che rafforzerebbe la prospettazione di un vero e proprio diritto ad una revisione della prima decisione giurisdizionale anche nel processo tributario, analogamente a quanto accade con riferimento alle misure afflittive penali, in cui tale diritto trova fondamento nell'art. 14 par. 5 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, trattato internazionale, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966, entrato internazionalmente in vigore il 23 marzo 1976, ratificato dall'Italia con



legge n. 881 del 25 ottobre 1977, vigente per il nostro Paese dal 15 dicembre 1978 ed anche nell'art. 2 del Protocollo n. 7 della CEDU.

6.2. Profili di contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97 e 111 della Costituzione e con gli articoli 6, 13 e 17 della CEDU

Un secondo profilo di incostituzionalità, riguardante il solo comma 201, attiene alla introduzione di un motivo speciale di «revocazione», afferente alla decisione di estinzione del processo resa ai sensi del comma 198 (del quale, parimenti, questo Collegio ha ragione di dubitare).

In particolare, v'è che tradizionalmente la revocazione è un mezzo di impugnazione con cui si contesta la sentenza formata su presupposti errati. Si tratta di un rimedio a critica vincolata, proponibile solo per i motivi da 1 a 6 elencati all'art. 395 del codice di procedura civile Quando è fondata sui motivi di cui a numeri 1), 2), 3) e 6) (relativi a fatti o situazioni il cui verificarsi o la cui scoperta può compiersi in un qualunque momento successivo all'emanazione della sentenza), la revocazione assume la natura di mezzo di impugnazione straordinario; è, invece, mezzo di impugnazione ordinario quando è fondata sui motivi di cui ai numeri 4) e 5) (che indicano vizi conoscibili sulla base della sola sentenza).

Nel processo tributario la suddetta disposizione del codice di rito civile è espressamente richiamata dall'art. 64 del decreto legislativo n. 546/1992, secondo cui «Le sentenze pronunciate in grado d'appello o in unico grado dalle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado possono essere impugnate ai sensi dell'art. 395 del codice di procedura civile.».

Nessuna delle disposizioni del surrichiamato decreto legislativo n. 546/1992 prevedono che il rimedio sia esperibile altro che nei confronti delle sentenze, mentre il comma 201 fa riferimento ai provvedimenti di estinzione pronunciati ai sensi del comma 198, quindi al decreto del presidente della sezione ed all'ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione.

Sul punto ritiene il Collegio che in questo modo si sia realizzata una violazione non solo del principio del giusto processo (art. 111), ma anche delle disposizioni dell'art. 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in ordine al diritto ad un ricorso effettivo — il quale vale anche per l'amministrazione impositrice — nonché dell'art. 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che canonizza il divieto dell'abuso di diritto.

Infatti, la norma denunciata, estendendo un meccanismo impugnatorio tipico e tassativo relativo alle sentenze, anche a provvedimenti giurisdizionali di rango «inferiore», cioè non assistiti dalle garanzie e dai crismi procedurali della sentenza, per un verso determina uno squilibrio della posizione dell'amministrazione finanziaria rispetto a quella del contribuente, violando gli articoli 3 e 24 della Costituzione — posto che solo quest'ultimo impugnerà il diniego e solo egli potrà accedere al rimedio della revocazione in relazione all'atto definitivo che nega la definizione agevolata, aggravando in tal modo il procedimento impositivo (in lesione dell'art. 97 della Costituzione), come nel caso in cui vi sia stata una prima decisione giurisdizionale sfavorevole al contribuente ed un espresso diniego di definizione agevolata.

Anche in questo caso tale aggravio del procedimento tributario (contrario agli articoli 53 e 97 della Costituzione) e di quello giurisdizionale connesso (contrario all'art. 111 della Costituzione), paiono al Collegio confliggere con il principio del divieto dell'abuso di diritto, canonizzato nell'art. 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per il quale nessuna disposizione della Convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione.

Se infatti il diritto ad un ricorso effettivo di cui all'art. 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali va esteso e riconosciuto anche alle amministrazioni pubbliche impositrici, è chiaro che stabilire degli aggravii procedurali, tanto amministrativi, quanto giurisdizionali, esclusivamente a carico e svantaggio di queste rappresenta un abuso del diritto.

*7. Per quanto esposto sopra, nell'impossibilità di percorrere una diversa interpretazione delle norme citate in senso costituzionalmente orientato, ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge n. 87/1953, si ritiene di sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale*

a) dell'art. 1, comma 198 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025»:

per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza



in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, per palese contrasto con gli articoli 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

b) dell'art. 1, commi 200 e 201 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

*P.Q.M.*

*La Corte di giustizia tributaria di secondo grado per il Lazio, Sezione quattordicesima, visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale:*

a) dell'art. 1, comma 198 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025»:

*per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, per contrasto con gli articoli 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e con l'art. K3 del Trattato sull'Unione europea;*

*per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e con l'art. K3 del Trattato sull'Unione europea;*

b) dell'art. 1, commi 200 e 201 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (ex articoli 1 e 2 del regolamento della Corte costituzionale 7 ottobre 2008, pubblicato in Gazzetta Ufficiale 7 novembre 2008, n. 261), con sospensione del giudizio.*

*Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata, anche via PEC, ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 13 novembre 2023.

*Il Presidente:* LORELLI

24C00080

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-017) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

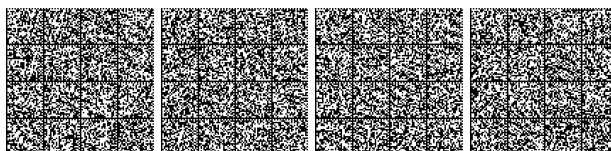
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- 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](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://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](mailto: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*





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

**GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)**

**CANONE DI ABBONAMENTO**

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

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

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

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

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

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

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

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

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

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

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.

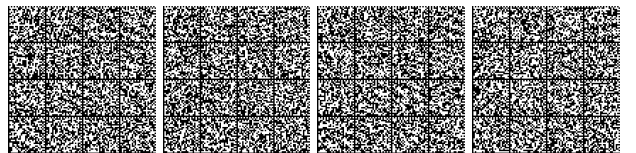
**N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**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



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*





€ 12,00

