1ª SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 50

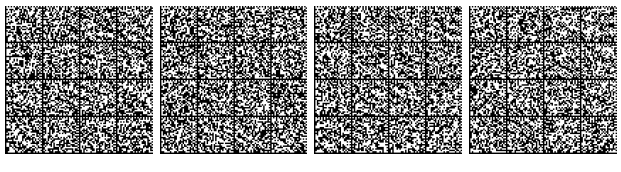
GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 11 dicembre 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



SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

N. **193.** Sentenza 25 settembre - 5 dicembre 2024

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile presso il Tribunale di Potenza a carico di Mario Michele Giarrusso, senatore all'epoca dei fatti, per le dichiarazioni rese a un quotidiano - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale indicato - Lamentato difetto di un nesso tra le dichiarazioni rese intra ed extra moenia - Spettanza del potere del Senato della Repubblica di deliberare l'insindacabilità delle opinioni indicate, stante la loro connessione con l'esercizio della funzione parlamentare - Rigetto del ricorso.

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022, che ha approvato la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 3).

– Costituzione, art. 68, primo comma.. . . . . *Pag.* 1

N. **194.** Sentenza 16 ottobre - 5 dicembre 2024

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale presso il Tribunale di Catania nei confronti di Mario Michele Giarrusso, senatore all'epoca dei fatti, per diffamazione aggravata - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica il 28 giugno 2023 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale indicato - Lamentate lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria e insussistenza di un nesso tra le dichiarazioni rese intra ed extra moenia - Non spettanza del potere del Senato della Repubblica di deliberare l'insindacabilità delle opinioni indicate, limitatamente all'affermazione non suffragata da idonei elementi fattuali, che avvalorino l'esistenza, o quantomeno la plausibilità, della circostanza riferita - Conseguente annullamento della delibera *in parte qua*.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale presso il Tribunale di Catania nei confronti di Mario Michele Giarrusso, senatore all'epoca dei fatti, per diffamazione aggravata - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica il 28 giugno 2023 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale indicato - Lamentata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria e insussistenza di un nesso tra le dichiarazioni rese intra ed extra moenia - Spettanza del potere del Senato della Repubblica di deliberare l'insindacabilità delle opinioni indicate, stante la loro connessione con l'esercizio della funzione parlamentare, ad esclusione di quelle per cui il ricorso è stato parzialmente accolto - Rigetto del ricorso.

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 28 giugno 2023 che ha approvato la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 2).

– Costituzione, art. 68, primo comma.. . . . . *Pag.* 8

N. **195.** Sentenza 29 ottobre - 6 dicembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica- Contributo regionale alla finanza pubblica per gli anni dal 2024 al 2028 - Mancato versamento entro il termine - Recupero, da parte del MEF, delle somme corrispondenti tramite riduzione delle risorse spettanti alla regione inadempiente ad essa spettanti a qualunque titolo - Esclusione delle risorse per il finanziamento dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia nonché della tutela della salute - Omessa previsione - Intrinseca contraddittorietà della disposizione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica - Contributo regionale alla finanza pubblica per gli anni dal 2024 al 2028 - Individuazione, con decreto del Ministro della salute, di concerto col MEF, dei criteri e delle modalità di riparto nonché del sistema di monitoraggio dell'impiego delle somme dell'istituito fondo per i test di Next-Generation Sequencing per la diagnosi delle malattie rare - Necessità di un'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Omessa previsione - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Legge 30 dicembre 2023, n. 213, art. 1, commi 527 e 557, il primo come modificato dagli artt. 3, comma 12-*octies*, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, e 19 del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 7 ottobre 2024, n. 143.

– Costituzione, artt. 3, 5, 81, 97, 114, 117, terzo comma, 118, 119 e 120. . . . . *Pag.* 16

N. **196.** Sentenza 29 ottobre - 10 dicembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Comuni, province e città metropolitane - Sindaco - Limite al numero dei mandati consecutivi - Possibilità di concorrere a un terzo mandato consecutivo per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti - Omessa previsione - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata limitazione irragionevole dei diritti di elettorato attivo e passivo, violazione dei principii del buon andamento della pubblica amministrazione, di uguaglianza e di promozione delle autonomie locali - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 2024, n. 38, art. 4, comma 1.

– Costituzione, artt. 3, 5, 48, 51, 97, secondo comma, 114 e 118. . . . . *Pag.* 31

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **223.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 31 luglio 2024

Tributi – Accise – Aliquote di base e calcolo dell'accisa applicabile ai tabacchi lavorati – Previsione che l'onere fiscale minimo (OFM) è pari, per l'anno 2023, al 98,10 per cento della somma dell'accisa globale costituita dalle due componenti di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 3 dell'art. 39-*octies* del d.lgs. n. 504 del 1995 e dell'imposta sul valore aggiunto calcolate con riferimento al prezzo medio ponderato (PMP) delle sigarette e che la medesima percentuale è determinata al 98,70 per cento per l'anno 2024 e al 98,80 per cento a decorrere dall'anno 2025 – Previsione che l'OFM è applicato ai prezzi di vendita per i quali la somma dell'imposta sul valore aggiunto, applicata ai sensi dell'art. 39-*sexies* del citato decreto legislativo, e dell'accisa, applicata ai sensi del comma 3 dell'art. 39-*octies*, risulti inferiore al medesimo OFM – Previsione che l'accisa sui predetti prezzi di vendita è pari alla differenza tra l'importo dell'OFM e l'importo dell'imposta sul valore aggiunto applicata ai sensi dell'art. 39-*sexies*.

– Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), art. 39-*octies*, commi 6, 7 e 8. . . . . *Pag.* 37

N. **224.** Ordinanza del Tribunale di Genova del 4 settembre 2024

Processo civile – Processo di cognizione – Rito unificato in materia di persone, minorenni e famiglie – Termini e contenuto delle ulteriori difese – Previsione che, entro venti giorni prima della data dell'udienza, l'attore può depositare memoria con cui prendere posizione sulle domande e difese del convenuto, modificare le proprie domande, formulare eventuali eccezioni e domande nuove, conseguenza di quelle avversarie, indicare i mezzi di prova e produrre documenti – Denunciata esiguità del termine (nel caso di specie: domanda riconvenzionale di divorzio introdotta dal convenuto nell'ambito del giudizio di modifica delle condizioni di separazione).

– Codice di procedura civile, art. 473-*bis*.17. . . . . *Pag.* 55

N. **225.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana del 4 novembre 2024

Previdenza – Pensioni – Trattamento di quiescenza – Base pensionabile - Previsioni le quali non stabiliscono che, al raggiungimento dell'età pensionabile, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima.

– Legge 26 luglio 1965, n. 965 (Miglioramenti ai trattamenti di quiescenza delle Casse per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali ed agli insegnanti, modifiche agli ordinamenti delle Casse pensioni facenti parte degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), art. 3, primo comma; decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma. . . . . *Pag.* 61

N. **226.** Ordinanza del Tribunale di Sassari del 23 ottobre 2024

Reati e pene – Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti – Divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità introdotta con sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024 sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

– Codice penale, art. 69, quarto comma. . . . . *Pag.* 70

N. **238.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana del 27 novembre 2024

Previdenza – Pensioni – Riconoscimento nell'anno 2023 della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici secondo il meccanismo di proporzionalità stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998 – Previsione che applica all'intero importo dell'assegno pensionistico una percentuale progressivamente ridotta, corrispondente alla fascia in cui ricade l'importo dell'assegno – Previsione che, in particolare, rivaluta nella misura del 47 per cento i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a otto volte tale trattamento, del 37 per cento i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a otto volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a dieci volte il medesimo trattamento minimo, del 32 per cento i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a dieci volte il predetto trattamento minimo.

– 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 309. . . . . *Pag.* 77

N. **239.** Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Trieste del 13 novembre 2024

Tributi – Energia - Prevista istituzione, per contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori, per l'anno 2023, di un contributo di solidarietà temporaneo a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Previsione che il contributo è dovuto se almeno il 75 per cento dei ricavi del periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 deriva dalle attività indicate nel comma 115 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 – Quantificazione della base imponibile – Applicazione di un'aliquota pari al 50 per cento sull'ammontare della quota del reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle società relativo al periodo di imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023, che eccede per almeno il 10 per cento la media dei redditi complessivi determinati ai sensi dell'imposta sul reddito delle società conseguiti nei quattro periodi di imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022 – Previsione che nel caso in cui la media dei redditi complessivi sia negativa si assume un valore pari a zero – Versamento – Disciplina – Non deducibilità del contributo ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive – Applicazione, ai fini dell'accertamento, delle sanzioni e della riscossione del contributo di solidarietà, delle disposizioni in materia di imposte sui redditi.

– 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 da 115 a 119. . . . . *Pag.* 90

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **193**

Sentenza 25 settembre - 5 dicembre 2024

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile presso il Tribunale di Potenza a carico di Mario Michele Giarrusso, senatore all'epoca dei fatti, per le dichiarazioni rese a un quotidiano - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale indicato - Lamentato difetto di un nesso tra le dichiarazioni rese intra ed extra moenia - Spettanza del potere del Senato della Repubblica di deliberare l'insindacabilità delle opinioni indicate, stante la loro connessione con l'esercizio della funzione parlamentare - Rigetto del ricorso.

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022, che ha approvato la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 3).

– Costituzione, art. 68, primo comma.

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

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022, che, approvando la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 3), ha ritenuto insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, le dichiarazioni del senatore Mario Michele Giarrusso, promosso dal Tribunale ordinario di Potenza, sezione civile, con ricorso notificato e depositato in cancelleria il 27 marzo 2023, iscritto al n. 12 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2023, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica;

udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

udito l'avvocato Rosaria Aurelia Giunta per il Senato della Repubblica;

deliberato nella camera di consiglio del 25 settembre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato e depositato il 27 marzo 2023 (reg. confl. pot. n. 12 del 2022), il Tribunale ordinario di Potenza, sezione civile, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 16 febbraio 2022 del Senato della Repubblica, con la quale, approvando la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 3), si è affermato che le dichiarazioni rese al quotidiano «La Verità» l'8 giugno 2020 dall'allora senatore Mario Michele Giarrusso fossero state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

1.1.- Il ricorso è promosso nell'ambito di un giudizio civile, avviato nei confronti dell'allora senatore Giarrusso da parte del dott. Francesco Basentini, già capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP), per ottenere il risarcimento dei danni determinati dalla pubblicazione dell'intervista sopra indicata, reputata diffamatoria.

Il Tribunale ricorrente riferisce che l'attore si ritiene leso nella propria «dignità personale» da affermazioni contenute nell'intervista: per un verso, dall'«accostamento del proprio nome» alla cosiddetta "banda Palamara"; per un altro, dal riferimento a una sua vicinanza a M. Z., detenuto in carcere, con il quale egli avrebbe avuto un incontro alla presenza di un terzo (che si alludeva appartenente ai "servizi segreti"), in seguito all'adozione, da parte del DAP, della circolare 21 marzo 2020 che, durante il periodo pandemico, avrebbe condotto alla scarcerazione di persone di «altissima caratura criminale»: circolare il cui contenuto sarebbe da mettere in collegamento con le rivolte verificatesi all'interno delle carceri.

Il senatore Giarrusso, costituitosi in giudizio, aveva eccepito l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost. Il Tribunale di Potenza, non condividendo la prospettazione del convenuto, trasmetteva gli atti al Senato della Repubblica, che con la deliberazione oggetto del ricorso approvava la relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari nel senso dell'insindacabilità delle opinioni.

1.2.- Ciò premesso, il Tribunale potentino ritiene lese da tale deliberazione le proprie attribuzioni giurisdizionali costituzionalmente garantite, in quanto sarebbe inesistente il nesso tra le opinioni dell'allora senatore e l'esercizio delle funzioni parlamentari.

1.2.1.- Il ricorrente richiama, in proposito, la giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale detto nesso può riscontrarsi solo al concorso di due requisiti: un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima, e una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni (sono citate le sentenze di questa Corte n. 144 del 2015, n. 265, n. 221 e n. 55 del 2014, n. 98 del 2011). Ciò perché, altrimenti, si genererebbe un'immunità non funzionale, ma personale, a vantaggio del parlamentare (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 313 del 2013, n. 508 del 2002, n. 56, n. 11 e n. 10 del 2000). È insomma necessario, afferma il giudice ricorrente, che le dichiarazioni extra moenia rappresentino espressione dell'esercizio di tipiche attività parlamentari (sono citate le sentenze di questa Corte n. 98 del 2011, n. 301 del 2010, n. 420 e n. 410 del 2008), non potendosi considerare tali gli insulti (sentenze di questa Corte n. 257 del 2002 e n. 137 del 2001).

La giurisprudenza di questa Corte, inoltre, avrebbe anche ricordato come il nesso funzionale, per come definito, eviterebbe il contrasto con l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, per come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza di questa Corte n. 59 del 2018).

1.3.- Il Tribunale di Potenza dà atto che, nel caso di specie, il Senato della Repubblica ha ravvisato il nesso funzionale tra le dichiarazioni per cui il senatore Giarrusso è citato in giudizio e una interrogazione parlamentare, la n. 4-03566, dallo stesso presentata il 28 maggio 2020.

Con tale atto, pressoché integralmente riportato nel ricorso, il senatore Giarrusso, dopo avere accennato alle dimissioni rassegnate da alcuni dirigenti del Ministero della giustizia in seguito alle «cosiddette "intercettazioni Palamara"», interrogava il Ministro sul collegamento tra le rivolte nelle carceri del 2020, un «papello» di richieste avanzate da questi ultimi, e la circolare del DAP del 21 marzo 2020, che lo avrebbe recepito, conducendo alla «scarcerazione di quasi 500 mafiosi».

In tale contesto, vi sarebbe stato un colloquio in carcere tra il dott. Basentini e M. Z., «figura apicale del clan dei Casalesi», alla presenza di una persona «ignota». A tale proposito, l'interrogazione parlamentare richiama un presunto accordo tra «rami dei servizi segreti e l'amministrazione penitenziaria», «volto a favorire rapporti diretti e riservati con mafiosi all'interno delle carceri».

Il senatore Giarrusso chiedeva anche di sapere perché la circolare del 21 marzo 2020, emanata di sabato, sia stata sottoscritta da una dirigente, anziché dal «direttore generale» o dal «capo del DAP».

1.3.1.- Il Tribunale di Potenza esclude, tuttavia, che, a prescindere dallo «iato temporale» tra l'interrogazione parlamentare e l'intervista, sussista il requisito della sostanziale identità di contenuti tra di essa e le dichiarazioni del successivo 8 giugno.

1.3.2.- Il ricorrente osserva, infatti, che, con le dichiarazioni extra moenia dell'8 giugno 2020, il senatore Giarrusso aveva fatto riferimento: «*a)* al profilo della dismissione della responsabilità da parte di Basentini Francesco a favore del dirigente firmatario della circolare ("Difatti, quella era una circolare talmente scottante, che al ministero si sono rifiutati di firmarla. Alla fine, l'hanno fatta siglare alla dottoressa [A. B.], che abbiamo sentito in Antimafia"); *b)* alla "banda di Palamara", espressione evocativa di un preciso disvalore (in particolare, si legge: "Le rivelazioni sul caso Palamara: al ministero s'era insediata una banda di Luca Palamara"; "Come altro definirla? Capo di gabinetto, capo del Dap, vicecapo del Dap, tutti che lo chiamavano affettuosamente e facevano riferimento a lui. Questa intimità, se riguarda i vertici di uno dei ministeri più importanti, è uno scandalo"); *c)* al lungo colloquio tra Basentini Francesco e [M. Z.] ("La prima domanda è: che ci faceva l'ex capo del Dap in giro dai prigionieri al 41 bis? E non da un 41 bis qualunque, ma da [M. Z.], il fratello di [P. Z.], che sappiamo essere poi stato scarcerato"; "Mi hanno riferito di un lungo colloquio. Era insieme alla direttrice del carcere e a un terzo ignoto, che non era certamente del Gruppo operativo mobile"; *d)* al collegamento tra le rivolte carcerarie e la circolare del 21 marzo 2020 ("C'è stata una contemporaneità fra le rivolte nelle carceri, scatenate evidentemente dalla criminalità organizzata e che hanno provocato 14 morti e 60 evasi, e l'uscita di un papello di richieste. Le cui indicazioni, probabilmente - stiamo cercando di accertarlo con la commissione Antimafia - sono confluite nella circolare del 21 marzo"); *e)* al fatto che l'emissione il giorno del sabato abbia risposto alla precisa finalità di sottrarre la circolare al controllo delle direzioni ministeriali deputate a trattare questioni relative l'applicazione dell'art. 41-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario e la salute dei detenuti ("Mi pare evidente: bisognava scaricare su qualcun altro la responsabilità. E poi perché la circolare è stata emessa di sabato, con gli uffici amministrativi chiusi?"; "Perché di lunedì, a ministero aperto, sarebbe stato impossibile farla passare senza che se ne accorgessero le direzioni che s'occupano di 41-*bis* o di salute dei detenuti")».

Nell'atto di sindacato ispettivo, invece, il senatore Giarrusso: *a)* non avrebbe in alcun modo alluso «all'esistenza di una consorteria d'affari volta alla spartizione degli incarichi apicali all'interno del Ministero della Giustizia ("banda di Palamara", espressione evocativa di un preciso disvalore)»; *b)* non si sarebbe riferito alla «dismissione della responsabilità» da parte del dott. Basentini in occasione della firma della circolare del 21 marzo: *c)* né, infine, avrebbe alluso alla circostanza che l'adozione dell'atto durante il giorno del sabato avrebbe avuto la «precisa finalità» di sottrarre la circolare al controllo di altre direzioni ministeriali.

Tra le dichiarazioni in confronto, pertanto, sarebbe ravvisabile solo una «parziale corrispondenza contenutistica», che non sarebbe idonea a «conferire alle dichiarazioni rese in sede di intervista un'attitudine comunicativa dell'attività parlamentare»: di qui la richiesta di annullamento dell'impugnata deliberazione del Senato della Repubblica.

2.- Con atto depositato l'8 maggio 2023, si è costituito in giudizio il Senato della Repubblica, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque, non fondato.

2.1.- La difesa del resistente ricostruisce, innanzitutto, le vicende che hanno originato il conflitto, in particolare al fine di osservare, per un verso, che il senatore Giarrusso, nell'intervista, mai si è riferito a «consorteria di affari volta alla spartizione degli incarichi all'interno del Ministero della Giustizia», come invece riferisce il ricorrente; per un altro, che gli altri passaggi dell'intervista, che secondo il Tribunale di Potenza non troverebbero corrispondenza nell'interrogazione parlamentare, non sono mai citati «nell'atto di citazione a motivo della presunta diffamazione».

2.2.- Ciò premesso, il ricorso sarebbe innanzitutto inammissibile.

2.2.1.- Il Tribunale di Potenza, innanzitutto, non avrebbe riportato in modo esaustivo il contenuto delle dichiarazioni extra moenia, il che è necessario per consentire a questa Corte di verificare la sussistenza o meno del nesso funzionale (è citata la sentenza di questa Corte n. 334 del 2011).

Il ricorrente, infatti, non avrebbe citato alcuno stralcio dell'intervista, ma avrebbe soltanto parafrasato e ricostruito alcuni passaggi, «peraltro in modo già orientato». La difesa del Senato della Repubblica si riferisce, in particolare, alla presunta allusione del senatore Giarrusso alla «consorteria di affari volta alla spartizione degli incarichi all'interno del Ministero della Giustizia».

Si tratterebbe di affermazione che non risulta nell'intervista e che sarebbe, invece, frutto di «una ricostruzione operata autonomamente dal Giudice»: il che rende sì insussistente la sovrapponibilità tra intervista e interrogazione parlamentare, ma perché tale affermazione non sarebbe mai stata compiuta. D'altra parte, la mancata trascrizione dell'intervista nel ricorso non consentirebbe a questa Corte di verificare la corrispondenza tra dichiarazioni extra moenia e atto di sindacato ispettivo.

2.2.2.- Il Tribunale ricorrente, inoltre, non avrebbe potuto considerare quelle parti dell'intervista che l'attore nel giudizio civile non ha ritenuto di porre a fondamento della pretesa risarcitoria e rispetto alle quali, quindi, «non aveva chiesto la cognizione del giudice civile».

In particolare, il dott. Basentini non avrebbe fatto alcun riferimento, nel proprio atto di citazione, a quelle affermazioni del senatore Giarrusso che, secondo il giudice ricorrente, avrebbero alluso a una sua dismissione di responsabilità in occasione della firma della circolare del 21 marzo 2020 e alla circostanza che l'adozione di quest'ultima di sabato era volta a eludere il controllo di altre direzioni ministeriali. Anche l'allusione alla consorteria d'affari non sarebbe

contenuta nell'atto di citazione, nel quale l'attore si sarebbe lamentato soltanto che il senatore Giarrusso abbia riferito «di un "rapporto di intimità" tra di lui e il dott. Luca Palamara, utilizzando anche il termine "Banda di Palamara».

Il Senato della Repubblica ritiene, allora, che il Tribunale di Potenza non avrebbe potuto promuovere conflitto in ordine ad affermazioni estranee al suo perimetro di cognizione. Se non ragione d'inammissibilità, quest'ultima sarebbe ad ogni modo ragione di non fondatezza, in quanto la deliberazione d'insindacabilità non avrebbe menomato la funzione giurisdizionale, la quale deve essere esercitata solo in relazione alle dichiarazioni rese nell'intervista, sulle quali l'attore ha fondato la pretesa risarcitoria.

2.3.- Nel merito, il ricorso non sarebbe fondato.

2.3.1.- Richiamati i princìpi della giurisprudenza costituzionale sul nesso funzionale (sono citate le sentenze di questa Corte n. 144 del 2015 e n. 371 del 2006), la difesa del Senato rileva che: *a)* l'interrogazione parlamentare è indubbiamente un atto tipico adottato nell'esercizio delle funzioni, il cui contenuto può essere divulgato extra moenia (è citata la sentenza di questa Corte n. 379 del 2003); *b)* nel caso di specie, è indubbio che l'intervista del senatore Giarrusso intendesse divulgare le opinioni espresse in sede parlamentare, poiché sin dall'inizio dell'intervista si fa esplicito riferimento all'interrogazione richiamata dalla deliberazione impugnata ; *c)* l'intervista è di soli dieci giorni successiva all'interrogazione; *d)* c'è sostanziale corrispondenza di contenuti tra l'intervista e l'interrogazione; e ciò, prendendo in considerazione tutte le dichiarazioni rilasciate dal senatore Giarrusso, comprese quelle non oggetto della richiesta risarcitoria da parte del dott. Basentini.

2.3.2.- Per quel che concerne, in particolare, la corrispondenza di contenuti, la difesa del Senato, riportando integralmente l'interrogazione parlamentare e le doglianze del dott. Basentini nell'atto di citazione, afferma che: *a)* se pure nell'interrogazione non si usa l'espressione, adoperata invece nell'intervista, «"banda di Palamara"», in essa ad ogni modo si riferisce di «un complessivo legame» del dott. Basentini, e di altri soggetti, con il dott. Palamara, «accomunato da una notazione di specifico disvalore anche in relazione alle funzioni esercitate»; *b)* tanto nell'interrogazione quanto nell'intervista si parla dell'incontro del dott. Basentini con il detenuto [M. Z.] presso il carcere de L'Aquila, «alla presenza di una persona di identità ignota, presumibilmente appartenente ai servizi segreti»; *c)* in entrambe è ipotizzato un collegamento tra le rivolte nelle carceri, l'adozione della circolare e la scarcerazione di numerosi condannati per reati di stampo mafioso.

La sovrapponibilità delle dichiarazioni dovrebbe comportare il rigetto del ricorso, «stante la piena operatività della garanzia costituzionale di cui all'art. 68, comma 1, Cost., *in parte qua*».

2.3.3.- La corrispondenza contenutistica, insiste la difesa del Senato, esiste anche tra interrogazione parlamentare e dichiarazioni rese nell'intervista non oggetto di pretesa risarcitoria da parte del dott. Basentini.

Il senatore Giarrusso, innanzitutto, mai ha parlato di «una consorteria d'affari volta alla spartizione degli incarichi apicali all'interno del Ministero della Giustizia»: si tratterebbe di «affermazione "confezionata" dal ricorrente, che non trova rispondenza nell'intervista». Il riferimento alla "banda Palamara", invece, si troverebbe anche nell'interrogazione parlamentare, in ragione del già visto riferimento al legame tra il dott. Basentini e il dott. Palamara: ciò tanto più considerando che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non è necessaria una integrale identità tra le espressioni utilizzate.

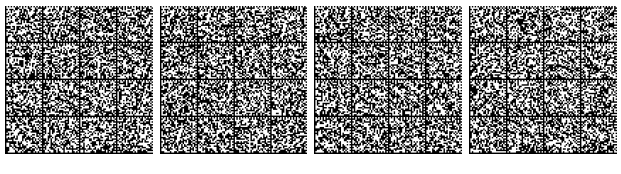
Il senatore Giarrusso, poi, avrebbe fatto riferimento anche nell'interrogazione parlamentare, oltre che nell'intervista, tanto alla circostanza che la circolare ministeriale sia stata firmata non direttamente dal dott. Basentini, ma da altra dirigente, sia al fatto che essa è stata firmata di sabato.

2.4.- Nel concludere per l'inammissibilità o la non fondatezza del ricorso, il Senato della Repubblica afferma che le conclusioni rassegnate sono «in linea anche con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo richiamata dal Tribunale di Potenza nel ricorso».

Nel caso di specie, infatti, sussisterebbe un «legame evidente» tra l'intervista e l'interrogazione parlamentare, che non può essere disconosciuto «da una persona ragionevole». La deliberazione di insindacabilità, ad ogni modo, si porrebbe comunque in rapporto di proporzionalità con il fine perseguito, considerata anche l'attività svolta dal senatore Giarrusso quale componente «in Commissione antimafia e in Commissione Giustizia».

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Potenza, sezione civile, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 16 febbraio 2022 del Senato della Repubblica, con la quale, approvando la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 3), si è affermato



che le dichiarazioni rese al quotidiano «La Verità» l'8 giugno 2020 dall'allora senatore Mario Michele Giarrusso fossero state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

1.1.- Il ricorrente riferisce che Mario Michele Giarrusso è convenuto in un giudizio civile dal dott. Francesco Basentini, già capo del DAP, per ottenerne la condanna al risarcimento dei danni asseritamente patiti a seguito della pubblicazione dell'intervista sopra indicata, reputata diffamatoria.

Il Senato della Repubblica - su richiesta del Tribunale ricorrente ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato) - il 16 febbraio 2022 ha deliberato che quelle del convenuto sono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

Il Tribunale di Potenza ritiene, per contro, che tali dichiarazioni extra moenia non siano, come richiederebbe la giurisprudenza costituzionale, sostanzialmente né cronologicamente connesse a opinioni espresse in sede istituzionale. In particolare, sarebbe ravvisabile solo una «parziale corrispondenza contenutistica» tra l'intervista e l'interrogazione parlamentare n. 4-03566, del 28 maggio 2020, presentata dal senatore Giarrusso e alla quale ha fatto riferimento la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari nella proposta approvata dal Senato della Repubblica: di qui la richiesta di annullamento della deliberazione impugnata.

2.- In via preliminare, deve essere confermata l'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione in relazione alla sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi, come già delibato da questa Corte con l'ordinanza n. 34 del 2023.

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

Quanto ai presupposti oggettivi, l'inibizione a esercitare la funzione giurisdizionale, conseguente alla deliberazione del Senato della Repubblica, è idonea a cagionare, ove le affermazioni di Mario Michele Giarrusso non fossero riconducibili a opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., la lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita al potere ricorrente.

3.- Il Senato della Repubblica, costituitosi in giudizio, ha tuttavia eccepito l'inammissibilità del ricorso sotto due diversi profili.

3.1.- In primo luogo, secondo il resistente il Tribunale di Potenza non è chiamato a conoscere della portata supposta mente diffamatoria dell'intera intervista rilasciata dal senatore Giarrusso, ma solo di quelle parti della stessa che il dott. Basentini ha posto a fondamento della propria pretesa risarcitoria. In ordine alle affermazioni estranee al suo perimetro di cognizione - quali sarebbero quelle per cui è promosso conflitto - il Tribunale ricorrente non sarebbe chiamato a esercitare la funzione giurisdizionale e, dunque, non sarebbe neppure legittimato a promuovere conflitto di attribuzione.

L'eccezione deve essere rigettata.

Il Tribunale di Potenza, per quanto detto nel Ritenuto in fatto, non solo sintetizza adeguatamente i contenuti dell'atto di citazione, ma riferisce ampiamente anche delle affermazioni rese nell'intervista che sono poste alla base della pretesa risarcitoria, precisando poi che solo alcune di esse - quelle in relazione alle quali è promosso l'odierno conflitto - non trovano riscontro contenutistico nell'interrogazione parlamentare del sen. Giarrusso. Deve ritenersi, pertanto, che il Tribunale di Potenza si considera chiamato a esercitare la funzione giurisdizionale anche con riferimento a queste ultime affermazioni e sia, dunque, legittimato a promuovere conflitto. Del resto, non spetta a questa Corte una diversa delimitazione del *thema decidendum* dinanzi al giudice civile, che soltanto in quella sede, e sempre che ne ricorrano i presupposti, potrà eventualmente essere valutata.

3.2.- Il Senato della Repubblica lamenta, poi, che il Tribunale di Potenza non abbia riportato in modo esaustivo il contenuto delle dichiarazioni extra moenia, il che è necessario per consentire a questa Corte di verificare se esse siano state espresse o meno nell'esercizio della funzione parlamentare. Il ricorrente, infatti, non avrebbe citato alcuno stralcio dell'intervista, ma avrebbe soltanto parafrasato e ricostruito alcuni passaggi, «peraltro in modo già orientato».

Anche questa eccezione deve essere rigettata.

Il Tribunale di Potenza, infatti, riporta testualmente diverse delle affermazioni compiute nell'intervista dal senatore Giarrusso, le mette in raffronto con l'interrogazione parlamentare per poi, infine, riscontrare che solo alcune di esse sono sostanzialmente corrispondenti nel loro significato. Di qui la decisione di proporre l'odierno conflitto in relazione alle affermazioni che, a parere del ricorrente, non sono state espresse nell'esercizio della funzione parlamentare: affermazioni testualmente riportate nel ricorso e che, dunque, questa Corte può verificare se siano riconducibili o meno a opinioni ex art. 68, primo comma, Cost.

4.- Nel merito, il conflitto non è fondato.

4.1.- Ai fini della risoluzione di conflitti quali quello odierno, che vertono sulla riconducibilità o meno di opinioni rese extra moenia all'esercizio della funzione parlamentare, questa Corte, come è stato ancora di recente ribadito, «ha considerato indici rivelatori dell'esistenza del nesso funzionale la sostanziale corrispondenza con opinioni espresse nell'esercizio di attività parlamentare tipica e la sostanziale contestualità temporale fra tale ultima attività e l'attività esterna (si vedano, tra le tante, le sentenze n. 218 del 2023, n. 241 del 2022, n. 59 del 2018, n. 144 del 2015 e n. 115 del 2014). Al ricorrere di queste condizioni, infatti, ben può affermarsi che le opinioni espresse fuori dalle sedi delle Camere siano connesse all'esercizio della funzione parlamentare, in quanto destinate a comunicare all'esterno, pur nell'ineliminabile diversità degli strumenti e del linguaggio adoperato nell'atto tipico e nella sua diffusione all'opinione pubblica, il significato dell'attività compiuta nell'esercizio del mandato, che, d'altronde, per sua natura è destinata" a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari, nell'interesse della libera dialettica politica che è condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative" (sentenze n. 321 e n. 320 del 2000)» (sentenza n. 104 del 2024).

4.2.- Nel caso di specie, non può dubitarsi, a differenza di quanto fa, pur solo incidentalmente, il Tribunale di Potenza, che ci sia una sostanziale contestualità temporale tra l'interrogazione parlamentare del senatore Giarrusso richiamata dall'impugnata deliberazione, pubblicata il 28 maggio 2020, e la successiva intervista rilasciata dal medesimo senatore, pubblicata l'8 giugno 2020.

4.3.- Per quel che concerne la sostanziale corrispondenza contenutistica tra le opinioni intra ed extra moenia, deve innanzitutto ribadirsi che il conflitto è promosso non in relazione a tutte le affermazioni rese dal senatore Giarrusso nell'intervista, ma solo a quelle che, secondo il ricorrente Tribunale di Potenza, non trovano riscontro nell'interrogazione parlamentare.

Si tratta, più nello specifico, di tre serie di affermazioni.

Con una prima serie, il senatore Giarrusso asserisce che il dott. Basentini appartiene alla cosiddetta "banda Palamara": «Le rivelazioni sul caso Palamara: al ministero s'era insediata una banda di Luca Palamara"; "Come altro definirla? Capo di gabinetto, capo del Dap, vicecapo del Dap, tutti che lo chiamavano affettuosamente e facevano riferimento a lui. Questa intimità, se riguarda i vertici di uno dei ministeri più importanti, è uno scandalo».

Con una seconda serie, il senatore Giarrusso lamenta una «dismissione della responsabilità» da parte del dott. Basentini in occasione della firma della circolare del DAP del 21 marzo 2020 che, a suo dire, avrebbe condotto alla scarcerazione di detenuti condannati per reati di stampo mafioso: «Difatti, quella era una circolare talmente scottante, che al ministero si sono rifiutati di firmarla. Alla fine, l'hanno fatta siglare alla dottoressa [A. B.], che abbiamo sentito in Antimafia».

Con una terza serie, infine, il senatore Giarrusso allude a che l'adozione di detta circolare durante il giorno del sabato avrebbe avuto la «precisa finalità» di sottrarla al controllo di altre direzioni ministeriali: «Mi pare evidente: bisognava scaricare su qualcun altro la responsabilità. E poi perché la circolare è stata emessa di sabato, con gli uffici amministrativi chiusi?"; "Perché di lunedì, a ministero aperto, sarebbe stato impossibile farla passare senza che se ne accorgessero le direzioni che s'occupano di 41-*bis* o di salute dei detenuti».

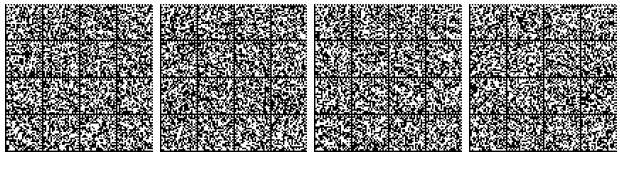
4.4.- La seconda e la terza serie di affermazioni trovano pieno riscontro nell'interrogazione parlamentare.

In quest'ultima, il senatore Giarrusso - dopo aver ampiamente messo in correlazione l'adozione della circolare del 21 marzo 2020 con una presunta trattativa, che asserisce essere stata condotta segretamente dal dott. Basentini, con il coinvolgimento anche di soggetti dei servizi, al fine di far cessare le rivolte in carcere - premette in particolare che «la circolare, emanata sabato 21 marzo, non solo non risulterebbe a firma del capo del DAP o del direttore generale della Direzione detenuti e trattamento, ma di una semplice subordinata non apicale» per poi chiedere al Ministro della giustizia «se possa riferire le motivazioni del perché sia stata una dirigente, la dottoressa [B.], anziché il direttore generale, a firmare la delicatissima circolare del 21 marzo, che ha permesso di dare il via alle scarcerazioni a numerosi e pericolosi boss mafiosi».

Al di là delle diverse «formule letterali usate» (sentenza n. 333 del 2011), che riflettono «[l']uso di modalità espressive e comunicative fisiologicamente diverse, in considerazione dell'ineliminabile diversità degli strumenti in concreto utilizzati» (sentenza n. 104 del 2024), non v'è dubbio, dunque, che già nell'atto di sindacato ispettivo il senatore Giarrusso avesse lamentato tanto che la circolare non fosse stata firmata dal dott. Basentini, ma da altra dirigente non apicale, quanto che essa fosse stata adottata secondo una procedura opaca, conclusasi di sabato, volta a dare seguito a, come si legge testualmente nell'interrogazione parlamentare, «una qualche trattativa tra il DAP e i detenuti rivoltosi», i quali avevano redatto «un "papello" [...] contenente una serie di richieste», alcune delle quali sarebbero «confluite» proprio nell'atto ministeriale.

La sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni intra moenia e le ora esaminate affermazioni pubblicate nell'intervista consente di ritenere sussistente il nesso funzionale richiesto dall'art. 68, primo comma, Cost.

4.5.- Diversamente, la prima serie di affermazioni - con le quali il senatore Giarrusso asserisce che il dott. Basentini appartenesse alla «banda Palamara», che si era «insediata» al Ministero della giustizia - non trova riscontro nell'interrogazione parlamentare, nella quale si fa soltanto un fugace riferimento alle «cosiddette "intercettazioni Palamara"»,



che sarebbero all'origine, almeno in parte, delle dimissioni di diversi dirigenti del Ministero della giustizia, tra cui quelle del dott. Basentini da capo del DAP.

Ciononostante, anche le opinioni del senatore Giarrusso ora in esame devono considerarsi espresse nell'esercizio della funzione parlamentare.

4.5.1.- La giurisprudenza costituzionale, infatti, se ha riconosciuto che la contestualità temporale e la sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni intra ed extra moenia sono indici rivelatori «particolarmente consistenti e qualificati» (sentenza n. 104 del 2024), non ha escluso che, in casi particolari, l'art. 68, primo comma, Cost. possa trovare applicazione anche a «dichiarazioni rese extra moenia, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare» (sentenza n. 133 del 2018).

Questa Corte ritiene che ciò si verifichi nel caso di specie.

Le affermazioni circa l'appartenenza del dott. Basentini alla "banda Palamara", infatti, debbono essere lette, innanzitutto, congiuntamente con quelle che le precedono: sollecitato dal giornalista a spiegare il senso dell'interrogazione parlamentare rivolta all'allora Ministro Alfonso Bonafede, il senatore Giarrusso afferma che con essa voleva si chiarisse «il terremoto che c'è stato al ministero della Giustizia», determinato dalle dimissioni di diversi dirigenti apicali («Pensi che il primo ad andarsene, a dicembre, è stato il capo dell'ispettorato, che è uno dei posti strategici del ministero. E se n'è andato con ignominia, inseguito da un'indagine penale»).

È immediatamente dopo queste affermazioni che il senatore Giarrusso rilascia quelle che il Tribunale di Potenza ritiene non essere insindacabili, certo usando anche una modalità espressiva particolarmente aspra - nell'alludere all'appartenenza del capo del DAP a una «banda» - ma funzionale, nel contesto della complessiva opinione espressa, a compiere una valutazione fortemente critica dell'operato del Ministro della giustizia per le nomine ai vertici degli uffici ministeriali e a interrogarsi sull'influenza che i legami tra le persone nominate e il dott. Palamara potessero avere avuto sullo svolgimento delle loro stesse funzioni ministeriali: il che, proprio in considerazione del ruolo di vertice che tali persone erano state chiamate a ricoprire, non può non considerarsi con evidenza connesso all'esercizio della tipica funzione di indirizzo e controllo sull'operato del Governo che è attribuita al Parlamento e a ogni suo componente (si veda anche sentenza n. 194 del 2024).

5.- In considerazione di quanto precede, le affermazioni dell'allora senatore Mario Michele Giarrusso, in relazione alle quali il Tribunale di Potenza ha promosso conflitto di attribuzione, costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione parlamentare e, pertanto, spettava al Senato della Repubblica deliberarne l'insindacabilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava al Senato della Repubblica deliberare che le dichiarazioni rese dal senatore Mario Michele Giarrusso, per le quali pende il procedimento civile davanti al Tribunale ordinario di Potenza, di cui al ricorso in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2024.

F.to:
Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240193

N. **194**

Sentenza 16 ottobre - 5 dicembre 2024

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale presso il Tribunale di Catania nei confronti di Mario Michele Giarrusso, senatore all'epoca dei fatti, per diffamazione aggravata - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica il 28 giugno 2023 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale indicato - Lamentate lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria e insussistenza di un nesso tra le dichiarazioni rese intra ed extra moenia - Non spettanza del potere del Senato della Repubblica di deliberare l'insindacabilità delle opinioni indicate, limitatamente all'affermazione non suffragata da idonei elementi fattuali, che avvalorino l'esistenza, o quantomeno la plausibilità, della circostanza riferita - Conseguente annullamento della delibera *in parte qua*.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale presso il Tribunale di Catania nei confronti di Mario Michele Giarrusso, senatore all'epoca dei fatti, per diffamazione aggravata - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica il 28 giugno 2023 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale indicato - Lamentata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria e insussistenza di un nesso tra le dichiarazioni rese intra ed extra moenia - Spettanza del potere del Senato della Repubblica di deliberare l'insindacabilità delle opinioni indicate, stante la loro connessione con l'esercizio della funzione parlamentare, ad esclusione di quelle per cui il ricorso è stato parzialmente accolto - Rigetto del ricorso.

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 28 giugno 2023 che ha approvato la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 2).
– Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 28 giugno 2023, che, approvando la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 2), ha ritenuto insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, le dichiarazioni del senatore Mario Michele Giarrusso, promosso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Catania, con ricorso notificato il 5 aprile 2024, depositato in cancelleria il successivo 8 aprile, iscritto al n. 6 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2023, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2024, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica;

udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

udito l'avvocato Rosaria Aurelia Giunta per il Senato della Repubblica;

deliberato nella camera di consiglio del 16 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 5 aprile 2024 e depositato il successivo 8 aprile (reg. confl. pot. n. 6 del 2023), il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Catania, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 28 giugno 2023 del Senato della Repubblica, con la quale, approvando la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 2), si è affermato che le dichiarazioni rese dall'allora senatore Mario Michele Giarrusso, per le quali egli è indagato per il reato previsto e punito dall'art. 595, primo, secondo e terzo comma, del codice penale, fossero state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

1.1.- Il ricorrente premette che il Giarrusso, senatore all'epoca dei fatti, è indagato del reato di diffamazione ai danni di Francesco Basentini, in relazione alle dichiarazioni rese nel corso dell'intervista del 27 maggio 2020 rilasciata durante il programma "Voxitaliatv", pubblicata sulla piattaforma web Youtube e i cui contenuti sono interamente trascritti nel ricorso.

Il GIP riferisce che il pubblico ministero aveva formulato richiesta di archiviazione, ritenendo applicabile l'art. 68, primo comma, Cost.; richiesta che era condivisa dall'indagato e alla quale si era opposto il Basentini, chiedendo la formulazione dell'imputazione coatta o di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dinanzi a questa Corte. Il Giudice, ritenendo insussistenti i presupposti per l'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost., sospendeva allora la decisione e trasmetteva gli atti al Senato della Repubblica, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), perché si pronunciasse sul punto.

La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari di detto ramo del Parlamento ha ritenuto, invece, che le dichiarazioni del senatore Giarrusso fossero state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e in tal senso ha deliberato anche il Senato della Repubblica il 28 giugno 2023. Il GIP ricorrente precisa che la deliberazione è stata resa in riferimento tanto al procedimento penale quanto al procedimento pendente dinanzi all'organismo di mediazione civile Ex Aequo adr srl di Potenza: precisazione che si rende necessaria perché «il Presidente ha errato nell'indicare la votazione nominale con scrutinio simultaneo sulla sola vicenda di possibile responsabilità civile [...], malgrado la proposta della Giunta si riferisse anche al presente procedimento penale».

1.2.- Ciò premesso, il GIP ricorrente rileva che la deliberazione del Senato della Repubblica inibisce l'esercizio della funzione giurisdizionale.

L'immunità, tuttavia, è «strumento per assicurare l'autonomia e la libertà delle Camere» e non può, pertanto, «considerarsi espressione di un privilegio spettante alla persona del parlamentare» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 379 del 1996 e n. 81 del 1975). La giurisprudenza di questa Corte - a partire dalle sentenze n. 10 e n. 11 del 2000 - avrebbe posto l'accento, perché si tratti di opinioni insindacabili, sulla necessità di connessione tra le attività svolte fuori dalla sede parlamentare e la funzione di parlamentare (si richiamano le sentenze n. 59 del 2018 e n. 194 del 2011): e in tal senso deve essere interpretata la stessa legge n. 140 del 2003 (sentenza n. 120 del 2004).

L'insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost. potrebbe dunque operare solo quando le dichiarazioni extra moenia presentino «una sostanziale coincidenza di contenuti con quelle rese in sede parlamentare e siano cronologicamente successive alle dichiarazioni cosiddette "interne"» (è richiamata Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 6-26 maggio 2014, n. 21320), non essendo invece sufficiente né la comunanza di argomenti, né un mero contesto politico cui possano riferirsi (si richiama Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 4 maggio-14 giugno 2010, n. 22716).

1.3.- Le dichiarazioni del senatore Giarrusso sono state rese extra moenia e la Giunta le ha ritenute coperte da insindacabilità in ragione dell'interrogazione parlamentare a risposta scritta presentata il 28 maggio 2020, dunque il giorno appena successivo l'intervista indicata, «con una sostanziale contestualità tra le dichiarazioni e l'adozione di un atto tipico dell'attività parlamentare».

Il giudice ricorrente, al contrario, ritiene non via sia «sostanziale corrispondenza» tra le opinioni espresse nell'intervista e quelle di cui all'atto parlamentare.

Verrebbe a mancare, innanzitutto, il legame di ordine temporale e, dunque, la finalità divulgativa dell'attività esterna rispetto a quella parlamentare. La presentazione dell'atto di sindacato ispettivo il giorno successivo avrebbe il solo scopo di «far rinvenire ex post la copertura» alle dichiarazioni rese extra moenia.

Non vi sarebbe neppure una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse e l'atto adottato nell'esercizio delle funzioni. Non è sufficiente, infatti, il mero «contesto politico» (è citata la sentenza di questa Corte n. 144 del 2015), ma è necessario che le dichiarazioni «costituiscano la sostanziale riproduzione delle specifiche e concrete opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni», altrimenti venendo in gioco la libertà di manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost. (è citata la sentenza di questa Corte n. 152 del 2007).

Nel caso di specie, le affermazioni dell'indagato non sarebbero connesse «se non artificiosamente all'attività parlamentare» e non rappresenterebbero «il riflesso del peculiare contributo che ciascun parlamentare apporta alla vita democratica mediante le proprie opinioni e i propri voti - contributo coperto dalle guarentigie di cui all'art. 68 della Costituzione - ma [rientrerebbero] nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurato a tutti dall'art. 21 della Costituzione».

1.3.1.- L'art. 21 Cost., tuttavia, non impedisce al giudice ordinario «l'esame delle affermazioni ritenute lesive dalla persona offesa». L'immunità di cui all'art. 68 Cost. «segna certo una linea avanzata di libertà di manifestazione del pensiero, ma la stessa deve mantenersi collegata da un nesso intrinseco all'esercizio delle funzioni politiche e non può tracimare in attacco personale alla dignità di altri soggetti, sino a ledere il patrimonio personale di questi ultimi»: altrimenti, verrebbero lesi gli artt. 2 e 3 Cost.

A tale riguardo, il giudice ricorrente osserva, anzi, che, se l'insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost., è «una fattispecie di libertà maggiormente qualificata rispetto alla generale libertà di manifestazione del pensiero riconosciuta a tutti», allora essa «incontra l'obbligo del suo esercizio» secondo i canoni di disciplina e onore di cui all'art. 54 Cost., alla luce dei quali chi esercita funzioni pubbliche non può approfittarne per ledere altri beni di rilievo costituzionale quale quelli tutelati dagli artt. 2, 3, 27 e 32 Cost.

In tale prospettiva, bisognerebbe distinguere tra le dichiarazioni aventi quali destinatari altri soggetti politici e dichiarazioni rivolte invece verso soggetti estranei alla competizione politica, i quali non hanno «mezzi di tutela della propria dignità analoghi a quelli nella disponibilità degli esponenti politici (se non altro per la facilità di accesso ai mezzi di comunicazione)». Le dichiarazioni del Giarrusso, pertanto, sarebbero «estranee all'ambito di operatività dell'art. 68 Cost. per il tempo in cui sono state fatte, per le modalità e per i contenuti, nonché per il destinatario delle medesime».

Di qui l'odierno conflitto di attribuzione, in quanto la deliberazione del Senato della Repubblica sarebbe «in contrasto con l'ambito di tutela assegnato alla Camera di appartenenza del parlamentare dall'art. 68 Cost. e perciò idonea a ledere le attribuzioni giurisdizionali a tutela dei diritti dei soggetti privati garantiti dagli artt. 2, 3, 24, 101 della Costituzione e dall'art. 6 CEDU, la cui violazione ridonda in un'ipotesi di lesione dell'art. 117, I comma Cost.».

2.- Con atto depositato il 30 aprile 2024, si è costituito in giudizio il Senato della Repubblica, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque non fondato.

2.1.- La difesa del resistente ricostruisce, innanzitutto, le vicende che hanno originato il conflitto, in particolare al fine di rilevare che per la medesima intervista il dott. Basentini aveva convenuto il Giarrusso anche in sede civile, davanti all'organismo di mediazione ExAequo adr srl di Potenza: il Senato della Repubblica ha trattato unitariamente le richieste di ascrivibilità dell'intervista a opinioni ex art. 68, primo comma, Cost., giunte tanto dalla sede civile quanto dal GIP ricorrente nell'odierno conflitto, concludendo per l'insindacabilità in ragione della corrispondenza contenutistica con l'interrogazione parlamentare n. 4-03566 del 28 maggio 2020.

2.2.- Dato ampiamente conto anche dei contenuti del ricorso, secondo la difesa del Senato quest'ultimo sarebbe, innanzitutto, inammissibile.

2.2.1.- Il ricorrente non avrebbe indicato le ragioni per cui la deliberazione del Senato avrebbe menomato l'esercizio del potere giurisdizionale: per un verso, infatti, non avrebbe verificato la corrispondenza tra i contenuti dell'intervista e quelli dell'interrogazione parlamentare e, per un altro, non avrebbe lamentato una lesione di proprie attribuzioni, ma «presunte violazioni ai diritti inviolabili della persona offesa che conseguirebbero alla delibera di insindacabilità».

Sotto il primo profilo, il ricorrente afferma che le accuse rivolte al dott. Basentini nell'intervista non sarebbero connesse «se non artificiosamente all'attività parlamentare dell'[...] indagato», ma nel dir ciò non valuta se vi sia corrispondenza di contenuto con l'atto di sindacato ispettivo richiamato dal Senato. Secondo il GIP di Catania - afferma la difesa del resistente - le opinioni sarebbero estranee all'art. 68, primo comma, Cost. «per il solo fatto di riferirsi a terzi».

Quanto al secondo profilo, l'impostazione del ricorrente tradirebbe una errata ricostruzione della prerogativa dell'insindacabilità delle opinioni, funzionale a garantire l'autonomia delle Camere e non, invece, la libertà di manifestazione del pensiero del parlamentare (sono citate le sentenze di questa Corte n. 218 del 2023, n. 265 del 2014, n. 508 del 2002 e n. 11 del 2000). Ed è in ragione di ciò, e per evitare che l'immunità si trasformi in privilegio, che la giurisprudenza di questa Corte ha delimitato l'ambito di operatività dell'art. 68, primo comma, Cost. all'esercizio delle funzioni parlamentari, cui devono essere rigorosamente riconducibili le opinioni extra moenia: il che accade al ricorrere del legame temporale tra le une e le altre e della sostanziale corrispondenza di contenuto (sono richiamate le sentenze n. 144 del 2015, n. 265 e n. 115 del 2014).

Non rileva, dunque, il carattere «misurato e accorto» dell'esternazione extra moenia, ma il suo essere riconducibile a esercizio delle funzioni parlamentari, che è qualità che la caratterizza in sé e ovunque (è citata la sentenza di questa Corte n. 59 del 2018) ed è indipendente dall'eventuale contenuto diffamatorio (è citata la sentenza di questa Corte n. 371 del 2006).

Il ricorrente, al contrario, contesta il merito delle dichiarazioni del senatore Giarrusso, ritenute di per sé estranee alla funzione parlamentare, senza condurre alcuna valutazione sulla sussistenza del nesso funzionale, che invece è elemento di componimento ed equilibrio tra l'autonomia delle Camere e l'esercizio della funzione giurisdizionale.

La stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, del resto, avrebbe riconosciuto che l'insindacabilità delle opinioni tutela il «libero dibattito parlamentare e il mantenimento della separazione dei poteri legislativo e giudiziario», il che accade ogni qualvolta vi sia un «legame evidente» tra funzione tipica e opinione (sono richiamate Corte EDU, sentenza 6 aprile 2010, CGIL e Cofferati contro Italia e le altre pronunce ivi citate).

2.3.- Il ricorso, ad ogni modo, sarebbe non fondato.

2.3.1.- Considerato che l'interrogazione parlamentare è certamente attività tipica della funzione parlamentare (è citata anche la sentenza di questa Corte n. 379 del 2003), il Senato della Repubblica afferma che v'è senz'altro sostanziale corrispondenza di contenuti tra le dichiarazioni del senatore Giarrusso rese nel corso dell'intervista e l'interrogazione dallo stesso presentata e richiamata dalla deliberazione impugnata.

Se nell'intervista, infatti, il senatore ha alluso a una «trattativa Stato-mafia», nell'interrogazione si fa riferimento «allo "svolgimento di una qualche trattativa tra il DAP e i detenuti rivoltosi", come pure a "un accordo segreto tra rami dei servizi segreti e l'amministrazione penitenziaria, volto a favorire rapporti diretti e riservati con mafiosi all'interno delle carceri"» che avrebbero avuto come esito «la "scarcerazione di quasi 500 mafiosi"».

Allo stesso modo, nell'intervista si dà conto dell'incontro del dott. Basentini con il detenuto M. Z., alla presenza di un terzo soggetto, presumibilmente appartenente ai servizi segreti, così come nell'interrogazione parlamentare si chiede al Ministro della giustizia se «fosse informato dell'incontro di Basentini con il boss [M. Z.] e dell'oggetto dello stesso; se fosse informato della presenza di una terza persona all'incontro; se possa indicare l'identità della terza persona presente all'incontro e se la stessa faccia parte o meno dei servizi».

Ancora, tanto nell'intervista quanto nell'interrogazione il senatore Giarrusso ha ipotizzato un collegamento tra le rivolte avvenute nelle carceri a febbraio-marzo del 2020, la circolare del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) del 21 marzo 2020, che avrebbe recepito alcune richieste dei detenuti, e la scarcerazione di numerosi condannati per reati di stampo mafioso; così come in entrambe si fa riferimento alla peculiare adozione della circolare di sabato e da parte di «una semplice subordinata non apicale».

Infine, il senatore Giarrusso in entrambe le dichiarazioni ha fatto un esplicito riferimento, in senso critico in ragione delle funzioni esercitate, ai rapporti tra il dott. Luca Palamara, il dott. Basentini e altri esponenti ministeriali, ricollegando le dimissioni di questi alle intercettazioni del cosiddetto "caso Palamara".

2.3.2.- Secondo la difesa del Senato della Repubblica, l'unica dichiarazione extra moenia per la quale manca la piena sovrapponibilità contenutistica è quella circa la «presunta nomina del dott. Basentini a capo del DAP con un aumento di retribuzione pur [in] assenza di adeguate competenze professionali, anche in relazione alla gestione dell'inchiesta c.d. Tempa Rossa».

A tal proposito, il resistente si rimette alle valutazioni di questa Corte in ordine alla possibilità di ritenere che anche quest'ultima opinione sia sussumibile nel contenuto dell'interrogazione parlamentare, proprio in ragione del riferimento alle dimissioni conseguenti alle intercettazioni del "caso Palamara": e ciò perché, come la giurisprudenza di questa Corte ha affermato, non è necessaria l'identità delle espressioni utilizzate ma la sostanziale corrispondenza di significato (è citata la sentenza n. 144 del 2015).

2.3.3.- La difesa del Senato della Repubblica osserva, poi, che sussiste anche il legame temporale tra l'interrogazione parlamentare, pubblicata il 28 maggio 2020, e le dichiarazioni rese nell'intervista, rilasciata il giorno precedente.

Ai sensi del regolamento del Senato, infatti, l'interrogazione parlamentare deve essere proposta per iscritto (art. 145, comma 2) e viene pubblicata solo dopo il vaglio del Presidente, anche sulla sua formulazione in termini non sconvenienti (art. 146), sicché è «plausibile che la stessa sia stata depositata quanto meno il 27 maggio e poi protocollata e pubblicata il giorno successivo».

D'altra parte, la giurisprudenza di questa Corte richiede una «sostanziale contestualità» tra dichiarazioni extra moenia e atto tipico, che in linea di principio può sussistere anche quando il secondo sia successivo alle prime (è citata la sentenza n. 221 del 2006) e purché il distacco temporale non sia rilevante (sentenza n. 133 del 2018); in particolare, è stato ritenuto necessario che l'atto tipico sia preannunciato o prevedibile (sentenza n. 335 del 2006).

Nel caso di specie, nell'intervista il senatore Giarrusso esplicitamente ha affermato che stava «presentando un'interrogazione per sapere che cosa ci faceva Basentini da [M. Z.]», di modo che l'atto tipico successivo deve ritenersi sostanzialmente contestuale alle dichiarazioni extra moenia - tanto più che deve ritenersi redatto e depositato «al più tardi la sera stessa dell'intervista» - e certo non adottato, come invece ritiene il GIP, per ottenere una «copertura ex post».

2.3.4.- La difesa del Senato, infine, precisa che le conclusioni rassegnate sono in linea con la giurisprudenza della Corte EDU, in quanto «la sostanziale comunanza di significato tra l'atto parlamentare (interrogazione) e la sua divulgazione extra moenia (intervista) non può essere disconosciuta da una persona ragionevole, sulla base della lettura di entrambi i documenti».

La deliberazione impugnata, peraltro, sarebbe ad ogni modo «in rapporto di proporzionalità con il fine perseguito», tenuto conto del contenuto dell'interrogazione parlamentare del senatore Giarrusso e dell'attività da questi svolta quale componente «in Commissione antimafia e in Commissione Giustizia».

Considerato in diritto

1.- Il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Catania con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 28 giugno 2023 del Senato della Repubblica, con la quale, approvando la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 2), si è affermato che le dichiarazioni rese dall'allora senatore Mario Michele Giarrusso, per le quali egli è indagato per il reato previsto e punito dall'art. 595, primo, secondo e terzo comma, cod. pen., fossero state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

1.1.- Il ricorrente premette che il Giarrusso, senatore all'epoca dei fatti, è indagato del reato di diffamazione ai danni di Francesco Basentini, in relazione alle dichiarazioni rese nel corso dell'intervista del 27 maggio 2020 rilasciata durante il programma "Voxitaliatv", pubblicata sulla piattaforma web Youtube e i cui contenuti sono interamente trascritti nel ricorso.

Il Senato della Repubblica - su richiesta del GIP ricorrente ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 140 del 2003 - il 28 giugno 2023 ha deliberato che quelle dell'indagato sono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

Il GIP ritiene, per contro, che tali dichiarazioni extra moenia non siano, come richiederebbe la giurisprudenza costituzionale, né cronologicamente né sostanzialmente connesse a opinioni espresse in sede istituzionale, ma rappresentino invece espressione della libera manifestazione del pensiero ex art. 21 Cost.: di qui la richiesta di annullamento della deliberazione impugnata.

2.- In via preliminare, deve essere ribadita l'ammissibilità del conflitto in relazione alla sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi, come già delibato da questa Corte con l'ordinanza n. 34 del 2024.

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

Quanto ai presupposti oggettivi, l'inibizione a esercitare la funzione giurisdizionale, conseguente alla deliberazione del Senato della Repubblica, è idonea a cagionare, ove le affermazioni di Michele Giarrusso non fossero riconducibili a opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., la lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita al potere ricorrente.

3.- Il Senato della Repubblica, costituitosi in giudizio, ha tuttavia eccepito l'inammissibilità del conflitto sotto un diverso profilo.

Il giudice ricorrente, infatti, non avrebbe indicato le ragioni per cui la deliberazione impugnata avrebbe menomato l'esercizio del potere giurisdizionale: per un verso, non avrebbe verificato la corrispondenza tra i contenuti dell'intervista e quelli dell'interrogazione parlamentare a risposta scritta presentata dal senatore Giarrusso il 28 maggio 2020 e, per un altro, non avrebbe lamentato una lesione di proprie attribuzioni - contestando l'esistenza del nesso funzionale - ma «presunte violazioni ai diritti inviolabili della persona offesa che conseguirebbero alla delibera di insindacabilità».

3.1.- L'eccezione deve essere rigettata.

Il giudice ricorrente mostra di conoscere la giurisprudenza costituzionale in tema di insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost. ed esclude che, nel caso di specie, ricorrano, tra le dichiarazioni extra moenia e l'interrogazione parlamentare richiamata dalla deliberazione impugnata, tanto il legame temporale quanto la sostanziale corrispondenza di contenuto.

La circostanza che poi, nel motivare le ragioni del conflitto, affermi altresì che le dichiarazioni rese nell'intervista, per le modalità espressive utilizzate e per il destinatario delle stesse, siano di per sé prive di collegamento con la funzione parlamentare - collegamento che l'atto tipico, successivo all'intervista, è volto ad «artificiosamente» determinare - non impedisce l'esame nel merito del conflitto, ma anzi ad esso precisamente attiene. La giurisprudenza costituzionale, infatti, ha da tempo affermato che, ove venga in contestazione tra le Camere e l'autorità giudiziaria l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost., questa Corte è chiamata non a giudicare la validità o la congruità delle motivazioni della deliberazione parlamentare d'insindacabilità, ma a «verificare se, nella specie, l'insindacabilità sussista, cioè se l'opinione di cui si discute sia stata espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari, alla luce della nozione di tale esercizio che si desume dalla Costituzione» (sentenza n. 10 del 2000; in termini analoghi anche la sentenza n. 11 del 2000).

4.- Nel merito, il conflitto è solo parzialmente fondato.

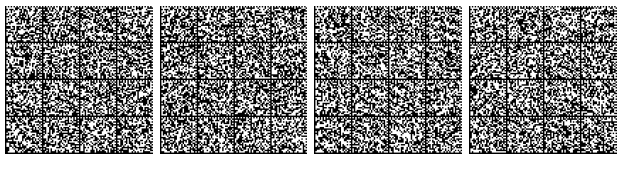
4.1.- Ai fini della risoluzione di conflitti quali quello odierno, che vertono sulla riconducibilità o meno di opinioni rese extra moenia all'esercizio della funzione parlamentare, questa Corte, come è stato ancora di recente ribadito, «ha considerato indici rivelatori dell'esistenza del nesso funzionale la sostanziale corrispondenza con opinioni espresse nell'esercizio di attività parlamentare tipica e la sostanziale contestualità temporale fra tale ultima attività e l'attività esterna (si vedano, tra le tante, le sentenze n. 218 del 2023, n. 241 del 2022, n. 59 del 2018, n. 144 del 2015 e n. 115 del 2014). Al ricorrere di queste condizioni, infatti, ben può affermarsi che le opinioni espresse fuori dalle sedi delle Camere siano connesse all'esercizio della funzione parlamentare, in quanto destinate a comunicare all'esterno, pur nell'ineliminabile diversità degli strumenti e del linguaggio adoperato nell'atto tipico e nella sua diffusione all'opinione pubblica, il significato dell'attività compiuta nell'esercizio del mandato, che, d'altronde, per sua natura è destinata "a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari, nell'interesse della libera dialettica politica che è condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative" (sentenze n. 321 e n. 320 del 2000)» (sentenza n. 104 del 2024).

4.2.- Nel caso di specie, contrariamente a quanto ritenuto dal GIP, sussiste la sostanziale contestualità temporale tra l'interrogazione parlamentare del senatore Giarrusso richiamata dall'impugnata deliberazione, pubblicata il 28 maggio 2020, e l'intervista, del 27 maggio 2020, per cui è pendente il procedimento penale.

Deve escludersi, infatti, «una rigida applicazione dell'indice del legame temporale in termini di mera divulgazione di un atto, necessariamente esistente e antecedente, [che] trasformerebbe il requisito del nesso funzionale in una sorta di nesso cronologico che non è idoneo, nella sua rigidità, a qualificare "l'esercizio delle funzioni"» (sentenza n. 104 del 2024). Ciò che rileva è che le opinioni extra e intra moenia vengano rese nel «medesimo contesto temporale» (sentenza n. 221 del 2006): il che chiaramente accade quando, come nella vicenda all'origine dell'odierno conflitto, l'atto tipico - la cui pubblicazione, ai sensi dell'art. 146 del regolamento del Senato, deve peraltro essere preceduta dal vaglio del Presidente d'Assemblea - segua di appena un giorno le dichiarazioni altrove rese (sul riscontro della contestualità temporale, *ex multis*, di recente, sentenze n. 104 del 2024, n. 218 del 2023, n. 241 del 2022, e già n. 276 del 2001 e n. 10 del 2000).

Del resto, il legame temporale tra le une e l'altro è chiaramente dimostrato dalla circostanza per cui, nel corso dell'intervista, il senatore Giarrusso afferma che, in relazione ai temi che stava trattando, era sul punto di presentare un'interrogazione parlamentare, sicché quest'ultima non può che considerarsi concretamente preannunciata dalle dichiarazioni extra moenia (sentenze n. 104 del 2024, n. 241 del 2022, n. 133 del 2018, n. 335 del 2006 e n. 223 del 2005).

4.3.- Per quel che concerne la sostanziale corrispondenza contenutistica tra le opinioni intra ed extra moenia, il GIP propone il conflitto per l'intero complesso di dichiarazioni per le quali il senatore Giarrusso è indagato, integralmente riportate nel ricorso.



Si tratta di due serie di dichiarazioni riguardanti, per un verso, la nomina del dott. Francesco Basentini a capo del DAP e, per un altro, l'esistenza di una «trattativa Stato-mafia». Nell'ambito di entrambe le serie di dichiarazioni, poi, il senatore Giarrusso asserisce che il dott. Basentini appartenesse alla «banda Palamara».

4.4.- La serie di affermazioni circa l'esistenza di una «trattativa Stato-mafia» è sostanzialmente corrispondente nei contenuti all'interrogazione parlamentare del 28 maggio 2020.

Al di là delle diverse «formule letterali usate» (sentenza n. 333 del 2011), che riflettono «[l]'uso di modalità espressive e comunicative fisiologicamente diverse, in considerazione dell'ineliminabile diversità degli strumenti in concreto utilizzati» (sentenza n. 104 del 2024), anche nell'atto tipico, così come nell'intervista, il senatore Giarrusso ha asserito che: *a)* ci sarebbe stata una trattativa tra il DAP, nella persona del dott. Basentini, e detenuti rivoltosi al fine di far cessare le rivolte nelle carceri; *b)* il dott. Basentini avrebbe tenuto un incontro in carcere con il detenuto M. Z., alla presenza di una terza persona, la cui identità è sconosciuta e che apparterrebbe ai servizi; *c)* questa trattativa avrebbe portato a una serie di richieste dei rivoltosi, che sembrerebbero essere confluite nella circolare del DAP del 21 marzo 2020, cui è seguita la cessazione delle rivolte e la scarcerazione di detenuti condannati per reati di stampo mafioso; *d)* tale circolare sarebbe stata emanata di sabato e firmata non dal capo del DAP o dal direttore generale della Direzione detenuti e trattamento, ma da una semplice subordinata non apicale.

La sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni intra moenia e le ora esaminate affermazioni rilasciate nel corso dell'intervista consente di ritenere sussistente il nesso funzionale richiesto dall'art. 68, primo comma, Cost., tanto più che esse sono chiaramente riconducibili al sindacato ispettivo sull'attività amministrativa tipico della prerogativa del parlamentare.

4.5.- Tutte le altre affermazioni del senatore Giarrusso non trovano invece alcun riscontro nell'interrogazione parlamentare, la quale infatti ruota interamente attorno alle vicende che, a dire del senatore, sono sottese e hanno portato all'adozione della richiamata circolare del DAP.

Ciò, tuttavia, non vale a escludere, per ciò solo, che tali affermazioni siano connesse all'esercizio della funzione parlamentare.

4.5.1.- La giurisprudenza costituzionale, infatti, se ha riconosciuto che la contestualità temporale e la sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni intra ed extra moenia sono indici rivelatori «particolarmente consistenti e qualificati» (sentenza n. 104 del 2024), non ha escluso che, in casi particolari, l'art. 68, primo comma, Cost. possa trovare applicazione anche a «dichiarazioni rese extra moenia, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare» (sentenza n. 133 del 2018).

Deve verificarsi, dunque, se ciò possa darsi per le altre affermazioni in relazione alle quali è sollevato l'odierno conflitto, fermo restando che compito di questa Corte non è quello di stabilire se esse siano o meno diffamatorie, ma «se esse, ancorché rese al di fuori della sede istituzionale, siano collegate ad attività proprie del parlamentare: costituiscano cioè espressione della sua funzione o ne rappresentino il momento di divulgazione all'esterno» (sentenza n. 508 del 2002).

4.5.2.- A tale fine, deve rilevarsi, innanzitutto, che il senatore Giarrusso, nella prima parte dell'intervista per la quale è indagato, critica fortemente la scelta dell'allora Ministro della giustizia Alfonso Bonafede, e del movimento politico di cui egli era espressione, di non nominare quale capo del DAP il dott. Antonino Di Matteo, il quale avrebbe potuto da quella posizione continuare a svolgere «ulteriori investigazioni» sulla «trattativa [Stato-mafia] del 92» e avrebbe «sicuramente bloccato qualunque tentativo di ulteriore trattativa fausta alla mafia».

4.5.3.- È a questo punto che il senatore Giarrusso afferma che il ministro Bonafede «si è circondato di un'intera banda di sodali di Palamara», tra cui il dott. Basentini, preferito al dott. Di Matteo quale capo del DAP. Più avanti nel corso dell'intervista, nuovamente il senatore Giarrusso asserisce che il dott. Basentini era uno dei «quattro della banda Palamara», sacrificato dal ministro quando questi, all'indomani delle scarcerazioni suppostamente determinate dalla circolare del DAP del 21 marzo 2020, «ha visto a rischio la sua poltrona».

Si tratta di dichiarazioni che, se usano una modalità espressiva particolarmente aspra, vanno però considerate nel contesto complessivo dell'intervista, volta in larga parte - come si è detto - a compiere una valutazione fortemente critica dell'operato del Ministro della giustizia per le nomine ai vertici degli uffici ministeriali, tra cui quella del dott. Basentini, e a interrogarsi sull'influenza che i legami tra le persone nominate e il dott. Luca Palamara potessero avere avuto sullo svolgimento delle loro stesse funzioni ministeriali: il che, proprio in considerazione del ruolo di vertice che tali persone erano state chiamate a ricoprire, non può non considerarsi con evidenza connesso all'esercizio della tipica funzione di indirizzo e controllo sull'operato del Governo che è attribuita al Parlamento e a ogni suo componente (si veda anche sentenza n. 193 del 2024).

Tali affermazioni, pertanto, devono considerarsi espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

4.5.4.- Del pari insindacabili devono ritenersi le affermazioni a proposito della «importante esperienza» del dott. Basentini nell'ambito del «disastro epocale che è l'indagine sull'ENI quella di Tempa Rossa», che aveva portato alle dimissioni della Ministra Federica Guidi e che poi si era chiusa con un'archiviazione; archiviazione che, allude il senatore Giarrusso, sarebbe stata premiata con «un cambio di status non indifferente» quale la nomina al DAP («[è] legittimo sospettare che dietro ci sia un "do ut des". Noi non lo sappiamo io mi auguro che non sia così. Però è strana questa nomina di questo soggetto»).

Le modalità espressive utilizzate sono certo diverse da quelle che sarebbero adoperate in un atto tipico, ma senza che per ciò venga meno la connessione con l'esercizio della funzione parlamentare. Per quanto, infatti, siano volte a sottolineare la supposta inidoneità del dott. Basentini a ricoprire il ruolo cui era stato chiamato, esse mirano a svolgere una critica, particolarmente dura ed energica, precisamente alla scelta dell'allora Ministro della giustizia, reale destinatario delle affermazioni in esame, di nominare a capo del DAP una persona che - nella prospettiva del senatore Giarrusso - non ne avrebbe avuto la competenza e le capacità. Anche in questo caso, dunque, si tratta di una opinione di un parlamentare a proposito dello svolgimento, da parte di un Ministro, di attività di governo, quale inevitabilmente è, ed ai livelli più alti, la nomina al vertice di un dipartimento di un ministero: opinione che, pertanto, deve considerarsi avere un nesso con la funzione di indirizzo e controllo sul Governo che spetta a ciascun parlamentare, in quanto tale insindacabile.

Non vale a portare le affermazioni in esame fuori dal perimetro di applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost. la circostanza che il senatore Giarrusso manifesti il dubbio che la nomina al DAP del dott. Basentini sia un «premio» per l'avvenuta archiviazione dell'indagine "Tempa Rossa". Per quanto, infatti, debba riconoscersi che si tratti di un sospetto tutt'altro che neutro per la reputazione del dott. Basentini, va altresì tenuto conto che la potenzialità lesiva dell'onorabilità dei singoli è «insita nella esenzione del parlamentare [...] da ogni responsabilità giuridica per le opinioni espresse nello svolgimento del mandato» (sentenza n. 379 del 2003). Ciò che rileva è, dunque, che le dichiarazioni rese extra moenia possano essere ricomprese «nella sfera delle attività dei membri del Parlamento assistite dalla garanzia costituzionale» (sentenze n. 321 e n. 320 del 2000): il che si verifica, per le ragioni anzidette, con riferimento alle affermazioni ora in esame, tanto più ove si consideri che il senatore Giarrusso non attesta con certezza l'esistenza dei gravi fatti cui meramente allude ma, al contrario, espressamente ipotizza che possano rivelarsi privi di fondamento.

4.5.5.- Deve escludersi, invece, che sussista il nesso con la funzione parlamentare per le affermazioni con le quali il senatore Giarrusso asserisce che il dott. Basentini «è stato nominato al DAP senza avere nessuna esperienza, se non una discutibilissima gestione di un pentito, che era parente di sua moglie, addirittura portava lo stesso cognome con la moglie, quindi lui gestisce un pentito che porta lo stesso cognome di sua moglie, è parente di sua moglie [...]».

Anche in questo caso, invero, le dichiarazioni extra moenia del senatore Giarrusso potrebbero considerarsi, al pari di quelle altre sinora esaminate, volte a sottoporre a valutazione critica la nomina del dott. Basentini a capo del DAP. Tuttavia, in questo caso esse non sono meramente allusive o dubitative, ma danno per vera - anche per i toni con cui sono espresse e il linguaggio del corpo che le accompagna (quale si desume dal video relativo all'intervista) - la circostanza secondo cui il dott. Basentini aveva gestito un «pentito» parente della moglie.

L'insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost. «tutela e consente dichiarazioni finalizzate al promovimento e alla qualità del dibattito pubblico, non certo al suo scadimento» (sentenza n. 104 del 2024). Quando, come nel caso di specie, la serietà (e la gravità) dell'affermazione non è suffragata da idonei elementi fattuali, che avvalorino l'esistenza, o quantomeno la plausibilità, della circostanza riferita, l'opinione extra moenia perde ogni connessione con la funzione parlamentare. Quest'ultima, infatti, per la rilevanza che la Costituzione gli riconosce nell'ordinamento democratico, è funzione pubblica che deve essere adempiuta «con disciplina ed onore» (art. 54 Cost.) e non tollera manifestazioni che, lungi dall'essere volte a dare rappresentazione ai diversi e divergenti interessi riferibili al popolo, non sono «improntate al rispetto della dignità dei destinatari della critica» (ancora, sentenza n. 104 del 2024). Così facendo, viene superato il «limite estremo della prerogativa dell'insindacabilità, e con ciò stesso delle virtualità interpretative astrattamente ascrivibili all'art. 68: questa non può mai trasformarsi in un privilegio personale, quale sarebbe una immunità dalla giurisdizione conseguente alla mera "qualità" di parlamentare» (sentenza n. 120 del 2004).

In relazione a tali affermazioni, pertanto, il ricorso è fondato, in quanto la deliberazione del Senato della Repubblica è stata adottata in violazione dell'art. 68, primo comma, Cost., ledendo le attribuzioni del GIP; essa, nella corrispondente parte, deve dunque essere annullata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava al Senato della Repubblica, nei sensi di cui in motivazione al punto 4.5.5. del Considerato in diritto, deliberare che le dichiarazioni rese dal senatore Mario Michele Giarrusso, per le quali pende il procedimento penale davanti al Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Catania, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

2) annulla per l'effetto, in parte qua*, la deliberazione adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 28 giugno 2023;*

3) dichiara che spettava al Senato della Repubblica deliberare che le altre dichiarazioni rese dal senatore Mario Michele Giarrusso, per le quali pende il procedimento penale davanti al Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Catania, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

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

F.to:
Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240194

N. **195**

Sentenza 29 ottobre - 6 dicembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica- Contributo regionale alla finanza pubblica per gli anni dal 2024 al 2028 - Mancato versamento entro il termine - Recupero, da parte del MEF, delle somme corrispondenti tramite riduzione delle risorse spettanti alla regione inadempiente ad essa spettanti a qualunque titolo - Esclusione delle risorse per il finanziamento dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia nonché della tutela della salute - Omessa previsione - Intrinseca contraddittorietà della disposizione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica - Contributo regionale alla finanza pubblica per gli anni dal 2024 al 2028 - Individuazione, con decreto del Ministro della salute, di concerto col MEF, dei criteri e delle modalità di riparto nonché del sistema di monitoraggio dell'impiego delle somme dell'istituito fondo per i test di Next-Generation Sequencing per la diagnosi delle malattie rare - Necessità di un'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Omessa previsione - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Legge 30 dicembre 2023, n. 213, art. 1, commi 527 e 557, il primo come modificato dagli artt. 3, comma 12-*octies*, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, e 19 del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 7 ottobre 2024, n. 143.
– Costituzione, artt. 3, 5, 81, 97, 114, 117, terzo comma, 118, 119 e 120.

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 527 e 557, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 28 febbraio 2024, depositato in cancelleria il 1° marzo 2024, iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nella udienza pubblica del 29 ottobre 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocata Almerina Bove per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 28 febbraio 2024 e depositato il successivo 1° marzo (reg. ric. n. 9 del 2024), la Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore*, ha impugnato, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 5, 81, 97, 114, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, l'art. 1, commi 527 e 557, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026).

2.- La prima delle suddette disposizioni prevede che «[a]i fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei princìpi di coordinamento della finanza pubblica, nelle more della definizione delle nuove regole della governance economica europea, le regioni a statuto ordinario, per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 350 milioni di euro annui. Il riparto del concorso alla finanza pubblica di cui al periodo precedente è effettuato, entro il 30 aprile 2024, in sede di autocoordinamento tra le regioni, formalizzato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie. In assenza di accordo in sede di autocoordinamento, il riparto è effettuato, entro il 31 maggio 2024, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto delle spese relative alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla missione 13, Tutela della salute, degli schemi di bilancio delle regioni, come risultanti dal rendiconto generale 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato. Le regioni a statuto ordinario sono tenute a versare gli importi del concorso alla finanza pubblica, come determinati ai sensi dei periodi precedenti, all'entrata del bilancio dello Stato sul capo X - capitolo n. 3465 - art. 2 ("Rimborsi e concorsi diversi dovuti dalle regioni a statuto ordinario") entro il 30 giugno di ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, dandone comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Qualora il versamento di cui al periodo precedente non sia effettuato entro il termine previsto, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione».

2.1.- La Regione Campania segnala in premessa di avere in corso piani di rientro da disavanzi di amministrazione riferiti agli esercizi finanziari 2014 e 2015 e che, dovendo destinare a tale obiettivo un importo complessivo di circa 128 milioni di euro in ogni esercizio, l'ente soffrirebbe, in forza del nuovo contributo, di una grave diminuzione della capacità di spesa a favore dei cittadini.

Ricorda altresì che la contribuzione regionale agli equilibri di finanza pubblica si dovrebbe realizzare mediante il conseguimento del saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, ai sensi degli artt. 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione) e 1, commi 465 e 466, 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).

Invece, già prima dell'adozione della disposizione impugnata, la legge di bilancio 2021, «[i]n considerazione dei risparmi connessi alla riorganizzazione dei servizi anche attraverso la digitalizzazione e il potenziamento del lavoro agile», ha stabilito una misura di concorso alla finanza pubblica pari a 196 milioni di euro, per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025, a carico delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 1, commi da 850 a 852, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023», come modificati dall'art. 1, comma 556, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024»).

Successivamente, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 2023 (Riparto del concorso alla finanza pubblica da parte delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano) si è provveduto non soltanto al riparto di tale contributo tra le regioni ma anche a stabilire un obbligo di versamento all'entrata del bilancio dello Stato, nonché, in caso di inadempimento, il recupero dell'importo da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti all'ente.

Con decreto del 20 novembre 2023, il citato Dipartimento ha poi disposto la compensazione dell'importo dovuto dalla Regione Campania a titolo di concorso alla finanza pubblica, pari a 18.440.033,45 euro, riducendo gli importi a essa «spettanti a titolo di quota sanità della compartecipazione IVA per la mensilità di novembre 2023».

Al riguardo, la Regione Campania fa presente di avere proposto gravame avverso il suddetto decreto e il provvedimento di recupero adottato nei suoi confronti.

2.2.- Quanto alla disposizione impugnata, il ricorso lamenta, innanzitutto, l'invasione da parte del legislatore statale della sfera di competenza regionale nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in quanto con una disposizione di dettaglio sarebbe stata imposta «una specifica modalità di contribuzione», ossia «il riversamento del risparmio regionale conseguito al bilancio statale», in tal modo compromettendo l'autonomia regionale, in violazione degli artt. 3, 5, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost.

L'impugnato art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, in particolare, non potrebbe essere qualificato principio fondamentale, «prevedendo riversamenti puntuali, o, in assenza, tagli indiscriminati alle erogazioni statali destinate alle Regioni», così introducendo «limiti precisi e stringenti» all'autonomia finanziaria e organizzativa delle stesse (è citata la sentenza di questa Corte n. 193 del 2012). La previsione, inoltre, non rispetterebbe «neppure il requisito della temporaneità», sovrapponendosi «al contributo già in essere», dovuto dal 2023 al 2025, ed estendendosi «ulteriormente sino al 2028», in violazione di quanto affermato da questa Corte (è citata la sentenza di questa Corte n. 289 del 2008).

2.3.- Sotto un ulteriore profilo di censura, il previsto riversamento per cassa al bilancio dello Stato, «sottraendo ogni spazio di autonomia decisionale alla Regione», violerebbe il principio di autonomia finanziaria garantito dagli artt. 114 e 119, primo e secondo comma, Cost., nonché «sovvert[irebbe] del tutto la logica di attuazione» dei principi di solidarietà territoriale di cui all'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., dal momento che comporterebbe da parte dello Stato «l'accertamento di una nuova entrata» senza che sia indicata la «destinazione di tali risorse» (è richiamata la sentenza n. 176 del 2012 di questa Corte).

2.4.- Inoltre, il ricorso lamenta l'imposizione del contributo alla finanza pubblica anche alle regioni in piano di rientro da un disavanzo di amministrazione, che vedrebbero, a causa del richiamato riversamento, ancor più ridotte le proprie disponibilità di cassa, in aggiunta ai vincoli legati al recupero del disavanzo.

La ricorrente segnala che «per un ente territoriale il rientro dai disavanzi pregressi è obiettivo di finanza pubblica prioritario anteposto a qualsiasi ulteriore finalità di coordinamento tra Stato e Regioni», dal momento che la sottoposizione al piano di rientro richiederebbe di «garantire risparmi di spesa definiti per decenni con conseguente ridotta capacità di spesa obbligatoria sul territorio».

In sostanza, imponendo «vincoli irragionevolmente rigidi», la disposizione impugnata non terrebbe quindi conto della concreta situazione finanziaria degli enti territoriali, né bilancerebbe adeguatamente stabilità finanziaria e autonomia degli enti, contrastando con gli artt. 3, 81 e 97 Cost.

In particolare, il ricorso segnala che «[i]n applicazione delle disposizioni impugnate, la Regione Campania dovrebbe assicurare un contributo annuo di circa 35 milioni di euro in aggiunta a quello, di euro 18.440.033,45 già richiesto dal Ministero ai sensi delle disposizioni dei commi 850 e 851 dell'art. 1 della Legge n. 178/2020, a decorrere dal 2023. Pertanto, la Regione Campania ogni anno dovrebbe riversare, per cassa, al bilancio dello Stato una somma pari complessivamente a circa euro 54 milioni, oltre a dover ogni anno ripianare una quota del proprio disavanzo per un importo almeno pari a euro 128.365.175,41».

Tale «oggettiva» circostanza fornirebbe la cifra del «gravissimo pregiudizio» arrecato alla stessa Regione dall'introduzione delle norme di cui all'impugnato comma 527.

2.5.- In contrasto con l'art. 3 Cost., nonché con gli artt. 97, 117, terzo comma, e 119 Cost., la disposizione impugnata determinerebbe, inoltre, «una illegittima sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato».

2.6.- Essa risulterebbe altresì in contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza, perché il legislatore statale, all'art. 1, comma 533, della legge n. 213 del 2023, avrebbe esentato dal concorso alla finanza pubblica gli enti locali in dissesto finanziario o in procedura di riequilibrio finanziario, mentre la disposizione impugnata non esclude le regioni in piano di rientro dal contributo alla finanza pubblica, assoggettandole allo stesso obbligo stabilito per gli enti in regime ordinario.

2.7.- In ogni caso, la stessa disposizione violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost. nella parte in cui non consente alle regioni che stanno ripianando un disavanzo di amministrazione, in luogo del riversamento per cassa a favore dello Stato, di iscrivere il dovuto contributo alla finanza pubblica in uno specifico capitolo di spesa del proprio bilancio, sul quale non è possibile impegnare risorse, «con la conseguenza che, al termine dell'esercizio, il relativo stanziamento confluisca nel risultato di Amministrazione, quale quota di maggior recupero del disavanzo».

Sarebbe questa l'unica modalità costituzionalmente compatibile di attuazione del concorso per un ente già in piano di rientro da disavanzo, dal momento che il riversamento per cassa al bilancio dello Stato rappresenterebbe un esproprio del proprio patrimonio, in contrasto con la giurisprudenza di questa Corte (sono richiamate le sentenze n. 101 del 2018 e n. 247 del 2017).

2.8.- Da ultimo, il ricorso lamenta che l'impugnato comma 527 violerebbe l'autonomia finanziaria regionale, garantita dall'art. 119 Cost., nella parte in cui prevede, in modo contraddittorio e quindi lesivo dell'art. 3 Cost., che, in caso di mancato versamento del contributo da parte delle regioni nel termine stabilito, si provveda «al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione».

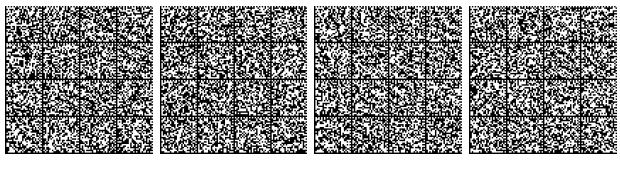
Infatti, consentendo la riduzione di risorse spettanti a qualsiasi titolo, la norma «contraddi[rebbe] l'intero impianto» della disposizione in esame, in particolare laddove, nel terzo periodo, «distingue le spese connesse ai diritti sociali e alla tutela della salute».

In tal modo si produrrebbe un pregiudizio irrimediabile alla collettività, introducendo un principio «di fatto "sanzionatorio"», idoneo a incidere proprio su quei diritti fondamentali della persona che il legislatore, nel citato terzo periodo, invece, «[avrebbe] inteso escludere dai potenziali canali di finanziamento della compartecipazione regionale alla finanza statale».

3.- La Regione Campania ha impugnato altresì l'art. 1, comma 557, della legge n. 213 del 2023, nella parte in cui prevede che «[e]ntro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della salute, con proprio decreto adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, individua i criteri e le modalità di riparto [...], nonché il sistema di monitoraggio dell'impiego delle somme», del «Fondo per i test di Next-Generation Sequencing per la diagnosi delle malattie rare», istituito, ai sensi del precedente comma 556, nello stato di previsione del Ministero della salute, con una dotazione pari a 1 milione di euro per l'anno 2024.

La disposizione impugnata, escludendo ogni forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali nella determinazione dei criteri di riparto delle risorse del fondo, violerebbe il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. e gli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., in quanto, essendo ascrivibile all'ambito di legislazione concorrente della tutela della salute, avrebbe dovuto garantire la partecipazione delle regioni.

In particolare, il ricorso richiama ampi passaggi della sentenza n. 40 del 2022 di questa Corte, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale di una «disposizione del tutto analoga» - ossia l'art. 19-*octies*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176 -, sulla base di argomentazioni che sarebbero pianamente riferibili a quella in esame.



Quest'ultima, in conclusione, violerebbe i parametri evocati nella parte in cui non prevede l'adozione del decreto d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

4.- Con atto depositato l'8 aprile 2024 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

4.1.- Il motivo di ricorso relativo all'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023 sarebbe non fondato, poiché la contribuzione regionale alla finanza pubblica risulterebbe del tutto «coerente con la giurisprudenza costituzionale in materia» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 122 del 2023 e n. 79 del 2014). Essa, infatti: *a)* sarebbe finalizzata al contenimento della spesa pubblica complessiva, nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica; *b)* avrebbe carattere transitorio, senza né prevedere specifici strumenti o modalità per il perseguimento del suddetto obiettivo, né incidere con una disciplina di dettaglio sulle singole politiche regionali di bilancio.

In particolare, sarebbe infondata la tesi della ricorrente diretta a dare rilievo alla situazione delle regioni in piano di rientro, essendo palese che negli ultimi anni ogni manovra di finanza pubblica ha previsto, «per tutti gli enti territoriali», sia un contenimento della spesa da parte degli enti medesimi, sia un recupero dei relativi risparmi al bilancio dello Stato.

D'altro canto, osserva la difesa statale, il versamento dei predetti risparmi all'entrata del bilancio dello Stato, o il recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione, sarebbe una modalità essenziale «affinché il contenimento della spesa pubblica in esame possa produrre i propri effetti» su tutti i saldi di finanza pubblica (saldo netto da finanziare, indebitamento netto e fabbisogno).

Inoltre, la disposizione impugnata garantirebbe il rispetto sia dell'autonomia regionale, sia del principio della leale collaborazione, demandando a un accordo tra le regioni in sede di autocoordinamento il riparto del concorso e, in ogni caso, l'intervento dello Stato, previsto soltanto nell'ipotesi di mancato accordo, avverrebbe sulla base di criteri coerenti con il contenuto della sentenza n. 79 del 2014 di questa Corte, escludendo dal computo le spese relative alle Missioni 12 e 13 risultanti dai rendiconti regionali.

L'Avvocatura confuta anche la tesi della ricorrente diretta a limitare le modalità di contribuzione agli equilibri di finanza pubblica da parte delle regioni al solo conseguimento del saldo previsto dall'art. 9, comma 1, della legge n. 243 del 2012; in realtà, la stessa disposizione, al comma 5, consentirebbe alla legge statale di «prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti di cui al comma 1 in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche».

Nemmeno sarebbe fondata l'affermazione della ricorrente secondo cui il rientro dai disavanzi pregressi costituirebbe un obiettivo di finanza pubblica prioritario e anteposto a qualsiasi ulteriore finalità di coordinamento tra Stato e regioni.

Al riguardo, ferma la disciplina generale sul ripiano dei disavanzi regionali non oltre la durata della legislatura, stabilita dall'art. 42, comma 12, 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), l'Avvocatura osserva che previsioni statali dirette «a favorire il recupero del disavanzo da parte degli enti territoriali in un arco temporale più ampio, di almeno 20 esercizi, proprio perché volte ad assicurare la sana gestione finanziaria e la sostenibilità economica del rientro, non possono considerarsi incompatibili con ulteriori manovre di finanza pubblica» ritenute necessarie dallo Stato al fine di realizzare obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

4.2.- Quanto alla seconda disposizione impugnata, la difesa statale ritiene che il «dato letterale» dell'impugnato comma 557 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023 «non prevede[rebbe] una competenza esclusiva dello Stato in materia, non escludendo a priori il coinvolgimento delle regioni nelle successive fasi normative di dettaglio della disposizione».

La sentenza n. 40 del 2022 di questa Corte sarebbe dunque «non confacente al caso di specie», considerato che tra la disposizione da essa scrutinata e quella in esame vi sarebbe una «radicale diversità»; il motivo di ricorso risulterebbe pertanto inammissibile, «per attuale carenza di interesse», o, comunque, non fondato.

5.- Con memoria depositata l'8 ottobre 2024, la Regione Campania ha contestato l'affermazione della difesa statale secondo cui l'impugnato art. 1, comma 527, sarebbe coerente con la giurisprudenza costituzionale e, in particolare, con la sentenza n. 79 del 2014, dal momento che le disposizioni in quella occasione scrutinate imponevano un contenimento della spesa regionale, mentre quella oggetto del giudizio prevede a carico delle regioni «una specifica modalità di contribuzione», che, imponendo il riversamento per cassa al bilancio dello Stato dell'importo quantificato per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, «sottra[rrebbe] ogni spazio di autonomia decisionale» regionale.

La difesa regionale nega altresì che il suddetto versamento costituisca «una modalità essenziale» di perseguimento dell'equilibrio e della stabilità finanziaria pubblica, come sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato; il legislatore,

infatti, con una modalità diversa da quelle seguite in passato per assicurare il concorso alla finanza pubblica da parte delle regioni, avrebbe nella specie «opera[to] un vero e proprio prelievo forzoso di risorse in danno della Regione», privata inopinatamente e illegittimamente «di fondi indispensabili all'esercizio delle proprie prerogative costituzionali».

Inoltre, dall'art. 9, comma 5, della legge n. 243 del 2012, richiamato dalla difesa statale, non potrebbe conseguire lo «sdoganamento» di qualsiasi altra misura di concorso alla finanza pubblica, «anche costituzionalmente illegittima», come quella in esame.

La ricorrente esclude, infine, che dalla sentenza n. 9 del 2024 di questa Corte, richiamata dall'Avvocatura, si possa desumere la compatibilità tra l'assolvimento del contributo alla finanza pubblica in esame e il rientro dal disavanzo che la Regione Campania sta compiendo in un arco temporale ampio. Secondo la difesa regionale, mentre in quella occasione veniva in rilievo una misura che differiva nel tempo il ripiano del disavanzo di bilancio, «il piano di rientro dal disavanzo sanitario», al quale la ricorrente è sottoposta, imporrebbe stringenti vincoli finanziari alle regioni «al diverso (e opposto) fine di addivenire al ripiano del disavanzo nel più breve tempo possibile». Sarebbe dunque irragionevole che la disposizione impugnata «ignori del tutto la concreta situazione» degli enti in questa situazione.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 9 del 2024), la Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 527 e 557, della legge n. 213 del 2023.

1.1.- Con il primo motivo la ricorrente impugna il citato comma 527, il cui contenuto può essere così sintetizzato: *a)* le regioni a statuto ordinario assicurano, per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, un contributo alla finanza pubblica pari a 350 milioni di euro annui; *b)* il contributo è stabilito ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei princìpi di coordinamento della finanza pubblica, nonché nelle more della definizione delle nuove regole della governance economica europea; *c)* il riparto del suddetto concorso alla finanza pubblica è effettuato, in via prioritaria, in base all'accordo tra le regioni e, se questo non intervenga entro il 30 aprile 2024, dallo Stato, che vi provvede entro il 31 maggio 2024, in proporzione agli impegni di spesa corrente risultanti dal rendiconto generale regionale, al netto delle spese relative alla Missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla Missione 13, Tutela della salute; *d)* gli importi così determinati devono essere versati dalle regioni all'entrata del bilancio dello Stato, in apposito capitolo, entro il 30 giugno di ciascuno degli anni dal 2024 al 2028; *e)* il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede al recupero dell'importo non versato mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione inadempiente.

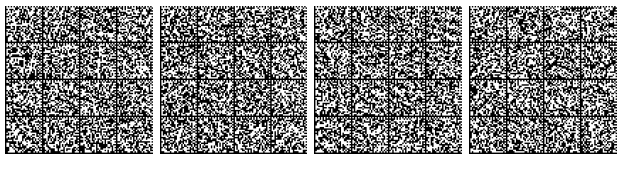
1.1.1.- La Regione ricorrente lamenta anzitutto che una previsione così strutturata non potrebbe qualificarsi come un legittimo principio fondamentale della materia, di competenza concorrente, «coordinamento della finanza pubblica».

Imponendo l'obbligo di versare l'importo del contributo all'entrata del bilancio dello Stato, il legislatore avrebbe adottato una disposizione di dettaglio, che colpirebbe il «risparmio regionale», frustrando l'autonomia regionale e compromettendo l'esercizio delle attribuzioni regionali a tutela della comunità amministrata, in violazione degli artt. 3, 5, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost.

I requisiti posti dalla giurisprudenza costituzionale sarebbero violati anche perché, oltre a introdurre «limiti precisi e stringenti» all'autonomia finanziaria e organizzativa delle regioni, la previsione non rispetterebbe «neppure il requisito della temporaneità», sovrapponendosi «al contributo già in essere», dovuto dal 2023 al 2025, ed estendendosi «ulteriormente sino al 2028».

1.1.2.- Sotto un ulteriore profilo di censura, il previsto riversamento per cassa al bilancio dello Stato, «sottraendo ogni spazio di autonomia decisionale alla Regione», violerebbe il principio di autonomia finanziaria garantito dagli artt. 114 e 119, primo e secondo comma, Cost., nonché «sovvert[irebbe] del tutto la logica di attuazione» dei principi di solidarietà territoriale di cui all'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., dal momento che comporterebbe da parte dello Stato «l'accertamento di una nuova entrata» senza che sia indicata la «destinazione di tali risorse» (è richiamata la sentenza n. 176 del 2012 di questa Corte).

1.1.3.- Una successiva, e subordinata, doglianza colpisce la previsione dell'obbligo di versamento del contributo stabilita dall'impugnato comma 527 perché si applicherebbe anche alle regioni in piano di rientro da un disavanzo di amministrazione, così riducendo le disponibilità di cassa di tali enti a fronte di quanto già necessario al rispetto dei vincoli legati al recupero del disavanzo.



Imponendo «vincoli irragionevolmente rigidi», la disposizione impugnata non terrebbe conto della concreta situazione finanziaria degli enti territoriali, né bilancerebbe adeguatamente stabilità finanziaria e autonomia degli enti, così violando gli artt. 3, 81 e 97 Cost.

1.1.4.- In contrasto con gli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 119 Cost., la disposizione impugnata determinerebbe, altresì, «una illegittima sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato».

1.1.5.- Essa risulterebbe anche in contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza perché il legislatore statale, all'art. 1, comma 533, della legge n. 213 del 2023, avrebbe esentato dal concorso alla finanza pubblica gli enti locali in dissesto finanziario o in procedura di riequilibrio finanziario, mentre la disposizione impugnata non esclude le regioni in piano di rientro dal contributo alla finanza pubblica, assoggettandole allo stesso obbligo stabilito per gli enti in regime ordinario.

1.1.6.- In ogni caso, la stessa disposizione violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost. nella parte in cui non consente alle regioni che stanno ripianando un disavanzo di amministrazione, in luogo del riversamento per cassa a favore dello Stato, di iscrivere il contributo alla finanza pubblica dovuto in uno specifico capitolo di spesa del proprio bilancio, sul quale non è possibile impegnare risorse, «con la conseguenza che, al termine dell'esercizio, il relativo stanziamento confluisca nel risultato di Amministrazione, quale quota di maggior recupero del disavanzo».

Sarebbe questa l'unica modalità costituzionalmente compatibile, dal momento che il riversamento per cassa al bilancio dello Stato rappresenterebbe, per un ente già in piano di rientro da disavanzo, un esproprio del proprio patrimonio, in contrasto con la giurisprudenza di questa Corte (sono richiamate le sentenze n. 101 del 2018 e n. 247 del 2017).

1.1.7.- Da ultimo, il ricorso lamenta che l'impugnato comma 527 violerebbe, in modo contraddittorio e quindi lesivo dell'art. 3 Cost., l'autonomia finanziaria regionale, garantita dall'art. 119 Cost., nella parte in cui prevede che, in caso di mancato versamento del contributo da parte delle regioni nel termine stabilito, si provveda «al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione».

Infatti, consentendo la riduzione di risorse spettanti a qualsiasi titolo, la norma «contraddi[rebbe] l'intero impianto» della disposizione in esame, in particolare laddove, nel terzo periodo, «distingue le spese connesse ai diritti sociali e alla tutela della salute».

In tal modo si produrrebbe un pregiudizio irrimediabile alla collettività, introducendo un principio «di fatto "sanzionatorio"», idoneo a incidere su diritti fondamentali della persona, che il legislatore, nel citato terzo periodo, invece, «[avrebbe] inteso escludere dai potenziali canali di finanziamento della compartecipazione regionale alla finanza statale».

1.2.- Il secondo motivo di ricorso impugna l'art. 1, comma 557, della legge n. 213 del 2023, nella parte in cui non prevede che sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano il decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che individua i criteri e le modalità di riparto, nonché il sistema di monitoraggio dell'impiego delle somme, del «Fondo per i test di Next-Generation Sequencing per la diagnosi delle malattie rare», istituito ai sensi del precedente comma 556 nello stato di previsione del Ministero della salute con una dotazione pari a 1 milione di euro per l'anno 2024.

Escludendo qualsiasi coinvolgimento delle regioni nella determinazione dei criteri e delle modalità di accesso al fondo, la disposizione violerebbe gli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost. nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., ledendo le attribuzioni regionali nella materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute».

2.- Preliminarmente all'esame del primo motivo vanno richiamati i due interventi legislativi, relativi all'impugnato art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, adottati dopo la notifica del ricorso, avvenuta il 28 febbraio 2024.

2.1.- Anzitutto, l'art. 3, comma 12-*octies* (introdotto in sede di conversione ed entrato in vigore il 29 febbraio 2024), del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, da un lato, ha ridotto, per il solo anno 2024, a 305 milioni di euro il contributo a carico delle regioni a statuto ordinario; dall'altro lato, ha differito di un mese i tre termini previsti dal richiamato comma 527, rispettivamente: *a)* per effettuare il riparto, in sede di autocoordinamento tra le regioni; *b)* per l'intervento in via sostitutiva da parte dello Stato; *c)* per provvedere al versamento del relativo importo.

Il secondo intervento legislativo - originato dal superamento dei suddetti termini senza che sia stato effettuato il riparto, neanche da parte dello Stato, né, conseguentemente, che sia stato versato il contributo per l'anno 2024 - è stato operato dall'art. 19 del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113 (Misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico), convertito, con modificazioni, nella legge 7 ottobre 2024, n. 143.

Il citato art. 19 ha modificato l'impugnato comma 527 e inserito i commi da 527-*bis* a 527-*quinquies*, apportando le seguenti modifiche alla disciplina del contributo alla finanza pubblica: *a)* per il solo anno 2024 è stato eliminato l'obbligo del versamento diretto del contributo all'entrata del bilancio dello Stato e, per lo stesso anno, le regioni in disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2023 - compreso il disavanzo da debito autorizzato e non contratto - corrispondono il contributo iscrivendo, nel bilancio di previsione dell'esercizio 2024, un fondo pari all'importo direttamente determinato dallo stesso legislatore per ciascuna regione (mediante l'Allegato VI-*bis* di cui al comma 1, lettera c, del richiamato art. 19), fermo restando il rispetto dell'equilibrio di bilancio di parte corrente (comma 527-*ter*, primo periodo); *b)* su tale fondo non è possibile disporre impegni, con l'effetto che, alla fine dell'esercizio 2024, esso «costituisce un'economia che concorre al ripiano del disavanzo di amministrazione, da effettuare per un importo pari a quello previsto nel bilancio di previsione per l'esercizio 2024 incrementato dal suddetto fondo» (comma 527-*ter*, terzo periodo); *c)* qualora, in sede di approvazione del rendiconto 2024, il disavanzo di amministrazione non sia migliorato nella misura di tale incremento, la regione deve iscrivere le quote non recuperate nel primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione, aggiungendole a quelle del recupero previste dai piani di rientro in corso con riferimento al medesimo esercizio (comma 527-*quater*, primo periodo); *d)* alla luce della eliminazione del suddetto obbligo di versamento diretto per l'anno 2024, è stata data copertura di spesa nel bilancio dello Stato in termini di saldo netto da finanziare, mentre le modifiche descritte non hanno determinato alcun effetto sui saldi relativi all'indebitamento netto e al fabbisogno (comma 527-*quinquies*).

Infine, intervenendo sul comma 527, l'art. 19 del d.l. n. 113 del 2024, come convertito, proroga i termini per definire il riparto del contributo dovuto per gli anni dal 2025 al 2028 in sede di autocoordinamento (entro il 20 settembre 2024) o, in assenza di accordo, in via sostitutiva (entro il 20 ottobre 2024).

2.2.- Non vi è dubbio che le modifiche apportate dal d.l. n. 215 del 2023, come convertito, essendo limitate a una riduzione dell'importo del contributo alla finanza pubblica, per il solo anno 2024, nonché alla rimodulazione dei termini per la definizione del riparto del contributo medesimo e per il versamento allo Stato, non siano satisfattive per la ricorrente e abbiano, comunque, carattere marginale.

Pertanto, «in forza "del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione"» (sentenza n. 220 del 2021), le questioni promosse debbono essere trasferite sulla nuova norma, essendo questa «sostanzialmente coincidente con quella impugnata» (sentenza n. 141 del 2016).

Al contrario, il secondo gruppo di modifiche, operate dal d.l. n. 113 del 2024, come convertito, pur incidendo soltanto sul primo anno del quinquennio di vigenza del contributo a carico delle regioni a statuto ordinario, e comunque confermandone la cogenza, ha modificato in maniera significativa la modalità con la quale il contributo deve essere corrisposto, in quanto sostituisce l'obbligo del versamento diretto con le nuove specifiche previsioni che vanno ad integrare quella impugnata.

Di conseguenza, la novella apportata dal richiamato intervento ha carattere innovativo, ciò che preclude la possibilità del trasferimento delle questioni (sentenza n. 40 del 2016). Nondimeno, le modifiche si dimostrano però parzialmente satisfattive, rispetto alla censura avanzata in via subordinata (sulla quale, *infra*, punto 9.1.) con la sesta questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, promossa in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

3.- Ancora in via preliminare, il ricorso ha sufficientemente motivato sulla ridondanza delle asserite violazioni di parametri estranei al Titolo V della Parte II della Costituzione sul riparto di attribuzioni, in particolare, richiamando l'incidenza della norma impugnata sulla specifica situazione finanziaria della Regione Campania. Di qui, l'ammissibilità, sotto questo profilo, delle relative doglianze.

4.- Con il primo ordine di censure (punto 1.1.1.) la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 3, 5, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost., in quanto, nella materia di competenza legislativa concorrente «coordinamento della finanza pubblica», la norma impugnata prevederebbe un contributo regionale alla finanza pubblica: *a)* imponendo «una specifica modalità di contribuzione», ossia «il riversamento del risparmio regionale conseguito al bilancio statale», così introducendo «limiti precisi e stringenti» all'autonomia finanziaria e organizzativa delle regioni e *b)* senza rispettare «il requisito della temporaneità», sovrapponendosi «al contributo già in essere», dovuto dal 2023 al 2025, ed estendendosi «ulteriormente sino al 2028».

I due profili possono essere affrontati congiuntamente, concernendo entrambi la verifica della sussistenza, o meno, dei caratteri per potere qualificare la norma impugnata come espressiva di un principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

Entrambe le censure non sono fondate.

4.1.- Con riferimento alla prima occorre ricordare che secondo la costante giurisprudenza di questa Corte «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coor-

dinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio» (*ex plurimis*, sentenza n. 103 del 2018).

In linea con tale giurisprudenza, il legislatore statale, con le norme impugnate, ha inteso perseguire l'esigenza di contenimento della spesa pubblica del sottosettore delle amministrazioni regionali limitandosi a determinare l'importo complessivo del contributo richiesto alle regioni a statuto ordinario, lasciando alle stesse adeguati margini di autonomia sulle voci di spesa cui applicare i risparmi.

Fermo restando l'apporto globale da assicurare alla finanza pubblica, il relativo riparto tra le regioni è infatti espressamente rimesso all'accordo che queste raggiungano in sede di autocoordinamento, lasciando così anche ampi spazi di libertà in riferimento agli ambiti su cui intervenire.

Peraltro, anche in assenza di tale accordo entro il termine indicato dalla norma, l'intervento in via sostitutiva dell'autorità statale si limita a quantificare gli importi complessivamente dovuti da ciascuna regione, senza aggiungere vincoli in ordine ai settori sui quali concentrare i contenimenti di spesa, salvo escludere quelli maggiormente inerenti ai diritti sociali e alla sanità.

L'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, al terzo periodo, stabilisce, infatti, che, per l'ipotesi in cui le regioni a statuto ordinario non definiscano il riparto del contributo complessivamente previsto a loro carico, questo «è effettuato [...], con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto delle spese relative alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla missione 13, Tutela della salute, degli schemi di bilancio delle regioni, come risultanti dal rendiconto generale 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato».

In questi termini, la modalità prescelta dal legislatore presenta caratteri di forte novità rispetto alle precedenti manovre di contenimento della spesa regionale ed evidenzia la volontà di non far gravare il contributo alla finanza pubblica richiesto alle regioni a statuto ordinario sulla spesa corrente relativa ai due ambiti indicati.

Infatti, alle spese destinate a fornire prestazioni inerenti ai diritti sociali, alle politiche sociali e alla famiglia, nonché alla tutela della salute, viene riconosciuta una preferenza qualitativa, idonea a distinguerle da quelle rilevanti ai fini del riparto del contributo.

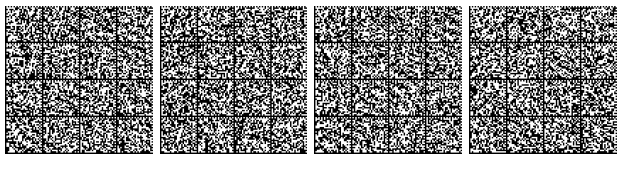
Tale norma si pone in linea con la giurisprudenza di questa Corte che, in reazione ad una prassi legislativa troppo incline a effettuare pesanti «tagli lineari» (sentenze n. 63 del 2024 e n. 220 del 2021) anche sulla sanità (sentenza n. 154 del 2017, punto 4.6.2.1. del Considerato in diritto), ha introdotto a partire dalla sentenza n. 169 del 2017, la nozione di «spesa costituzionalmente necessaria» (ripresa poi nelle sentenze n. 220 del 2021, n. 197 del 2019 e n. 87 del 2018), funzionale a evidenziare che, in un contesto di risorse scarse, per fare fronte a esigenze di contenimento della spesa pubblica dettate anche da vincoli euro unitari, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quella che si connota come funzionale a garantire il «fondamentale» diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., che chiama in causa imprescindibili esigenze di tutela anche delle fasce più deboli della popolazione, non in grado di accedere alla spesa sostenuta direttamente dal cittadino, cosiddetta out of pocket.

4.1.1.- Una volta esclusa la fondatezza del primo profilo di censura, occorre verificare se la previsione del versamento diretto possa configurarsi come norma puntuale e non di principio, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

Al riguardo, questa Corte ha ripetutamente affermato che possono essere ricondotte nell'ambito di tale materia anche norme puntuali, quando le stesse sono adottate dal legislatore per realizzare in concreto la «finalità» del coordinamento finanziario (sentenza n. 78 del 2020): è, infatti, «il finalismo» (sentenza n. 38 del 2016) insito in tale genere di disposizioni che porta ad escludere che possa invocarsi il ricorrere di una norma di dettaglio, qualora queste risultino legate da un evidente rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione ai medesimi principi di coordinamento (*ex plurimis*, sentenza n. 137 del 2018).

Considerato da questa prospettiva, il meccanismo che richiede alla regione di versare l'importo dovuto al bilancio statale si dimostra funzionale a conseguire con certezza, nello stesso anno in cui il contributo è contabilizzato, l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica ai fini dei saldi di finanza pubblica.

Il versamento richiesto alle regioni a statuto ordinario, infatti, determina, da un lato, una corrispondente compressione della spesa regionale nello stesso esercizio finanziario; dall'altro lato, nel bilancio dello Stato esso viene rilevato anche secondo i criteri della contabilità nazionale. A questi fini, l'operazione produce una riduzione dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, come emerge dalla documentazione a corredo della manovra di bilancio 2024: nella specie, i prospetti che accompagnano il disegno di legge di bilancio attestano questa contabilizzazione per ognuno dei tre esercizi gestiti dal bilancio.



La norma impugnata è, quindi, idonea a perseguire l'obiettivo finalistico sotteso ai principi fondamentali del coordinamento dinamico della finanza pubblica, lasciando, allo stesso tempo, all'autonomia regionale una adeguata facoltà di individuare su quali ambiti gestionali e specifici interventi ridurre gli stanziamenti di spesa.

4.2.- Nemmeno fondato è il profilo di censura incentrato sulla violazione del requisito della temporaneità, sul presupposto che il contributo impugnato si sovrapporrebbe a quello già in essere, dovuto dal 2023 al 2025, estendendosi ulteriormente sino al 2028.

Per un verso, la giurisprudenza costituzionale ha già escluso che il presunto carattere non transitorio di uno specifico contributo possa ritenersi provato dalla circostanza che tale misura «si aggiunga agli effetti delle precedenti manovre di finanza pubblica» (sentenze n. 103 del 2018 e n. 154 del 2017).

Per altro verso, la determinazione della durata quinquennale del contributo introdotto dal legislatore nella legge di bilancio 2024 si ricollega al quadro normativo definito dalla nuova governance economica europea, che, determinando il superamento della versione iniziale del Patto di stabilità e crescita, è destinata a entrare in vigore nel corso dello stesso 2024 e, dunque, a influenzare la manovra di bilancio.

L'esigenza di un tale adeguamento traspare, peraltro, dalla stessa formulazione della disposizione impugnata, espressamente posta «nelle more della definizione delle nuove regole della governance economica europea», con ciò prospettando una diversa conformazione del contributo nel contesto degli adeguamenti dell'ordinamento interno alle nuove regole.

Tra le innovazioni delle nuove regole fiscali europee vi è, infatti, la necessità, per gli Stati membri con parametri di debito e deficit rispetto al prodotto interno lordo (PIL) superiori agli indici di riferimento, di predisporre un Piano strutturale di bilancio, che abbia durata pari a quella della legislatura nazionale e sia in grado di porre o mantenere il rapporto debito/PIL su un sentiero plausibilmente discendente e comunque prudente.

Pertanto, il requisito della temporaneità dei contributi alla finanza pubblica richiesti agli enti territoriali, finora correlato dalla giurisprudenza di questa Corte alla estensione triennale della legge di bilancio, appare destinato, nel mutato contesto regolatorio, a coordinarsi alla durata del suddetto Piano strutturale di bilancio, che abbraccia il quinquennio.

In questi termini, la durata del contributo a carico delle regioni a statuto ordinario, complessivamente stabilito dal 2024 al 2028, non risulta contraddire il canone della transitorietà.

4.2.1.- Ciò posto, bisogna comunque ricordare che questa Corte ha stigmatizzato la prassi della «sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre», perché questa «potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenze n. 103 del 2018 e n. 169 del 2017, nonché, nello stesso senso, sentenza n. 154 del 2017).

In tal modo la giurisprudenza di questa Corte ha voluto, in sostanza, affermare la necessità, da parte dello Stato che è «custode della finanza pubblica allargata» (*ex plurimis*, sentenza n. 103 del 2017) anche in relazione alla corretta applicazione dei vincoli euro unitari dei quali è responsabile, di acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto.

Tale valutazione è dunque funzionale a scongiurare l'adozione di "tagli al buio", i quali oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare.

In relazione a questa esigenza e nella prospettiva della nuova governance economica europea, che prevede, come detto, anche l'allungamento temporale delle misure di contenimento della spesa netta menzionate nel Piano strutturale di bilancio, si palesa vieppiù la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione. A tale fine questa Corte ritiene opportuno sollecitare il legislatore a non trascurare il coinvolgimento delle sedi già appositamente contemplate e presenti, a tale fine, nell'ordinamento, come la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui l'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) ha previsto la istituzione nell'ambito della Conferenza unificata, per concorrere, soprattutto con funzioni istruttorie, «alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto» (comma 1, lettera *a)*, e anche per mettere «a disposizione del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei Consigli regionali e di quelli delle province autonome tutti gli elementi informativi raccolti» (comma 1, lettera *f)*.

Tale Conferenza, istituita dall'art. 33 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), che la definisce «quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato» è stata strutturata, del resto, sul modello del Consiglio di piani-

ficazione finanziaria tedesco (Finanzplanungsrat), che assume, in quell'ordinamento, una fondamentale importanza al fine della corretta e trasparente gestione delle relazioni finanziarie tra Federazione e LÄnder.

Tale forma di coinvolgimento, peraltro, è stata espressamente auspicata nell'audizione della delegazione della Conferenza delle regioni e delle province autonome, del 5 novembre 2024, sul disegno di legge recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027» (A.C. 2112) presso le Commissioni bilancio, riunite, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

5.- Non è fondato neppure il secondo ordine di censure (punto 1.1.2.), promosso in riferimento agli artt. 114 e 119 Cost., sull'assunto che il previsto riversamento per cassa al bilancio dello Stato, «sottraendo ogni spazio di autonomia decisionale alla Regione», violerebbe il principio di autonomia finanziaria garantito dagli artt. 114 e 119, primo e secondo comma, Cost., nonché «sovvert[irebbe] del tutto la logica di attuazione» dei principi di solidarietà territoriale di cui all'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., dal momento che comporterebbe da parte dello Stato «l'accertamento di una nuova entrata» senza che sia indicata la «destinazione di tali risorse».

Quanto al primo aspetto, si è già dimostrato che il meccanismo approntato dalla norma impugnata riveste il carattere di principio fondamentale nell'ambito del coordinamento dinamico della finanza pubblica: la limitazione all'autonomia finanziaria regionale, conseguente alla imposizione del vincolo, risponde quindi all'esigenza che anche le regioni concorrano al raggiungimento dell'obiettivo di contenimento della spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche.

Quanto al secondo profilo, la ricorrente denuncia un trasferimento di risorse dal bilancio delle regioni a quello dello Stato, per di più senza che quest'ultimo indichi la destinazione di tali entrate.

La censura, argomentata dal richiamo alla sentenza n. 176 del 2012 di questa Corte, è priva di consistenza.

Infatti, la pronuncia evocata ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 119 Cost., di una previsione statale che consentiva ad alcune regioni la spendita di fondi integrativi dei contributi comunitari in deroga alle prescrizioni del patto di stabilità, attribuendone però le conseguenze finanziarie allo Stato e alle altre regioni; essendo presente una clausola di invarianza complessiva dei tetti di spesa, la ridistribuzione dei maggiori oneri finiva, infatti, per incidere sulla sfera di autonomia finanziaria delle regioni "più virtuose", che pur non avvalendosi della suddetta facoltà avrebbero visto un aggravio del proprio bilancio e una conseguente rimodulazione più onerosa dei rispettivi patti di stabilità.

Nella specie, invece, la norma struttura un vero e proprio contributo alla finanza pubblica, ripartito in maniera uniforme su tutte le regioni a statuto ordinario.

Non conducente è anche il rilievo dell'assenza di una destinazione espressa assegnata dallo Stato alle risorse trasferite dalle regioni: nel bilancio statale il contributo in questione è infatti contabilizzato considerandone gli effetti in termini di indebitamento netto, e dunque registrandone direttamente l'incidenza positiva ai fini dei saldi di finanza pubblica, in coerenza con l'obiettivo di coordinamento finanziario espresso dalla disposizione.

6.- Non sono fondate le questioni promosse con il terzo ordine di censure (punto 1.1.3.), incentrate sulla mancata esclusione dall'assoggettamento al contributo delle regioni impegnate in un piano di rientro dal disavanzo di amministrazione.

In particolare, la Regione Campania ritiene violati gli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., perché il contributo di finanza pubblica è imposto anche alle regioni in piano di rientro, con «vincoli irragionevolmente rigidi», che non terrebbero conto della concreta situazione di tali enti, ledendo le prerogative e l'autonomia finanziaria regionale circa i modi di perseguire l'obiettivo programmato di finanza pubblica.

Tale impostazione, laddove assume che la priorità dell'obiettivo di ripianare il bilancio dell'ente dovrebbe, in sostanza, giustificare l'esonero della regione dal concorso alla finanza pubblica, non può essere seguita.

L'obbligo di evitare la produzione di disavanzi e, comunque, di ripianarli in termini contenuti, secondo le modalità declinate dalle regole statali dell'armonizzazione contabile, consegue, da un lato, ai principi di buona amministrazione, di copertura delle spese e dell'equilibrio di bilancio.

Dall'altro, riguardando la situazione finanziaria del singolo ente, tale obbligo risponde anche al principio di responsabilità nell'amministrazione delle risorse della collettività territoriale.

Pertanto, a fronte degli obblighi euro unitari che gravano su tutti gli enti della finanza pubblica allargata, non pare certamente opponibile, in via di principio, la contingente situazione dell'ente territoriale in disavanzo di amministrazione: risulterebbe altrimenti negato il principio di responsabilità finanziaria.

D'altro canto, nell'ordinamento non si rinviene una indicazione nel senso prospettato dalla ricorrente, potendosi, anzi, rilevare che l'art. 9 della legge n. 243 del 2012, dopo avere previsto, al comma 1, che i bilanci degli enti territoriali devono assicurare l'equilibrio conseguendo un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, al successivo comma 5 consente alla legge statale, «al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti

dall'ordinamento dell'Unione europea [di] prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti di cui al comma 1 in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche».

Con quest'ultima norma, dunque, la legge rinforzata indicata non ha inteso limitare la possibilità di chiamare al concorso nella riduzione della spesa pubblica gli enti in disavanzo.

7.- La ricorrente ritiene poi, con il quarto ordine di censure (punto 1.1.4.), che la disposizione impugnata si ponga in contrasto con l'art. 3 Cost., nonché con gli artt. 97, 117, terzo comma, e 119 Cost., in quanto avrebbe realizzato una illegittima sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato.

L'assunto è suggestivo e richiede un adeguato approfondimento.

In effetti, qualora il contributo statale incidesse sui gettiti di imposte regionali (addizionale sulle imposte sui redditi delle persone fisiche, IRPEF, e sull'imposta regionale sulle attività produttive, IRAP), cioè su risorse propriamente regionali, in quanto relative a tributi che i contribuenti riconducono a una azione impositiva della regione, si potrebbe realizzare una contraddizione dell'essenza stessa dell'autonomia tributaria regionale, qualora l'autonomo sforzo fiscale regionale venisse sottratto all'ente territoriale dallo Stato, perché tale manovra finirebbe per compromettere i principi cardine del federalismo fiscale.

Tuttavia, diversamente da quanto sostenuto dalla Regione Campania, questo specifico effetto non è ascrivibile alla norma impugnata.

Infatti, in base al quinto periodo dell'impugnato comma 527, qualora il versamento dell'importo dovuto dalla regione «non sia effettuato entro il termine previsto», ossia il 30 giugno di ciascuno degli anni dal 2025 al 2028, «il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione».

Secondo il meccanismo approntato, in sostanza, la compressione della spesa regionale conseguente all'adempimento spontaneo all'obbligo di versamento del contributo è alternativa ed equivalente a quella derivante dalla decurtazione dei trasferimenti statali al bilancio regionale per l'ipotesi del mancato versamento.

Il meccanismo incide quindi sui trasferimenti statali e non sui gettiti dei tributi regionali.

Rileva, a tale proposito, soprattutto la mancata attuazione della previsione di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 68 del 2011, che in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 8, comma 1, lettera *f)*, della legge n. 42 del 2009, ha disposto la soppressione e la contemporanea fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario: la operatività di tale processo, inizialmente fissata dal 2013, è stata, infatti, rinviata di anno in anno e da ultimo posticipata al 2027 o al 2026 secondo il cronoprogramma del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che prevede il completamento del federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009 come contenuto della Riforma 1.14 (Riforma del quadro fiscale subnazionale), Missione 1, Componente 1.

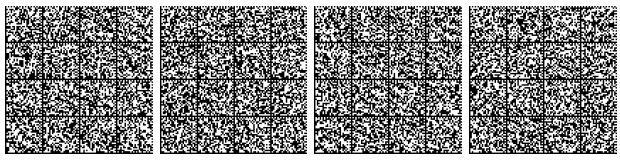
L'ammontare dei trasferimenti che lo Stato continua ad erogare alle regioni, alimentando quindi una finanza derivata ormai difficilmente compatibile con l'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. - per cui questa Corte non può che sollecitare il legislatore statale all'attuazione della norma citata -, è pari a circa 10 miliardi di euro, secondo le recenti stime dell'Ufficio parlamentare di bilancio (documento depositato alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, in occasione della audizione del 29 maggio 2024).

Solo per il trasporto pubblico locale, che rappresenta una voce cospicua di tali trasferimenti, nell'anno 2022 sono stati erogati alle regioni circa 5 miliardi di euro e di questi la quota a favore della Regione Campania è stata pari a 541 milioni di euro.

Posto quindi che, come risulta dal riparto contenuto nell'Allegato VI-*bis*, di cui all'art. 19, comma 1, lettera *c)*, del d.l. n. 113 del 2024, come convertito, il concorso richiesto alla Regione ricorrente è pari a 32.146.518,41 euro, si deve escludere che si sia realizzata la prospettata sottrazione di risorse propriamente regionali, nel senso prima descritto, da parte dello Stato, e quindi la violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 119 Cost.

8.- Privo di pregio si presenta anche il quinto profilo di censura (punto 1.1.5.), con cui, per sostenere la disparità di trattamento e l'irragionevolezza che penalizzerebbero le regioni in piano di rientro, si evidenzia la diversa scelta che il legislatore ha compiuto, nello stesso contesto della legge di bilancio 2024, escludendo dal concorso alla finanza pubblica previsto, in via generale, a carico degli enti locali, quelli: *a)* in dissesto finanziario, o *b)* in procedura di riequilibrio finanziario, o *c)* che abbiano sottoscritto specifici accordi con lo Stato per ottenere uno speciale contributo statale.

Si tratta, con tutta evidenza, di situazioni diverse e non comparabili a quella del disavanzo di amministrazione che una regione sta ripianando; la dichiarazione di dissesto certifica, infatti, la situazione dell'ente che non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero che non può far fronte ai crediti vantati dai terzi con le ordinarie modalità di risanamento del bilancio.



Anche la condizione di ente in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è omogenea alla precedente, ricorrendo in presenza di squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario ossia di una situazione molto più articolata rispetto alla mera sussistenza di un disavanzo di amministrazione.

In entrambi i casi si tratta di discipline speciali che impattano fortemente sull'autonomia degli enti: il dissesto, infatti, comporta la perdita da parte degli amministratori dei poteri di gestione sui rapporti anteriori alla sua dichiarazione (affidati a un organo straordinario di liquidazione) e forti limitazioni per l'attività gestoria successiva; l'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale implica, a sua volta, che gli organi dell'ente siano sottoposti a serie limitazioni dei poteri di gestione.

Quanto alla terza ipotesi di esonero, essa è del tutto speciale riguardando soltanto i comuni sede di capoluogo di città metropolitana o di provincia che stiano ripianando un disavanzo di amministrazione di importo consistente (superiore a un determinato importo pro capite) e che abbiano sottoscritto accordi con lo Stato comportanti specifici impegni volti al più efficace rientro dal disavanzo e a limitare i poteri di gestione degli amministratori.

La censura regionale non è quindi fondata perché pretende di assimilare situazioni diverse, dal momento che il legislatore ha preso in considerazione discipline speciali, applicabili solo agli enti locali e non alle regioni; va inoltre considerato che non sono, invece, esonerati dall'obbligo del contributo gli enti locali che abbiano in corso piani di rientro regolati in maniera uniforme a quelli delle regioni.

9.- La Regione Campania ritiene, con il sesto profilo di censura (punto 1.1.6.), che la norma statale contrasti con gli artt. 3 e 97 Cost., anche sotto un ulteriore profilo: essa non consentirebbe alle regioni in piano di rientro, in luogo del riversamento per cassa a favore dello Stato, di iscrivere il contributo alla finanza pubblica dovuto in uno specifico capitolo di spesa del proprio bilancio, sul quale non è possibile impegnare risorse, «con la conseguenza che, al termine dell'esercizio, il relativo stanziamento confluisca nel risultato di Amministrazione, quale quota di maggior recupero del disavanzo».

9.1.- Su questa censura produce un effetto, per quanto limitato al primo dei cinque anni di vigenza della norma, la nuova disciplina risultante dall'art. 19 del d.l. n. 113 del 2024, come convertito, descritta in precedenza (*supra*, punto 2.1.).

Per l'anno 2024, infatti, il legislatore ha previsto che l'importo del contributo dovuto dalla regione non debba essere versato all'entrata del bilancio dello Stato, ma corrisposto con una modalità sostanzialmente coincidente con quella auspicata dal ricorso all'esito dell'accoglimento della censura in esame.

La modifica sopravvenuta risulta pertanto satisfattiva delle ragioni avanzate dalla ricorrente con questa specifica doglianza, sebbene soltanto per quanto attiene all'importo dovuto per l'anno 2024, come ha confermato all'udienza la difesa regionale, senza opposizione da parte dell'Avvocatura dello Stato.

Altrettanto pacifica è la circostanza che, sempre in riferimento all'anno 2024, non ha trovato applicazione l'originaria previsione impugnata, nella parte in cui imponeva l'obbligo di versamento all'erario, e ciò in quanto fino all'entrata in vigore dello *ius superveniens* non era ancora intervenuto il riparto del contributo tra le regioni a statuto ordinario, necessario per l'adempimento dell'obbligo stesso.

Sussistendo entrambe le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 109 del 2024), va, pertanto, dichiarata la cessazione della materia del contendere, limitatamente all'anno 2024, in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

9.2.- La stessa questione, concernente l'operatività della norma impugnata negli anni dal 2025 al 2028, è, comunque, non fondata.

Essa è diretta a ottenere una pronuncia manipolativa, nel senso di consentire alle regioni in piano di rientro una specifica modalità con cui corrispondere all'obiettivo di coordinamento finanziario e, precisamente, mediante un "autovincolo" sull'importo del contributo che, anziché essere versato allo Stato, verrebbe mantenuto nel bilancio regionale e finalizzato al maggiore recupero del disavanzo.

La doglianza regionale mira a introdurre, quanto meno per la specifica categoria delle regioni con disavanzo in corso di ripiano, una modalità attuativa del contributo alla finanza pubblica diversa dalla struttura configurata in via generale dal legislatore statale.

Può convenirsi con la ricorrente sul fatto che, anche nella forma ipotizzata, il contributo avrebbe gli stessi effetti positivi in termini di indebitamento netto sui saldi di finanza pubblica; del resto, la modifica di recente apportata alla disciplina impugnata va, come si è visto, nella direzione suggerita dalla ricorrente, benché limitatamente all'anno 2024.

Tuttavia, la scelta operata per gli anni successivi non pare irragionevole ove si consideri che il legislatore sembra avere privilegiato, quanto meno nelle more del completo adeguamento alla nuova governance economica europea, la finalità di un certo e tempestivo conseguimento dell'obiettivo richiesto a ciascuna regione.

Sotto questo profilo è evidente che il meccanismo propugnato dalla Regione Campania implica necessariamente che il conseguimento dell'obiettivo sia dimostrato nel rendiconto regionale, la cui approvazione, però, avviene necessariamente nell'anno successivo a quello in cui l'obiettivo deve essere raggiunto.

Non risulta poi pertinente il richiamo alle sentenze n. 101 del 2018 e n. 247 del 2017 con le quali questa Corte ha affermato, tra l'altro, il principio della piena disponibilità dell'avanzo di amministrazione da parte dell'ente che lo ha maturato. In quelle occasioni venivano in rilievo regole generali relative alla modalità di conseguimento dell'equilibrio di bilancio, l'interpretazione delle quali, secondo tali pronunce, non poteva porsi in contrasto con l'autonomia finanziaria dell'ente.

Nella specie, invece, il tema della "intangibilità" dell'avanzo accertato non incide sulla operatività della norma impugnata, la quale mira a contenere la spesa pubblica nel suo complesso, nell'ottica della riduzione dell'indebitamento netto, e non considera la provenienza delle risorse che, indirettamente, risultano compresse.

10.- L'ultimo profilo di censura (punto 1.1.7.) sull'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023 ritiene, infine, che il quinto periodo di tale disposizione violi gli artt. 3 e 119 Cost., prevedendo che, in caso di mancato versamento del contributo da parte delle regioni nel termine stabilito, si provvede «al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione».

La prospettazione dalla ricorrente fa leva sulla non implausibile interpretazione letterale di tale ultimo periodo dell'impugnato comma 527, che consentirebbe allo Stato di recuperare l'importo del contributo, non versato tempestivamente da una regione, anche riducendo le risorse destinate al finanziamento dei Servizi sanitari regionali e alle politiche sociali e della famiglia; ciò nonostante il terzo periodo del medesimo comma, per l'ipotesi in cui le regioni a statuto ordinario non definiscano il riparto del contributo complessivamente previsto a loro carico, stabilisca che questo «è effettuato [...], con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto delle spese relative alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla missione 13, Tutela della salute, degli schemi di bilancio delle regioni, come risultanti dal rendiconto generale 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato».

In effetti, in questi termini la previsione assume carattere intrinsecamente contraddittorio, finendo per disconoscere, in contrasto con il terzo periodo appena richiamato, il carattere differenziato della spesa costituzionalmente necessaria, alla quale questa Corte, come detto (*supra*, punto 4.1.), riconosce particolare rilievo, e ciò determina senza dubbio la fondatezza della censura regionale in riferimento all'art. 3 Cost., con assorbimento dell'altro parametro evocato.

Ne consegue che nemmeno nel caso in cui la regione non abbia versato la propria quota del contributo alla finanza pubblica, lo Stato può "rispondere" tagliando risorse destinate alla spesa costituzionalmente necessaria, tra cui quella sanitaria - già, peraltro, in grave sofferenza per l'effetto, come si è visto, delle precedenti stagioni di arditi tagli lineari - dovendo quindi agire su altri versanti che non rivestono il medesimo carattere.

Questa Corte, del resto, ha affermato che «[è] la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016); da questo principio deriva che tali diritti, e in particolare il diritto alla salute, coinvolgendo primarie esigenze della persona umana, non possono essere sacrificati fintanto che esistono risorse che il decisore politico ha la disponibilità di utilizzare per altri impieghi che non rivestono la medesima priorità.

11.- Fondato è anche il secondo motivo di ricorso, avente ad oggetto la questione di legittimità costituzionale del comma 557 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023.

La ricorrente correttamente evoca a proprio sostegno la sentenza n. 40 del 2022 di questa Corte, che ha scrutinato una questione dai termini analoghi, avente anch'essa ad oggetto il finanziamento della diagnostica molecolare, mediante uno stanziamento di spesa nello stato di previsione del Ministero della salute da destinare per il potenziamento dei test di Next-Generation Sequencing di profilazione genomica dei tumori.

Priva di fondamento è invece la tesi dell'Avvocatura generale - così come la connessa eccezione di inammissibilità per carenza di interesse - per cui il «dato letterale» dell'impugnato comma 557 non escluderebbe «il coinvolgimento delle regioni nelle successive fasi normative di dettaglio della disposizione».

Questa Corte non può quindi che ribadire quanto già affermato nel richiamato precedente, ovvero, in particolare, che anche nell'odierno caso le previsioni impugnate afferiscono alla materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute» e che «solo attraverso una leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può dunque svilupparsi, "in una prospettiva generativa" (sentenza n. 168 del 2021), verso la migliore tutela del diritto alla salute» (sentenza n. 40 del 2022; in senso analogo, sentenza n. 87 del 2024).

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 213 del 2023, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, quinto periodo, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), nel testo modificato dall'art. 3, comma 12-*octies*, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, nella parte in cui non esclude dalle risorse che è possibile ridurre quelle spettanti per il finanziamento dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia, nonché della tutela della salute;*

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 213 del 2023, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

*3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, come modificato dall'art. 3, comma 12-*octies*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 117, terzo comma, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;*

*4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, come modificato dall'art. 3, comma 12-*octies*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 114 e 119 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;*

*5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, come modificato dall'art. 3, comma 12-*octies*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;*

*6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, come modificato dall'art. 3, comma 12-*octies*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 119 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;*

7) dichiara la cessazione della materia del contendere, limitatamente all'anno 2024, in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, come modificato dall'art. 19 del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113 (Misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico), convertito, con modificazioni, nella legge 7 ottobre 2024, n. 143, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

*8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, come modificato dall'art. 3, comma 12-*octies*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 ottobre 2024.

F.to:
Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

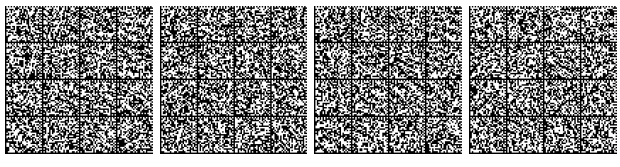
Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2024

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_240195



N. **196**

Sentenza 29 ottobre - 10 dicembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Comuni, province e città metropolitane - Sindaco - Limite al numero dei mandati consecutivi - Possibilità di concorrere a un terzo mandato consecutivo per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti - Omessa previsione - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata limitazione irragionevole dei diritti di elettorato attivo e passivo, violazione dei principii del buon andamento della pubblica amministrazione, di uguaglianza e di promozione delle autonomie locali - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 2024, n. 38, art. 4, comma 1.
– Costituzione, artt. 3, 5, 48, 51, 97, secondo comma, 114 e 118.

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7 (Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale), convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 2024, n. 38, promosso dalla Regione Liguria con ricorso notificato il 24 maggio 2024, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nell'udienza pubblica del 29 ottobre 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi l'avvocato Aurelio Domenico Masuelli per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Liguria, con il ricorso depositato il 24 maggio 2024 (reg. ric. n. 19 del 2024), ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7 (Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale), convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 2024, n. 38, in riferimento agli artt. 3, 5, 48, 51, 97, secondo comma, 114 e 118 della Costituzione.

La Regione ricorrente premette di procedere all'impugnativa a seguito della relativa proposta del Consiglio delle autonomie locali della Regione Liguria, formulata ai sensi dell'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). La disposizione impugnata, che come subito si dirà incide sulla disciplina relativa al limite dei mandati dei sindaci, lederebbe infatti «fondamentali principi costituzionali posti a presidio delle autonomie locali», distinguendo irragionevolmente tra comuni: di qui la possibilità per la Regione di impugnarla a tutela delle attribuzioni degli enti locali (sono citate le sentenze n. 220 del 2021 e n. 298 del 2009 di questa Corte). Ciò anche in considerazione della circostanza che la nuova disciplina «produce effetti che ridondano in via generale sulla complessiva sfera di attribuzioni delle autonomie locali della Regione, da intendersi in un'ampia e completa accezione, non riferita cioè al solo profilo dell'esercizio delle singole, specifiche competenze amministrative, ma anche e soprattutto alla fondamentale componente di espressione politica, che ne costituisce presupposto indefettibile».

1.1.- Nel merito, la Regione Liguria osserva, innanzitutto, che a seguito della disposizione impugnata - che novella in parte l'art. 51, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) - per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti non è previsto alcun limite di mandato, per i sindaci dei comuni con popolazione compresa tra 5.001 abitanti e 15.000 abitanti è previsto un limite di tre mandati consecutivi, per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti viene mantenuto il limite di due mandati consecutivi. La Regione reputa in contrasto con i parametri costituzionali la circostanza che sia mantenuto il limite del doppio mandato per i comuni più grandi, allorché per quelli con popolazione compresa tra 5.001 e 15.000 abitanti il limite è di tre mandati consecutivi.

1.2.- Ricostruito il quadro normativo di interesse, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, nonché della recente sentenza n. 60 del 2023 di questa Corte, la Regione Liguria, innanzitutto, ritiene che la nuova disciplina in materia, come determinata dalla disposizione impugnata, incida in termini rilevanti, e manifestamente irragionevoli, sui diritti fondamentali ex artt. 48 e 51 Cost.

Il limite del doppio mandato consecutivo, infatti, è mantenuto «per un esiguo numero di enti» e, dunque, diventa eccezione alla regola, senza che ci siano ragioni costituzionalmente valide che la giustifichino, posto che essa si basa «sul solo dato dimensionale».

Secondo la ricorrente, molte delle ragioni addotte dalla giurisprudenza in relazione al precedente assetto «perdono di consistenza alla luce della nuova disciplina».

In particolare, se il limite dei mandati è finalizzato ad assicurare «l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali» (è citata la sentenza n. 60 del 2023 di questa Corte), non troverebbe alcuna valida giustificazione l'odierna distinzione tra comuni con popolazione tra 5.001 e 15.000 abitanti e comuni con popolazione oltre i 15.000 abitanti: tali esigenze, infatti, si porrebbero in termini esattamente identici per tutti i comuni. Semmai - sostiene la Regione Liguria - è proprio nei comuni dalle dimensioni più contenute che le finalità sottese al limite dovrebbero trovare ancor più ragion d'essere, stante che qui il rapporto tra eletto ed elettore «è certamente più intenso e diretto».

A conferma di quanto sin qui sostenuto, la Regione ricorrente rileva che, dall'esame dei lavori preparatori, si evince che la nuova disciplina è stata indotta dall'osservazione secondo cui «nei comuni di minore dimensione demografica risulta di fatto spesso problematico individuare candidature per la carica di primo cittadino, per cui il divieto di rielezione per un terzo mandato comporta rilevanti criticità». Ciò che, però, varrebbe per i «comuni effettivamente di minori dimensioni», ovvero quelli con popolazione sotto i 5.000 abitanti, non potendo essere considerati tali quelli fino a 15.000 abitanti, posto che «non risulta obiettivamente prospettabile l'argomento dell'asserita difficoltà di reperimento di candidati alla carica di sindaco riferito alla pressoché totalità dei comuni»: di qui l'irragionevolezza della nuova disciplina, che si fonderebbe su argomenti «erronei in fatto, incoerenti e implausibili».

Alla luce di quanto osservato, la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui esclude la possibilità del terzo mandato consecutivo alla carica di sindaco «per una ristrettissima sfera di enti locali, individuati sulla base del solo riferimento al dato dimensionale»: sarebbero infatti irragionevolmente lesi tanto il diritto di elettorato passivo quanto il diritto di elettorato attivo, con incidenza anche sul funzionamento delle autonomie locali.

1.3.- La Regione Liguria lamenta, poi, che la disposizione impugnata sia in contrasto anche con gli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., in quanto irragionevolmente impedirebbe agli amministratori locali di svolgere compiutamente le funzioni proprie del mandato. La possibilità di «assicurare un periodo di continuità dell'azione politico-ammini-

strativa», ove ovviamente ciò trovi il consenso dei cittadini, sarebbe infatti «sussistente ed apprezzabile» anche per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, in relazione ai quali, anzi, l'esigenza sarebbe «meritevole di ancor più attenta considerazione» in ragione della complessità degli interventi necessari in enti locali di tali dimensioni.

1.4.- Secondo la ricorrente, infine, la disciplina impugnata sarebbe altresì in contrasto con gli artt. 3, 5, 114 e 118 Cost., in quanto «non appare rispettosa dell'obbligo non solo di promozione delle autonomie locali in condizioni di eguaglianza, ma anche di assicurarne l'autonomia». La limitazione posta dal legislatore, infatti, inciderebbe ingiustificatamente «sulla stessa possibilità di assicurare a tutti i comuni ed ai relativi cittadini, mediante l'esercizio dei diritti di elettorato attivo e passivo, un adeguato livello di governo per una durata ragionevolmente stabilita dall'ordinamento in condizioni di eguaglianza». Il che, si sottolinea, produrrebbe effetti anche sulle funzioni che, ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost., i comuni esercitano sulla base di attribuzioni conferite con legge regionale.

1.5.- La Regione Liguria conclude osservando che ci sarebbero i presupposti «per l'adozione di una sentenza di accoglimento ad effetto additivo, volta a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma impugnata nella parte in cui ammettendo la possibilità di un terzo mandato consecutivo per i sindaci di comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 15.000 abitanti, analoga possibilità non prevede anche per i sindaci dei comuni con popolazione superiore». Il legislatore, infatti, avrebbe già esercitato la propria discrezionalità portando il limite di mandati consecutivi a tre per una larghissima parte dei comuni, limite che, per le ragioni anzidette, non potrebbe che essere esteso anche ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

2.- Con atto depositato il 27 giugno 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque sia, non fondato.

2.1.- Secondo il resistente, innanzitutto, le questioni sarebbero tutte inammissibili perché volte a sindacare scelte di merito riservate alla discrezionalità del legislatore statale.

2.2.- Nel merito, richiamati i princìpi affermati da ultimo dalla sentenza n. 60 del 2023 di questa Corte, il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che il legislatore, nella disciplina in discorso, ha tenuto conto, per un verso, della difficoltà di trovare figure di candidati nei comuni più piccoli e, per un altro, degli interessi «ad assicurare l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica».

Il bilanciamento tra queste opposte esigenze ha sempre trovato un punto di equilibrio nella limitazione di mandati consecutivi per i comuni di maggiori dimensioni: limitazione che, a seguito della disciplina impugnata, resta «invariata» per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, ma viene «variamente calibrata» per i comuni con popolazione inferiore. Una tale scelta del legislatore non potrebbe allora considerarsi lesiva degli artt. 3, 48 e 51 Cost.

2.3.- Manifestamente infondata sarebbe la questione promossa in riferimento agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., in quanto nessun limite di mandati consecutivi sarebbe costituzionalmente legittimo, ove dovesse riconoscersi prevalenza alla continuità dell'agire amministrativo.

2.4.- Del pari non fondati sarebbero i dubbi di legittimità costituzionale relativi al rispetto degli artt. 3, 5, 114 e 118 Cost.

La disciplina impugnata, infatti, sarebbe «neutra rispetto all'obiettivo di promozione delle autonomie locali»; determinerebbe una limitazione soltanto temporanea dell'elettorato passivo, funzionale ad assicurare la «effettività dell'esercizio dei diritti democratici dei cittadini»; assicurerebbe tutela alle esigenze di par condicio e di libertà di voto dei cittadini, senza limitare o alterare le funzioni e l'autonomia degli enti locali.

Il legislatore, in altri termini, avrebbe inteso garantire «il governo democratico delle autonomie locali» evitando il rischio che il sindaco, dopo due mandati consecutivi, «possa beneficiare di una posizione di vantaggio rispetto ad altri candidati».

3.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Liguria ha depositato una memoria con la quale ha insistito per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

3.1.- La ricorrente, nel ribadire gli argomenti già spesi nell'atto introduttivo, osserva in particolare che, secondo la nuova disciplina, la regola generale è quella per cui è possibile un terzo mandato consecutivo, del resto valevole per la quasi totalità dei comuni; la regola del doppio mandato è dunque speciale ma, basandosi sul solo dato dimensionale dell'ente locale, sarebbe priva di giustificazione.

3.2.- Non fondata sarebbe l'eccezione d'inammissibilità avanzata dal Presidente del Consiglio dei ministri in ordine alla discrezionalità del legislatore, perché ciò che viene contestata è la manifesta irragionevolezza della scelta legislativa di non consentire il terzo mandato anche nei comuni con un numero di abitanti superiore a 15.000.

3.3.- La Regione Liguria, poi, contesta gli argomenti utilizzati dal resistente per contestare la fondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale.

In particolare, da un lato, sarebbe una «petizione di principio» quella secondo cui sarebbe maggiormente avvertita, nei comuni di maggiori dimensioni, la necessità di evitare un numero eccessivo di mandati consecutivi; dall'altro, la paventata violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost. sarebbe stata dedotta assieme a quella dell'art. 3 Cost., perché si contesta non il limite in sé ai mandati consecutivi, ma la diversità di trattamento tra comuni, che si riverbera pertanto sul principio di continuità amministrativa, ancor più rilevante per gli enti locali di maggiori dimensioni.

Considerato in diritto

1.- La Regione Liguria, con il ricorso in epigrafe, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del d.l. n. 7 del 2024, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 5, 48, 51, 97, secondo comma, 114 e 118 Cost., nella parte in cui non prevede, anche per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, la possibilità di un terzo mandato consecutivo.

1.1.- La disposizione impugnata ha modificato l'art. 51, comma 2, t.u. enti locali, prevedendo, in particolare, che il secondo periodo sia sostituito dai seguenti: «Per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, il limite previsto dal primo periodo si applica allo scadere del terzo mandato. Le disposizioni di cui ai precedenti periodi non si applicano ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti».

Secondo la ricorrente, l'intervento legislativo - il quale, fermo il limite di due mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, porta a tre il limite di mandati consecutivi per i sindaci dei comuni tra 5.001 e 15.000 abitanti e lo rimuove per i sindaci dei comuni al di sotto dei 5.000 abitanti - si fonderebbe su un mero dato dimensionale, in sé non in grado di giustificare la diversità di trattamento tra gli enti locali. La disposizione impugnata violerebbe, pertanto, gli artt. 3, 48 e 51 Cost., in quanto sarebbero irragionevolmente limitati i diritti di elettorato attivo e passivo dei cittadini dei comuni con popolazione superiore a 15000 abitanti; lederebbe gli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., dal momento che sarebbe irragionevolmente impedito ai cittadini di avere un periodo di continuità dell'azione politico-amministrativa nei comuni di maggiori dimensioni; infine, violerebbe gli artt. 3, 5, 114 e 118 Cost., in quanto l'ingiustificata discriminazione tra comuni non sarebbe rispettosa dell'obbligo costituzionale di promuovere le autonomie locali e assicurarne l'eguaglianza.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità di tutte le questioni, perché sarebbero volte a sindacare scelte di merito riservate alla discrezionalità del legislatore statale.

2.1.- L'eccezione deve essere rigettata.

La Regione Liguria espressamente riconosce che la normativa relativa al limite dei mandati consecutivi per i sindaci sia espressione della discrezionalità del legislatore: ritiene, tuttavia, che tale discrezionalità sia stata esercitata in modo irragionevole e che, per rimediare al vulnus costituzionale che ne deriva, sia necessario estendere il limite di tre mandati consecutivi anche ai sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

In altri termini, viene chiesto a questa Corte di estendere una scelta già compiuta dal Parlamento - quella del limite di tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione tra i 5.001 e i 15.000 abitanti - ad altra fattispecie per la quale - irragionevolmente, a parere della ricorrente - la disciplina prevista è diversa. Ogni valutazione sulla correttezza di siffatta prospettazione concerne, tuttavia, il merito delle questioni di legittimità costituzionale e non la loro ammissibilità (in termini analoghi, sentenze n. 134 del 2024, n. 200 del 2023 e n. 171 del 2022).

3.- Nel merito, le questioni sono tutte non fondate.

Esse possono essere trattate unitariamente in quanto, nonostante evochino diversi parametri costituzionali, ruotano tutte, invero, attorno alla presunta irragionevolezza della scelta legislativa di prevedere limiti diversi ai mandati consecutivi per i sindaci, a seconda della dimensione della popolazione dei comuni.

3.1.- Un limite ai mandati consecutivi, nel numero di due, è stato introdotto per la prima volta con l'art. 2 della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), contestualmente alla previsione dell'elezione diretta del sindaco. L'art. 51, comma 2, t.u. enti locali, in attuazione della delega a «riuni[re] e coordina[re] le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province e loro forme associative» (art. 31, comma 1, della legge 3 agosto 1999, n. 265, recante «Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142»), ha confermato la regola del cosiddetto doppio mandato consecutivo.

Negli anni successivi, il legislatore ha progressivamente ritenuto di introdurre alcuni temperamenti al divieto di terzo mandato consecutivo.

L'art 1, comma 138, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) ha previsto che «[a]i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti non si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 51 del testo unico; ai sindaci dei medesimi comuni è comunque consentito un numero massimo di tre mandati».

Successivamente, l'art. 3 della legge 12 aprile 2022, n. 35 (Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limitazione del mandato dei sindaci e di controllo di gestione nei comuni di minori dimensioni, nonché al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconferibilità di incarichi negli enti privati in controllo pubblico) ha abrogato la disposizione introdotta nel 2014 e ha modificato l'art. 51, comma 2, t.u. enti locali, prevedendo il limite di tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e mantenendo il limite di due per tutti gli altri.

Con la disposizione impugnata, come si è già detto, il legislatore è nuovamente intervenuto sull'art. 51, comma 2, t.u. enti locali. All'esito di tale modifica legislativa, per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti resta fermo il divieto di un terzo mandato consecutivo; per i sindaci dei comuni con popolazioni compresa tra 5.001 e 15.000 abitanti il limite di mandati consecutivi è pari a tre; per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti non è previsto alcun limite di mandati. Tale ultima modifica legislativa è stata espressamente motivata - in sede di relazione illustrativa del Governo al disegno di legge di conversione della legge n. 38 del 2024 - con riferimento alla difficoltà di individuare candidature per la carica di primo cittadino nei comuni di minore dimensione demografica.

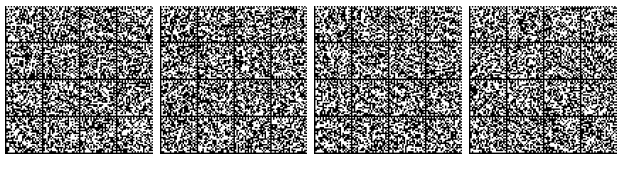
3.2.- Questa Corte ha di recente affermato che «[l]a previsione del numero massimo dei mandati consecutivi - in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare - riflette [...] una scelta normativa idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali» (sentenza n. 60 del 2023).

Proprio perché è frutto di un bilanciamento tra diversi interessi costituzionali, la individuazione del punto di equilibrio tra gli stessi ad opera della normativa in materia è espressione della discrezionalità del legislatore, che può essere sindacata da questa Corte solo se manifestamente irragionevole (sentenze n. 114 e n. 47 del 2024, n. 88 e n. 73 del 2023): ciò che, nel caso di specie, non è.

Con la disposizione impugnata, infatti, il legislatore ha ritenuto necessario, sulla base dell'esperienza, spostare lo «specifico punto di equilibrio» (ancora, sentenza n. 60 del 2023) tra i contrapposti interessi costituzionali in gioco, bilanciandoli diversamente a seconda della dimensione demografica dell'ente locale, sul presupposto che tra le classi di comuni nei quali si articola l'attuale disciplina vi siano rilevanti differenze, in ordine agli interessi economici e sociali che fanno capo agli stessi.

Il novellato art. 51, comma 2, t.u. enti locali è ispirato, così, a una logica graduale: nessun limite di mandato nei comuni demograficamente più piccoli, un limite di tre mandati consecutivi per i comuni intermedi, un limite di due mandati consecutivi per i comuni più popolosi. Si tratta di una scelta non manifestamente irragionevole, che, pur secondo una logica e una struttura diverse rispetto alle precedenti, intende realizzare un equo contemperamento tra i diritti e i princìpi costituzionali che vengono in considerazione. Ciò tanto più vale in relazione al profilo specificamente contestato dalla Regione Liguria, ovvero quello di prevedere, per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, un limite di due mandati consecutivi, anziché tre come è invece per i sindaci dei comuni con popolazione tra i 5.001 e i 15.000 abitanti: rientra, come si è detto, nella discrezionalità del legislatore prevedere, a seconda delle dimensioni demografiche dell'ente locale e in ragione delle differenze conseguentemente esistenti, un diverso limite di mandati consecutivi.

4.- Le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Liguria devono dunque essere dichiarate non fondate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7 (Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale), convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 2024, n. 38, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 48, 51, 97, secondo comma, 114 e 118 della Costituzione, dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 ottobre 2024.

F.to:
Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 10 dicembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240196

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **223**

Ordinanza del 31 luglio 2024 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Italian Tobacco Manufacturing srl, Yesmoke srl e Manifattura Italiana Tabacco spa (in fallimento) contro Agenzia delle dogane e dei monopoli, Ministero dell'economia e delle finanze e British American Tobacco Italia spa

Tributi – Accise – Aliquote di base e calcolo dell'accisa applicabile ai tabacchi lavorati – Previsione che l'onere fiscale minimo (OFM) è pari, per l'anno 2023, al 98,10 per cento della somma dell'accisa globale costituita dalle due componenti di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 3 dell'art. 39-*octies* del d.lgs. n. 504 del 1995 e dell'imposta sul valore aggiunto calcolate con riferimento al prezzo medio ponderato (PMP) delle sigarette e che la medesima percentuale è determinata al 98,70 per cento per l'anno 2024 e al 98,80 per cento a decorrere dall'anno 2025 – Previsione che l'OFM è applicato ai prezzi di vendita per i quali la somma dell'imposta sul valore aggiunto, applicata ai sensi dell'art. 39-*sexies* del citato decreto legislativo, e dell'accisa, applicata ai sensi del comma 3 dell'art. 39-*octies*, risulti inferiore al medesimo OFM – Previsione che l'accisa sui predetti prezzi di vendita è pari alla differenza tra l'importo dell'OFM e l'importo dell'imposta sul valore aggiunto applicata ai sensi dell'art. 39-*sexies*.

– Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), art. 39-*octies*, commi 6, 7 e 8.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2379 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Italian Tobacco Manufacturing S.r.l. e Manifattura Italiana Tabacco S.p.A. in Fallimento, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Pierluigi Piselli, Gianluca Sestini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

sul ricorso numero di registro generale 2960 del 2022, proposto da: Yesmoke S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Franco Ferrari, Chiara Giubileo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei legali rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti British American Tobacco Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 3831 del 2023, proposto da:

Yesmoke S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Franco Ferrari, Chiara Giubileo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei legali rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti British American Tobacco Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

per l'annullamento quanto al ricorso n. 2379 del 2020:

del provvedimento prot. n. 14359/RU del 13.1.20 e del relativo allegato;

della comunicazione riportante la «Tabella di ripartizione dei prezzi delle sigarette» adottata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

ove occorra del provvedimento prot. n. 27787 del 22.1.20 adottato dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli;

ove occorra del provvedimento prot. n. 55291 del 17.2.20 adottato dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli;

di ogni ulteriore atto ad esso presupposto, connesso o consequenziale che leda i diritti e/o gli interessi dell'odierna ricorrente.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti del 9/3/2021:

del provvedimento prot. n. 14359/RU del 13.1.20 e del relativo allegato;

della comunicazione riportante la «Tabella di ripartizione dei prezzi delle sigarette»;

del provvedimento del Direttore dell'Agenzia dei monopoli e delle dogane prot. n. 27787 del 22.1.20;

del provvedimento del Direttore dell'Agenzia dei monopoli e delle dogane prot. n. 55291 del 17.2.20;

di ogni ulteriore atto ad esso presupposto, connesso o consequenziale che leda i diritti e/o gli interessi dell'odierna ricorrente»,

della determinazione direttoriale prot. n. 16500/RU del 14.1.21;

della comunicazione riportante la «Tabella di ripartizione dei prezzi delle sigarette» adottata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

di ogni ulteriore atto ad esso presupposto, connesso o consequenziale che leda i diritti e/o gli interessi dell'odierna ricorrente.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti del 15/3/2022:

del provvedimento prot. n. 14359/RU del 13.1.20 e del relativo allegato;

della comunicazione riportante la «Tabella di ripartizione dei prezzi delle sigarette»;

del provvedimento del Direttore dell'Agenzia dei monopoli e delle dogane prot. n. 27787 del 22.1.20;

del provvedimento del Direttore dell'Agenzia dei monopoli e delle dogane prot. n. 55291 del 17.2.20;

di ogni ulteriore atto ad esso presupposto, connesso o consequenziale che leda i diritti e/o gli interessi dell'odierna ricorrente»;

della determinazione direttoriale prot. n. 16500/RU del 14.1.21;

di ogni ulteriore atto ad esso presupposto, connesso o consequenziale che leda i diritti e/o gli interessi dell'odierna ricorrente»,

della determinazione direttoriale prot. n. 13069/RU del 13.1.22;

di ogni ulteriore atto ad esso presupposto, connesso o consequenziale che leda i diritti e/o gli interessi dell'odierna ricorrente.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti del 15/2/2023:

del provvedimento prot. n. 14359/RU del 13.1.20 e del relativo allegato;

della comunicazione riportante la «Tabella di ripartizione dei prezzi delle sigarette»;

del provvedimento del Direttore dell'Agenzia dei monopoli e delle dogane prot. n. 27787 del 22.1.20;

del provvedimento del Direttore dell'Agenzia dei monopoli e delle dogane prot. n. 55291 del 17.2.20;

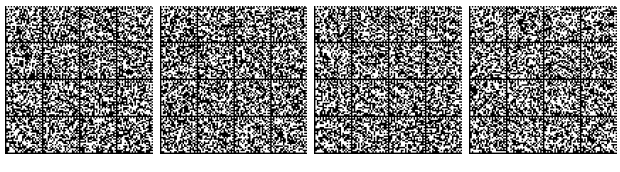
di ogni ulteriore atto ad esso presupposto, connesso o consequenziale che leda i diritti e/o gli interessi dell'odierna ricorrente;

della determinazione direttoriale prot. n. 16500/RU del 14.1.21;

della comunicazione riportante la «Tabella di ripartizione dei prezzi delle sigarette»;

di ogni ulteriore atto ad esso presupposto, connesso o consequenziale che leda i diritti e/o gli interessi dell'odierna ricorrente;

della determinazione direttoriale prot. n. 13069/RU del 13.1.22;



della comunicazione riportante la «la tabella di ripartizione del prezzo di vendita al pubblico delle sigarette» adottata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

di ogni ulteriore atto ad esso presupposto, connesso o consequenziale che leda i diritti e/o gli interessi dell'odierna ricorrente»;

del provvedimento prot. n. 632286/RU del 29.12.22 e del relativo allegato;

dell'Allegato rubricato «Tabella A - Sigarette» recante la «Tabella di ripartizione dei prezzi delle sigarette», adottata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli in virtù del provvedimento impugnato *supra* e ad esso allegato;

di ogni ulteriore atto ad esso presupposto, connesso o consequenziale che leda i diritti e/o gli interessi dell'odierna ricorrente»;

quanto al ricorso n. 2960 del 2022:

per l'annullamento

della determinazione direttoriale del Direttore Generale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli Prot.: 13069/RU del 13.1.2022, recante la tabella di ripartizione dei prezzi delle sigarette in vigore dal 16.1.2022;

della tabella di ripartizione dei prezzi delle sigarette allegata alla suddetta determinazione direttoriale;

della comunicazione del 14.1.2022 alla Società ricorrente della determinazione direttoriale suddetta;

di ogni altro atto e/o comportamento preordinato, conseguenziale e connesso nonché per l'accertamento e la dichiarazione del danno ingiusto subito e subendo dalla Società ricorrente per effetto degli impugnati provvedimenti, da risarcirsi mediante il pagamento di una cifra a ristoro da quantificarsi in corso di causa anche in via equitativa, unitamente ad interessi e rivalutazione monetaria, e per la condanna delle Amministrazioni resistenti al risarcimento del danno ingiusto subito e subendo dalla Società ricorrente per effetto degli impugnati provvedimenti;

quanto al ricorso n. 3831 del 2023:

per l'annullamento

della determinazione direttoriale del Direttore Generale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli prot.: 632286/RU del 29.12.2022, recante la Tabella di ripartizione del prezzo di vendita al pubblico delle sigarette in vigore dall'1.1.2023;

della determinazione direttoriale del Direttore Generale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli prot.: 66682/RU del 2.2.2023, recante determinazione del PMP-sigarette per l'anno 2023 e del connesso onere fiscale minimo, nonché conferma della Tabella di ripartizione del prezzo di vendita al pubblico delle sigarette già approvata dalla determinazione direttoriale suddetta;

della Tabella di ripartizione del prezzo di vendita al pubblico delle sigarette approvata in forza delle determinazioni direttoriali suddette nonché

di ogni altro atto e/o comportamento preordinato, conseguenziale e connesso.

Visti i ricorsi, i motivi aggiunti e i relativi allegati; Visti tutti gli atti della causa; Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e del Ministero dell'Economia e delle Finanze; Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 giugno 2024 il dott. Igor Nobile e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Svolgimento dei giudizi

La Italian Tobacco Manufacturing S.r.l. e la Yesmoke S.r.l. sono due imprese italiane che producono e commercializzano nel mercato nazionale sigarette a un prezzo inferiore a quello della classe di prezzo più richiesta.

Con ricorso iscritto nel registro generale del 2020 con il n. 2379 la società Manifattura Italiana Tabacco S.p.a. in fallimento, unitamente alla Italian Tobacco Manufacturing S.r.l., affittuaria del complesso aziendale di proprietà della Manifattura Italiana Tabacco S.p.a. in virtù di un relativo contratto stipulato nel 2019, ha impugnato il provvedimento del 13 gennaio 2020, prot. 14359, con il quale l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (di seguito anche «ADM») ha aggiornato e approvato, per l'anno 2020, la «tabella di ripartizione del prezzo di vendita al pubblico delle sigarette» ai sensi dell'art. 39-*quinquies* del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, previa individuazione dell'onere fiscale minimo per chilogrammo convenzionale nella misura pari a Euro 188,73.

Con un articolato motivo di ricorso, si evidenzia il contrasto della disposizione dell'art. 39-*octies* del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (recante il «Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative»), sulla cui base si determina l'onere fiscale minimo (nel prosieguo anche «OFM»), rispetto agli articoli 7, par. 2, e 8, par. 6, direttiva 2011/64/UE del Consiglio del 21 giugno 2011 («relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato»), che lo ha istituito e di cui la prima è attuazione, nonché la violazione del giudicato derivante dalla sentenza della Corte di Giustizia del 9.10.2014, causa C-428/13, che ha, in passato, sanzionato la disciplina italiana sulla c.d. accisa minima penalizzante.

Analoga frizione viene ravvisata con riferimento alle disposizioni del Trattato sull'Unione Europea sulla libera concorrenza e sul principio di libera circolazione delle merci (articoli 26, 27, 28, 29, 34 e 35, 101, 102, 173 del sul funzionamento dell'Unione Europea - TFUE), oltre che in relazione alle previsioni costituzionali (articoli 11 e 117 Cost.) volte a garantire l'efficacia delle fonti comunitarie nel sistema giuridico interno.

La Italian Tobacco Manufacturing afferma di commercializzare i propri prodotti ad un prezzo al pubblico di Euro 4,50-4,70 a pacchetto. Sostiene, quindi, che il peso economico derivante dall'«onere fiscale minimo» verrebbe ad incidere in misura maggiore sui prodotti c.d. di «fascia bassa» che, come quelli propri, sono venduti ad un prezzo al pubblico inferiore ad Euro 4,80 a pacchetto (contenente 20 sigarette) e, quindi, ad un prezzo inferiore al c.d. «prezzo di parità» (prossimo al prezzo medio ponderato di vendita per chilogrammo convenzionale di sigarette vendute in Italia che per il 2020 è pari a Euro 4,80 a pacchetto contenente 20 sigarette), anziché in maniera identica, come prevede il legislatore europeo; in questo modo, verrebbe introdotta una tassazione inversamente proporzionale rispetto al prezzo di vendita (più è basso il prezzo di vendita maggiore è la tassazione che grava sul produttore) e si inciderebbe sulla libertà dei produttori di fissare il prezzo di vendita delle sigarette (che sarebbero costretti ad aumentare il prezzo per evitare di andare in perdita).

Si invoca, dunque, la disapplicazione della disciplina nazionale per contrasto con quella europea, da cui poi discenderebbe l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, adottati in base alle disposizioni nazionali, salvo voler adire in via pregiudiziale la Corte di Giustizia dell'Unione ai sensi dell'art. 267 TFUE, chiamandola a stabilire se gli articoli 7, par. 2, e 8, par. 6, della direttiva 2011/64/UE ostano a una normativa nazionale che introduce un onere fiscale minimo, il cui aumento annuale produce effetti soltanto sui pacchetti di sigarette il cui costo di vendita è più basso rispetto ad altri ed è ancorato non più ad un importo predeterminato dal legislatore ma all'andamento del prezzo medio ponderato (PMP), elemento a sua volta condizionato dalle condotte di mercato degli operatori economici di maggiori dimensioni.

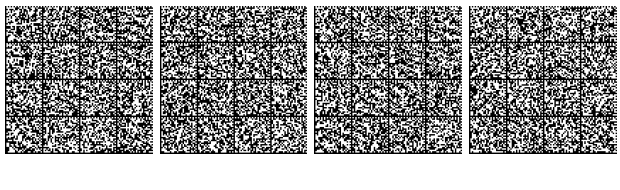
Con un secondo motivo di ricorso, si censura la violazione dell'art. 107 del TFUE, relativo alla disciplina sugli aiuti di stato, ritenendo che la normativa italiana produrrebbe un trattamento fiscale vantaggioso in favore di soli tre grandi operatori che detengono di fatto il 90% del mercato di riferimento, dando così luogo ad un aiuto di Stato sotto forma di sovvenzioni. Si invoca comunque la disapplicazione della normativa interna o, in subordine, la rimessione della questione alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sul se l'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea osta a una normativa nazionale che introduca un regime fiscale più favorevole per alcune categorie di sigarette rispetto ad altri e implichi la possibilità, da parte degli operatori economici di maggiori dimensioni, di determinare l'andamento del PMP e, per tale via, dell'onere fiscale minimo.

Con un terzo motivo di ricorso, si lamenta la violazione dei principi di proporzionalità e progressività delle imposte (art. 53 Cost.), in quanto l'imposizione dell'onere fiscale minimo finirebbe per penalizzare i prodotti della fascia bassa di mercato a causa dell'assenza di progressività e proporzionalità delle modalità di calcolo e di aggiornamento delle accise sulle sigarette; l'onere fiscale minimo, così come congegnato, sarebbe soggetto ad aumenti che gravano in misura del tutto sproporzionata sui pacchetti di sigarette dal prezzo di vendita più basso, mentre toccano in misura del tutto marginale quelli venduti ad un prezzo pari o superiore al PMP. Chiede, inoltre, che venga sollevata questione di costituzionalità dell'art. 39-*octies*, comma 6, decreto legislativo n. 504/1995, per violazione degli articoli 3 e 53, Cost.,nella parte in cui la modalità di aggiornamento automatico dell'onere fiscale minimo, del tutto estranea a valutazioni in ordine all'andamento del mercato di riferimento, è sostanzialmente rimessa al comportamento dei grandi operatori economici del settore, a discapito delle imprese di più piccole dimensioni destinate, per tale via, a fuoriuscire dal mercato della produzione e della vendita delle sigarette.

Con (un primo) ricorso per motivi aggiunti è stato successivamente impugnato il provvedimento del 14 gennaio 2021, prot. 1600, con il quale l'ADM ha poi aggiornato e approvato, per l'anno 2021, la «tabella di ripartizione del prezzo di vendita al pubblico delle sigarette» ai sensi dell'art. 39-*quinquies* del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, previa individuazione dell'onere fiscale minimo per chilogrammo convenzionale nella misura pari a Euro 193,21, facendo sostanzialmente valere le censure sopra indicate rapportate ai valori dell'onere fiscale minimo stabiliti dall'ADM per l'anno di riferimento.

Con un secondo ricorso per motivi aggiunti è stato, infine, impugnato il provvedimento del 13 gennaio 2022, prot. 13069, con il quale l'ADM ha aggiornato e approvato, anche per l'anno 2022, la «tabella di ripartizione del prezzo di vendita al pubblico delle sigarette» ai sensi dell'art. 39-*quinquies* del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, previa individuazione dell'onere fiscale minimo per chilogrammo convenzionale nella misura pari a Euro 194,72, sempre facendo sostanzialmente valere le censure sopra indicate rapportate ai valori dell'onere fiscale minimo stabiliti dall'ADM per l'anno di riferimento.

Con ricorso iscritto nel registro generale del 2022 con il n. 2960 anche la Yesmoke S.r.l. ha impugnato il provvedimento del 13 gennaio 2022, prot. 13069, con il quale l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) ha aggiornato



e approvato, per l'anno 2022, la «tabella di ripartizione del prezzo di vendita al pubblico delle sigarette» ai sensi dell'art. 39-*quinquies* del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, previa individuazione dell'onere fiscale minimo per chilogrammo convenzionale nella misura pari a Euro 194,72.

Anche in questo caso, con un articolato motivo di ricorso si evidenzia il contrasto dell'art. 39-*octies*, decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, sulla cui base si determina l'onere fiscale minimo, rispetto all'art. 7, par. 4, direttiva 2011/64/UE del Consiglio del 21 giugno 2011 («relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato»), che ha istituito l'onere fiscale minimo e di cui la prima disposizione costituisce attuazione, oltre alla violazione del giudicato derivante dalle sentenze della Corte di Giustizia del 24.6.2010, causa C-571/08 e del 9.10.2014, causa C-428/13, che hanno, in passato, sanzionato la disciplina italiana sul c.d. prezzo minimo e sulla c.d. accisa minima penalizzante avente molte similitudini con quella l'attuale sull'onere fiscale minimo. Ugualmente, analoga frizione viene ravvisata con riferimento alle disposizioni del Trattato sull'Unione europea sulla libera concorrenza e sul principio di libera circolazione delle merci (articoli 26, 27, 28, 29, 34 e 35, 101, 102, 173 TFUE) e in relazione alle previsioni costituzionali (articoli 11 e 117 Cost.) volte a garantire l'efficacia delle fonti comunitarie nel sistema giuridico interno.

La Yesmoke afferma di commercializzare i propri prodotti ad un prezzo al pubblico di Euro 4,34-4,80 a pacchetto. Anche tale società sostiene, quindi, che il peso economico derivante dall'«onere fiscale minimo» verrebbe ad incidere in misura maggiore sui prodotti c.d. di «fascia bassa» che, come quelli propri, sono venduti ad un prezzo al pubblico inferiore ad Euro 5,20 a pacchetto (contenente 20 sigarette) e, quindi, ad un prezzo inferiore al c.d. «prezzo di parità», anziché in maniera identica, come prevede il legislatore europeo; in questo modo, verrebbe introdotta una tassazione inversamente proporzionale rispetto al prezzo di vendita (più è basso il prezzo di vendita maggiore è la tassazione che grava sul produttore) e si inciderebbe sulla libertà dei produttori di fissare il prezzo di vendita delle sigarette (che sarebbero costretti ad aumentare il prezzo per evitare di andare in perdita).

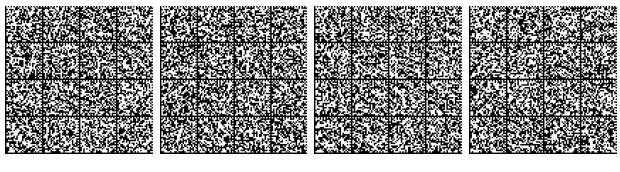
Invoca, quindi, la disapplicazione della disciplina nazionale per contrasto con quella europea, da cui poi discenderebbe l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, adottati in base alle disposizioni nazionali.

Sotto un distinto profilo, la ricorrente lamenta la violazione dei principi di proporzionalità e progressività delle imposte (art. 53 Cost.), in quanto l'imposizione fiscale sui prezzi di vendita delle sigarette di fascia bassa determinerebbe una contrazione dei volumi prodotti che finirebbe per incidere sulla capacità contributiva del produttore, penalizzando, in modo irragionevole ed illogico, le imprese di più piccole dimensioni che non possono agevolmente delocalizzare e/o diversificare la propria produzione.

Infine, formula domanda di risarcimento del danno subito nel periodo gennaio 2019-gennaio 2022, in quanto a causa dell'introduzione dell'onere fiscale minimo la società avrebbe nel tempo aumentato i prezzi di vendita dei propri prodotti, (invano) confidando di anno in anno in provvedimenti migliorativi della propria situazione e così subendo ingenti perdite dovute alla perdita di quote di mercato rappresentate dai consumatori interessati ad acquistare prodotti a costi più bassi.

La Sezione, con ordinanza n. 4570/2022 (adottata nell'ambito del giudizio rg. 2960/2022) ha ritenuto «necessario accertare, ai fini della decisione, in che modo l'Autorità italiana abbia determinato l'onere fiscale minimo ai sensi della disciplina europea e nazionale applicabile e abbia stabilito la tabella di ripartizione dei prezzi delle sigarette .... in cui si dia evidenza: *i)* degli accertamenti istruttori compiuti dall'Autorità italiana per determinare l'onere fiscale minimo in relazione a tutte le sue componenti (accisa globale e IVA calcolate con riferimento al "PMP-sigarette"); *ii)* in che modo l'onere fiscale minimo incide e opera con riferimento alla tabella di ripartizione dei prezzi delle sigarette; *iii)* se e con quale modalità l'onere fiscale minimo varia al variare del prezzo di vendita al pubblico dei tabacchi lavorati».

L'ADM ha riscontrato l'incombente istruttorio depositando la relazione in data 10 giugno 2022, in cui si riferisce, in particolare, che «In caso di variazione del PMP-sigarette, vengono rideterminate le componenti specifica e proporzionale, con conseguente variazione della fiscalità dei prezzi non incisi dall'OFM. Il meccanismo di mantenere l'onere fiscale minimo come percentuale delle imposte complessive (IVA e accisa) calcolate sul PMP, comporta quindi l'aumento dell'OFM nel caso di aumenti di prezzo o la riduzione dello stesso nei casi in cui occorrano riduzioni di prezzo e quindi del PMP. Come atteso, l'aumento dell'onere fiscale minimo incide sulla dinamica dei prezzi al di sotto del prezzo oltre il quale cessa l'applicazione dell'onere fiscale minimo, non riguardando invece le classi di prezzo superiori a tale livello ... L'onere fiscale minimo così come attualmente determinato, pari a 194,72 - corrispondente alla percentuale attuale dell'accisa globale e dell'IVA gravanti sul "PMP- sigarette" (96,22%), si applica a tutti i prezzi di sigarette per i quali la somma dell'accisa, calcolata in base alle due componenti, specifica e *ad valorem*, e dell'IVA, calcolata con l'applicazione dell'aliquota ordinaria, sia inferiore a 194,72 euro/chilogrammo, cioè fino al prezzo di circa 245 euro/chilogrammo. Oltre tale livello di prezzo, infatti, l'onere fiscale complessivo (accisa più IVA) risulta di importo superiore all'onere fiscale minimo di 194,72 euro/chilogrammo». Analoga richiesta è stata successivamente



sollecitata dal Collegio, con ordinanza n. 1436/2023, riscontrata dall'ADM in data 9.5.2023, anche nell'ambito del ricorso r.g. n. 2379/2020.

Nel costituirsi in giudizio, l'Agenzia fiscale ha replicato puntualmente alle censure sollevate in entrambi i gravami, evidenziando in particolare la conformità della disciplina nazionale con l'art. 7, comma 4 della Direttiva 2011/64 (UE), che consente agli Stati membri, laddove necessario, di introdurre in relazione all'accisa sulle sigarette «un onere fiscale minimo» e sottolineando come lo Stato, tramite tale misura fiscale, intenda altresì scoraggiare l'utilizzo dei prodotti da fumo per tutelare la salute collettiva e ridurre le frodi e il contrabbando.

Entrambe le cause sono state chiamate per la trattazione nel merito all'udienza del 12 ottobre 2022 e, dopo la discussione di rito, sono passate in decisione.

Con ordinanza n. 13610/2022, pubblicata il 21.10.2022, questa Sezione, previa riunione dei gravami, ai sensi dell'art. 70 c.p.a. (sussistendo una stretta connessione oggettiva, sotto il profilo del petitum immediato e della causa petendi, tra i contenziosi aventi ad oggetto la domanda di annullamento dei provvedimenti con i quali l'ADM ha determinato l'onere fiscale minimo negli anni 2020, 2021, 2022), ritenendo rilevanti e non manifestamente infondate le censure e le questioni sollevate e implicate dai predetti ricorsi, ha rimesso al vaglio della Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale «dell'art. 39-*octies*, commi 1-8, del decreto legislativo n. 504/1995, in relazione alla violazione degli articoli 11 e 117 Cost., integrati dalla disciplina interposta dettata dagli articoli 7, par. 3 e 4, 14, par. 1 e 15, par. 1, della direttiva 2011/64/UE sull'onere fiscale minimo, salvo che il giudice costituzionale ritenga di interpellare la Corte di giustizia sulla corretta interpretazione della disciplina europea in esame», conseguentemente disponendo, in attesa della pronuncia del Giudice delle Leggi, la sospensione dei giudizi ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Questo Tribunale ha, in particolare, adito la Corte costituzionale (anziché la Corte di Giustizia *Ue)* ritenendo che la disposizione della Direttiva 2011/64/UE che prevede l'onere fiscale minimo sia priva di efficacia diretta, necessitando di adattamenti e attualizzazioni a cura del legislatore nazionale, con conseguente impossibilità di operare l'eventuale disapplicazione della norma nazionale contrastante e, per converso, necessità (laddove la questione sia rilevante nei giudizi *a quo* e non sia percorribile l'opzione ermeneutica dell'interpretazione conforme) di promuovere incidente di costituzionalità alla Corte costituzionale per violazione degli art. 11 e 117 Cost., quali parametri costituzionali integrati dalla interposta disposizione europea priva di efficacia diretta (*cfr*:, Corte costituzionale, 14 dicembre 2017, n. 269 e 18 luglio 2013, n. 207).

Con la suddetta ordinanza di rimessione, la Sezione ha, dunque, rilevato due «distonie», ovvero due profili di insanabile contrasto dell'art. 39-*octies* del decreto legislativo n. 504/95 con la citata Direttiva.

In particolare, si è rilevato che:

1) (prima distonia) «L'accisa globale di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 39-*octies* del decreto legislativo n. 504/1995 è composta da una componente *ad valorem* che varia proporzionalmente in base al prezzo di vendita al consumatore e quindi è rapportata alla base imponibile di riferimento (prezzo). Per i prodotti a basso prezzo di vendita l'accisa *ad valorem* produce un gettito inferiore rispetto alla base imponibile dei prodotti a più alto prezzo di vendita. Ciò comporta che, per tali prodotti di sigarette, la somma dell'accisa globale e dell'IVA è inferiore rispetto a quella che si ottiene dai prodotti di prezzo maggiore, il che conduce, di conseguenza, ad applicare l'imposta minima»;

2) (seconda distonia) «l'onere fiscale minimo (pari al 96,22%) si calcola sulla somma dell'accisa globale e dell'IVA, calcolate entrambe con riferimento al "PMP-sigarette". Il "PMP-sigarette", ai sensi dell'art. 39-quinques, comma 2, decreto legislativo n. 504/1995, viene determinato annualmente (entro il primo marzo dell'anno solare successivo) "sulla base del rapporto, espresso in euro con troncamento dei decimali, tra il valore totale, calcolato con riferimento al prezzo di vendita comprensivo di tutte le imposte, delle sigarette immesse in consumo nell'anno solare precedente e la quantità totale delle medesime sigarette".

Ciò comporta che il "PMP-sigarette" è ancorato e oscilla in base alla variazione dei prezzi totali di vendita delle sigarette (fatturato dell'anno precedente). Di conseguenza l'aumento del prezzo di vendita delle sigarette accresce la base sui cui si calcola l'aliquota dell'onere fiscale minimo.

In questo modo però i produttori che offrono sigarette ad un prezzo più elevato e quindi realizzano un maggior fatturato (ossia le multinazionali) sono in grado di modificare la soglia dell'onere fiscale minimo mediante il semplice aumento dei prezzi di vendita. Infatti, per effetto del sistema di calcolo delineato dal legislatore italiano, aumentando il prezzo di vendita dei prodotti si innalza automaticamente il denominatore sulla cui base si effettua il rapporto tra fatturato e quantità di sigarette vendute e quindi si ottiene una soglia dell'onere fiscale minimo più alta.

La politica dell'aumento dei prezzi dei grandi operatori determina in via diretta l'aumento del carico fiscale che devono sopportare i piccoli operatori. Ove la somma dell'accisa globale e quella sull'Iva sia inferiore alla soglia

dell'onere fiscale minimo (determinata in virtù delle politiche di prezzo delle multinazionali), i produttori che vendono a prezzi minori (in genere piccoli operatori) subiscono un prelievo fiscale maggiore rispetto a quello che avrebbero subito applicando la tassazione ordinaria».

Successivamente, la società Manifattura Italiana Tabacco S.p.a. in fallimento, sempre unitamente alla Italian Tobacco Manufacturing S.r.l., ha impugnato con motivi aggiunti (terzo atto per motivi aggiunti) il provvedimento prot. n. 632286 del 29 dicembre 22 con cui il Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha stabilito che «A decorrere dalla data del 1° gennaio 2023 le tabelle di ripartizione dei prezzi di vendita al pubblico delle sigarette e del tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare le sigarette» e l'Allegato rubricato «Tabella A - Sigarette» recante la «Tabella di ripartizione dei prezzi delle sigarette».

Per mezzo della legge di bilancio per il 2023 (legge n. 197/2022), la misura percentuale dell'onere fiscale minimo rispetto all'imposizione globale applicata alle sigarette, è stata progressivamente incrementata (98,10% per il 2023, 98,50% per il 2024 e 98,60% dal 2025).

Il predetto provvedimento prot. n. 632286/2022 è stato censurato «per gli stessi vizi già avanzati in sede di ricorso introduttivo, nonché in sede di motivi aggiunti», evidenziando come anche tale ultimo provvedimento «si appalesa gravemente illegittimo in quanto gravemente distorsivo della concorrenza in quanto avvantaggia i grandi produttori di sigarette di fascia medio-alta a discapito dei pochi produttori di sigarette di fascia medio-bassa».

Ritenendo che, anche in relazione all'impugnazione proposta con i terzi motivi aggiunti a seguito delle modifiche apportate dal comma 122 dell'art. 1 della n. 197/2022 alla disciplina sull'onere fiscale minimo stabilita nell'art. 39-*octies*, commi 3 e 6, del decreto legislativo n. 504/1995, fossero confermati i sospetti di incostituzionalità, questa Sezione, con ordinanza n. 8199/2023, pubblicata il 12.5.2023, ha nuovamente rimesso al vaglio della Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 39-*octies*, commi 1-8, del decreto legislativo n. 504/1995, nel testo modificato dal comma 122 dell'art. 1 della n. 197/2022, prospettando problematiche analoghe a quelle già evidenziate con la precedente ordinanza di rimessione, rigettando, altresì, l'adozione della misura cautelare e confermando la sospensione del giudizio.

Con sentenza n. 220 del 14.12.2023, la Corte costituzionale, adita da questo Tribunale, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in ragione di una ritenuta «incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento».

La Corte ha evidenziato la carente o assente analisi dei seguenti riferimenti tratti dalla Direttiva n. 2011/64/UE:

il par. 4 dell'art. 8, nella misura in cui àncora l'importo delle accise sulle sigarette al PMP-sigarette, incidendo, come l'OFM, in modo proporzionalmente maggiore sui prezzi via via più elevati;

il considerando n. 14, che rapporta la componente *ad valorem* al prezzo medio ponderato delle sigarette;

l'art. 10, par. 2, secondo cui l'accisa globale, dal 1°.1.2014, è pari ad almeno il 60% del PMP-sigarette;

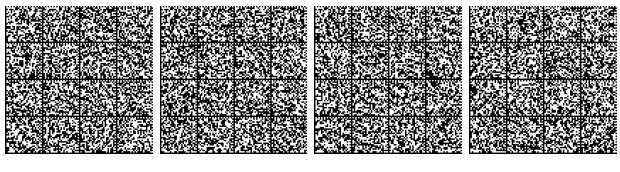
l'art. 8, par. 6, che consente agli Stati di applicare un'accisa minima sulle sigarette.

Con il ricorso iscritto nel registro generale del 2023 con il n. 3831 la Yesmoke S.r.l. ha, poi, impugnato:

a) il provvedimento del 632286/RU del 29.12.2022, pubblicato sul sito internet dell'Agenzia il 30.12.2022, con il quale l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) ha aggiornato e approvato, per l'anno 2023, la «tabella di ripartizione del prezzo di vendita al pubblico delle sigarette» ai sensi dell'art. 39-*quinquies* del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504;

b) la determinazione direttoriale del Direttore Generale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli prot. 66682/RU del 2.2.2023, pubblicata sul sito internet dell'Agenzia il 3.2.2023, recante determinazione del PMP-sigarette per l'anno 2023 e del connesso onere fiscale minimo, nonché conferma della Tabella di ripartizione del prezzo di vendita al pubblico delle sigarette. Per l'anno 2023 il PMP-sigarette è stato individuato nell'importo di euro 262,00 per chilogrammo convenzionale, mentre l'onere fiscale minimo ammonta all'importo di euro 199,72 per chilogrammo convenzionale. Yesmoke prospetta motivi di ricorsi analoghi a quelli formulati nel precedente giudizio, di cui al r.g. 2022/02960, facendo inoltre espressa riserva di azione risarcitoria per i danni asseritamente derivanti dai provvedimenti impugnati.

Successivamente al deposito della sentenza n. 220/2023 della Corte costituzionale (in data 14.12.2023), le società Manifattura italiana tabacco s.p.a. in fallimento e Italian tobacco manufacturing s.r.l., in relazione al giudizio r.g. 2020/02379, hanno depositato, in data 16.2.2024, istanza *ex* art. 80 c.p.a. di fissazione d'udienza per la prosecuzione del giudizio. Dette società, con ulteriori note difensive, insistevano per la fondatezza del gravame, prospettando, altresì, la possibilità del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea in merito alla corretta interpretazione della disciplina europea o, in via subordinata, la nuova rimessione alla Corte costituzionale.



Analoga istanza è stata depositata da Yesmoke S.r.l., in data 18.1.2024, quanto ai giudizi di cui ai n. r.g. 2960/2022 e 3831/2023, con richiesta di riunione *ex* art. 70 c.p.a.. Con successive note difensive, la società insisteva per la fondatezza del gravame, confermando l'interesse allo scrutinio delle censure anche sotto il profilo risarcitorio e instando per l'accoglimento dei ricorsi, previa disapplicazione diretta della normativa nazionale in contrasto con quella europea o, in via subordinata, per la rimessione alla Corte di Giustizia UE ovvero per la ulteriore rimessione alla Corte costituzionale.

All'udienza pubblica del 19 giugno 2024, dopo ampia discussione, le cause relative ai ricorsi in epigrafe sono state trattenute in decisione.

Facendo seguito a quanto precede, lo scrivente Tribunale ritiene che, analizzato il quadro normativo di riferimento (nazionale ed europeo), anche alla luce delle motivazioni rassegnate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 220/2023, continui a persistere la rilevanza della questione di costituzionalità e la sua non manifesta infondatezza, in relazione ai profili di seguito esplicati, talchè si ritiene necessario adire nuovamente, in merito, il Giudice delle Leggi, previa riunione dei giudizi *ex* art. 70 c.p.a..

A fronte di un giudicato costituzionale di inammissibilità, come nel caso in esame, per difetto di motivazione, non è infatti preclusa al giudice remittente la possibilità di adire nuovamente la Corte (qualora persistano i dubbi di compatibilità costituzionale della legge nazionale), ferma l'impossibilità di replicare sic et simpliciter il quadro prospettico già vagliato negativamente (*cfr.*, in tal senso, la recente Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 12 del 24 maggio 2024, in cui si citano, fra l'altro, le seguenti pronunce del Consiglio di Stato: sentenze 247 del 2022, n. 115 del 2019, n. 252 del 2012 e n. 189 del 2001; ordinanze n. 371 del 2004 e n. 399 del 2002; sentenza n. 135 del 1984).

Rispetto a quanto già prospettato da questo Tribunale con le precedenti ordinanze di rimessione, si rimodulano - tenuto conto dei rilievi della Corte - i dubbi di conformità della legge nazionale, previa sintetica rassegna del quadro regolatorio, anche in ordine alle disposizioni invocate dal Giudice delle Leggi.

Quadro regolatorio (europeo e nazionale)

Si ritiene opportuno, dapprima, analizzare le pertinenti disposizioni della Direttiva 2011/64/UE, così come indicato dalla Corte nella sentenza n. 220/2023, facendo rinvio all'esaustiva trattazione, contenuta nella precedente ordinanza di rimessione n. 13610/2022, quanto agli aspetti di carattere generale della questione (riferimenti al TFUE, alle competenze dell'Unione Europea ed alla funzione armonizzatrice della politica fiscale anche con riguardo al mercato del commercio delle sigarette, caratterizzato dalla presenza di una domanda elastica rispetto al prezzo di vendita e, soprattutto in Italia, da uno scenario fortemente oligopolistico, nel quale tre multinazionali estere detengono oltre il 90% della quota di mercato).

In primo luogo, la Direttiva in questione fissa, nei vari considerando, alcuni principi di carattere generale, applicabili alla più ampia categoria dei tabacchi lavorati ed anche, nello specifico, alle sigarette.

In particolare, occorre considerare:

il n.ro 2: «La normativa dell'Unione in materia di tassazione dei prodotti del tabacco deve garantire il corretto funzionamento del mercato interno e, al contempo, un livello elevato di protezione della salute»;

il n.ro 9: «L'armonizzazione delle strutture per quanto riguarda le accise dei tabacchi deve, in particolare, far sì che la competitività delle varie categorie di tabacchi lavorati appartenenti a uno stesso gruppo non sia falsata dagli effetti dell'imposizione e che, di conseguenza, sia realizzata l'apertura dei mercati nazionali degli Stati membri»;

il n.ro 10: «Le esigenze della concorrenza implicano un sistema di prezzi che si formino liberamente per tutti i gruppi di tabacchi lavorati»;

il n.ro 11: «La struttura dell'accisa sulle sigarette deve comprendere, oltre a un elemento specifico determinato per unità di prodotto, un elemento proporzionale basato sul prezzo di vendita al minuto comprensivo di tutte le imposte. Avendo l'imposta sul volume d'affari relativa alle sigarette lo stesso effetto di un'accisa *ad valorem*, è opportuno tenerne conto nello stabilire il rapporto fra l'elemento specifico dell'accisa e l'onere fiscale totale»;

il n.ro 12: «Fatta salva la struttura fiscale mista e la percentuale massima dell'elemento specifico nell'onere fiscale totale, è opportuno che gli Stati membri dispongano di mezzi efficaci per applicare accise specifiche o minime sulle sigarette così da garantire l'applicazione di almeno un determinato onere fiscale minimo in tutta l'Unione»;

il n.ro 13: «Per il corretto funzionamento del mercato interno, è necessario fissare accise minime per le diverse categorie di tabacchi lavorati»;

il n.ro 14: «Riguardo alle sigarette, è opportuno garantire condizioni neutre di concorrenza per i produttori, ridurre la frammentazione dei mercati del tabacco e mettere in rilievo gli obiettivi di tipo sanitario. Un requisito minimo *ad valorem* dovrebbe quindi essere espresso in termini di prezzo medio ponderato di vendita al minuto, mentre un importo minimo dovrebbe applicarsi a tutte le sigarette. Per gli stessi motivi, il prezzo medio ponderato di vendita al

minuto dovrebbe servire anche come riferimento per determinare l'incidenza dell'accisa specifica sull'onere fiscale totale».

Dai citati «considerando» della Direttiva, può evincersi che, nel settore dei tabacchi lavorati (e nelle sigarette *in primis*) l'Unione Europea intende realizzare l'obiettivo di armonizzare l'imposizione per tutelare precipuamente il corretto funzionamento del mercato unionale (rif. considerando n. 9, 10, 12 e 14). Allo scopo, la Direttiva prevede una struttura tripartita dell'imposizione (accisa *ad valorem*, accisa specifica e imposta sul valore aggiunto - rif. n.ro 11) e la necessità di contemplare valori minimi dell'accisa (n. 13).

Tale impostazione non esclude, in particolar modo per le sigarette, anzi contempla espressamente - visto l'indubbio impatto di tali prodotti sulla salute umana - la necessità di salvaguardare gli obiettivi di tipo sanitario (n. 14) e di applicare un onere fiscale minimo nell'Unione, ossia un'imposizione minima gravante sui tabacchi. Si può, quindi, affermare che l'onere fiscale minimo viene concepito quale strumento, al contempo, di armonizzazione delle imposte a livello unionale (si fissa un onere minimo, tale da scongiurare un eccessivo squilibrio nei prezzi fra i vari Stati) e di presidio per la salute (un prezzo eccessivamente basso del prodotto favorisce il sovraconsumo dello stesso).

Venendo alle specifiche disposizioni introdotte dalla Direttiva 2011/64/UE con riferimento al regime della tassazione delle sigarette, gli articoli 7, par. 1 e 9, par. 2 hanno previso un sistema misto nel quale le imposte applicate comprendono: *a)* l'accisa specifica, calcolata in rapporto al peso o al numero dei pezzi dei prodotti; *b)* l'accisa *ad valorem*, calcolata sui prezzi massimi di vendita al minuto (comprensivi anche dell'iva); *c)* l'iva, proporzionale al prezzo di vendita al minuto.

Con riguardo all'accisa, la componente *ad valorem* varia, pertanto, in base al prezzo di vendita al minuto comprensivo di tutte le imposte (opera quindi in modo proporzionale, in modo analogo all'imposta sul valore aggiunto), mentre quella specifica varia in base all'unità di prodotto venduto nel mercato ed opera in termini fissi rispetto alla variabile prezzo.

Il successivo par. 2 dell'art. 7 cit. stabilisce che «L'aliquota dell'accisa *ad valorem* e l'importo dell'accisa specifica devono essere uguali per tutte le sigarette».

Il par. 3 dell'art. 7 cit. precisa che «è stabilito per le sigarette in tutti gli Stati membri lo stesso rapporto tra l'accisa specifica e la somma dell'accisa *ad valorem* e dell'imposta sul volume d'affari, in modo che la gamma dei prezzi di vendita al minuto rifletta equamente il divario dei prezzi di cessione dei produttori».

Il par. 4 dell'art. 7 cit., con una disposizione di chiusura, chiarisce, poi, che «Nella misura in cui ciò risulti necessario, l'accisa sulle sigarette può comportare un onere fiscale minimo, sempre che la struttura mista della tassazione e la fascia dell'elemento specifico dell'accisa, ai sensi dell'art. 8, siano rigidamente rispettate».

La Direttiva stabilisce inoltre:

all'art. 8, par. 4, che l'accisa specifica deve essere stabilita necessariamente in un intervallo compreso fra il 7,5% e il 76,5% dell'onere fiscale totale, ossia della sommatoria dell'imposizione complessiva (accisa specifica, accisa *ad valorem* ed iva, quest'ultime calcolate sulla base del prezzo medio ponderato delle sigarette, PMP-sigarette);

all'art. 8, par. 6, che «gli Stati membri possono applicare un'accisa minima sulle sigarette», nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 7, par. 1, e dell'art. 8, par. 3,4,5;

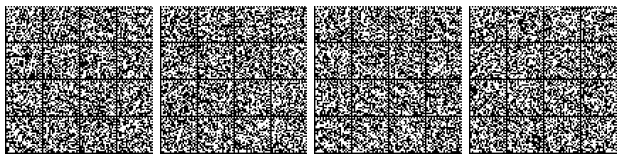
all'art. 10, par. 2, che l'accisa minima globale (ossia la sommatoria dell'accisa specifica e di quella *ad valorem*, con esclusione quindi dell'iva) «rappresenta almeno il 60 % del prezzo medio ponderato di vendita al minuto di tutte le sigarette immesse in consumo. Tale accisa non può essere inferiore a 90 EUR per 1 000 sigarette indipendentemente dal prezzo medio ponderato di vendita al minuto».

Il quadro regolatorio nazionale della tassazione delle sigarette, con cui il legislatore ha attuato la disciplina europea sull'imposizione (anche in tema di onere fiscale minimo), può sintetizzarsi nel modo seguente.

La disciplina di riferimento è rappresentata dall'art. 39-*octies* del decreto legislativo 504/1995 e, in particolare, dalle previsioni recate dai commi 3, 6, 7, 8, nel testo risultante dalla riforma introdotta con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (prima) e in ultimo con le Leggi 29 dicembre 2022, n. 197 e 30 dicembre 2023, n. 213.

Il comma 3 regola l'imposizione, a titolo di accise, sulle sigarette.

Quanto all'elemento specifico dell'accisa, la lettera *a)* prevede attualmente un importo in misura fissa, determinato in aumento di anno in anno (28 euro per il 2023, 29,30 per il 2024 e 29,50 per il 2025), in esito alle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 122, lettera *a)*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 a decorrere dall'anno 2023. Nel previgente regime, regolato dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 e s.m.i. (con decorrenza dal 2019) l'accisa specifica era stabilita in misura fissa pari all'11% della somma dell'accisa globale e dell'imposta sul valore aggiunto calcolate con riferimento al «PMP-sigarette». Il PMP-sigarette funge da parametro per l'applicazione delle imposte, anche ai fini dell'onere fiscale minimo, e corrisponde al «prezzo medio ponderato di vendita al minuto», che si ottiene dalla



divisione tra il «valore totale di tutte le sigarette immesse in consumo, basato sul prezzo di vendita al minuto comprensivo di tutte le imposte, diviso per la quantità totale di sigarette immesse in consumo ... in base ai dati relativi a tutte le immissioni in consumo dell'anno civile precedente» (*cfr.* art. 8 della direttiva 2011/64/UE).

In merito all'accisa *ad valorem*, la lettera *b)* rinvia, per l'applicazione dell'aliquota proporzionale al prezzo di vendita, all'Allegato I, che allo stato prevede l'aliquota del 49,50%. Si osserva che, fino all'entrata in vigore dell'art. 1, comma 122, lettera *a)*, n. 2), della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (con decorrenza dal 1°.1.2023), era vigente l'art. 39-*octies*, co. 4, che regolava la c.d. «accisa globale», ossia l'accisa complessivamente prelevata (sommatoria della componente specifica fissa con quella proporzionale *ad valorem*) e che, per entrambe tali poste di prelievo fiscale, stabiliva che le relative aliquote erano applicate con riferimento al PMP-sigarette.

All'accisa, naturalmente, si affianca l'imposta sul valore aggiunto, attualmente pari per le sigarette al 22% del prezzo di vendita.

Le modifiche più recenti, se hanno ulteriormente elevato l'imposizione, non hanno alterato la struttura complessivamente tripartita (bipartita per l'accisa, a cui va aggiunta l'iva), potendosi rilevare che, sul prezzo finale delle sigarette, le accise arrivano a pesare anche oltre il 70% (ad es. a fronte del prezzo minimo di vendita per chilogrammo convenzionale, corrispondente a 1.000 sigarette, di euro 210, l'accisa globale prelevata ammonta ad euro 150,86 - *cfr.* dati tabella ADM per l'annualità 2020 di cui alla determinazione prot. n. 14359 del 13.1.2020) e che, considerando altresì il peso dell'iva, l'imposizione complessiva sulle sigarette, ossia l'onere fiscale complessivo, può incidere per circa il 90% sul prezzo finale (*cfr.* dati tabella ADM sopra cit.), in parte in modo proporzionale (accisa *ad valorem* + *iva)*, in parte in modo fisso (accisa specifica). Per i prodotti di fascia bassa, gli effetti dell'imposizione sono più significativi, sia per l'impatto dell'accisa specifica (fissa per unità di prodotto e quindi proporzionalmente più incisiva per definizione) che, per quanto si dirà *infra*, per l'applicazione del meccanismo dell'onere fiscale minimo.

Il comma 6 (unitamente ai commi 7 e 8) dell'art. 39-*octies* regola l'onere fiscale minimo, che costituisce il fuoco del *thema decidendum*. L'onere fiscale minimo rappresenta il prelievo fiscale minimo, che lo Stato, a prescindere dal prezzo di vendita, applica sull'immissione in consumo delle sigarette, e il limite fiscale globale al di sotto del quale, anche laddove diminuisse il prezzo finale di vendita per il consumatore, l'imposizione non scende. Con la previsione di un onere fiscale minimo «inderogabile», il legislatore nazionale, attuando nelle intenzioni una specifica previsione della Direttiva, intende indirettamente fare sì che il livello dei prezzi delle sigarette si mantenga al di sopra di una certa soglia, posto che, senza dubbio alcuno, il prezzo delle sigarette dipende, in massima parte, dall'imposizione fiscale.

L'art. 39-*octies* co. 6 ha subìto diverse modifiche, nei tempi recenti.

L'attuale struttura della norma, contestata dalle società ricorrenti, deriva dalla riforma introdotta con la legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145/2018), che, innovando il precedente regime, ha modificato il co. 6 dell'art. 39-*octies*, stabilendo che l'onere fiscale minimo è pari ad una percentuale, piuttosto elevata, da applicare automaticamente alla somma tra accisa globale (a sua volta risultante dalla sommatoria dell'accisa specifica e di quella *ad valorem*) e iva, calcolate con riferimento al PMP-sigarette. Tale percentuale, individuata in misura pari al 95,22% dalla citata legge di bilancio, è stata via via incrementata dai successivi interventi legislativi. Nello specifico, la percentuale è salita dapprima al 96,22 con decorrenza dal 1°.1.2019 (a seguito dell'art. 1, comma 659, legge 27 dicembre 2019, n. 160), quindi, per effetto dell'art. 1, comma 122, lettera *a)*, legge 29 dicembre 2022, n. 197, al 98,10 (dal 1°.1.2023), al 98,50 per il 2024 e al 98,60 a decorrere dal 1°.1.2025.

Nel regime antecedente alle modifiche apportate con legge n. 145/2018, invece, l'onere fiscale minimo era stabilito in misura fissa, direttamente dal legislatore, salva la possibilità di aggiustamenti da stabilirsi con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, su proposta del direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (rif. art. 1, co. 2, del decreto legislativo n. 188/2014), tenuto comunque conto «dell'andamento dei consumi e del livello dei prezzi di vendita, anche al fine di assicurare la realizzazione del maggior gettito complessivo netto derivante dal presente decreto».

Sempre in tema di onere fiscale minimo secondo la disciplina nazionale, completano il quadro le previsioni recate dai commi 7 e 8 dell'art. 39-*octies* del decreto legislativo.n. 504/95.

Secondo il comma 7, «l'onere fiscale minimo di cui al comma 6 è applicato ai prezzi di vendita per i quali la somma dell'imposta sul valore aggiunto, applicata ai sensi dell'art. 39-*sexies*, e dell'accisa, applicata ai sensi del comma 3, risulti inferiore al medesimo onere fiscale minimo».

A mente, poi, del comma 8, «l'accisa sui prezzi di vendita di cui al comma 7 è pari alla differenza tra l'importo dell'onere fiscale minimo, di cui al comma 6, e l'importo dell'imposta sul valore aggiunto applicata ai sensi dell'art. 39-*sexies*».

In breve, la disciplina nazionale introduce, dunque, l'accisa dell'onere fiscale minimo con un'aliquota fissa assai elevata, di ben oltre il 90% (salvi gli incrementi ulteriormente previsti dalle leggi *medio tempore* intervenute), da appli-

care sulla somma dell'accisa globale e dell'iva, calcolate entrambe con riferimento al valore standard del prezzo medio ponderato di vendita per chilogrammo convenzionale di sigarette denominato «PMP-sigarette» (dove il chilogrammo convenzionale è pari a 1000 sigarette, mentre il «PMP-sigarette» è dato dal rapporto tra il valore totale e la quantità totale delle sigarette immesse in consumo nell'anno solare precedente).

Il prelievo dell'onere fiscale minimo viene applicato laddove, partendo dal prezzo di vendita finale indicato dal produttore, la somma dell'accisa globale e dell'iva risulti inferiore alla soglia da esso rappresentata. Per le sigarette l'applicazione dell'onere fiscale minimo è comunque dovuta qualora, per effetto dei prezzi stabiliti dai produttori, dall'applicazione dell'accisa ordinaria e dell'iva si realizza un carico fiscale inferiore a quello dell'onere fiscale minimo previsto per legge.

L'onere fiscale minimo sostituisce, dunque, l'ordinario regime di tassazione delle sigarette, che è costituito dall'applicazione dell'accisa ordinaria e dell'iva. La sostituzione avviene laddove il gettito che proviene dal regime ordinario risulti essere inferiore alla soglia dell'onere fiscale minimo determinata in base ai commi 6-10 dell'art. 39-*octies* del decreto legislativo n. 504/1995.

Sotto il profilo della natura giuridica, l'onere fiscale minimo ha struttura e natura di imposta indiretta, in quanto si sostanzia in un prelievo coattivo avente come presupposto impositivo la cessione delle sigarette.

Stante l'ordito normativo introdotto in ambito nazionale, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli adotta, annualmente, provvedimenti a mezzo dei quali - previa individuazione del PMP-sigarette, che costituisce il parametro di riferimento per l'applicazione dell'aliquota fissata dalla legge - stabilisce l'entità dell'onere fiscale minimo, allegando, alle relative determinazioni, apposite tabelle nelle quali sono analiticamente individuate, a partire da ciascun livello di prezzo, le seguenti voci: l'accisa globale (somma fra accisa *ad valorem* ed accisa specifica), l'iva, l'aggio al rivenditore (pari al 10% del prezzo di vendita) e la quota di ricavo per il fornitore (ciò che residua in esito dell'applicazione delle imposte e dall'aggio al venditore). Nello specifico, in estrema sintesi per quanto di utilità con riguardo alle proposte impugnazioni, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha adottato le seguenti determinazioni:

1) prot. n. 14359 del 13.1.2020, che, per l'annualità 2020, ha individuato in euro 252 il PMP-sigarette e in euro 188,73 l'onere fiscale minimo;

2) prot. n. 16500 del 14.1.2021, che, per l'annualità 2021, ha individuato in euro 258 il PMP-sigarette e in euro 193,21 l'onere fiscale minimo;

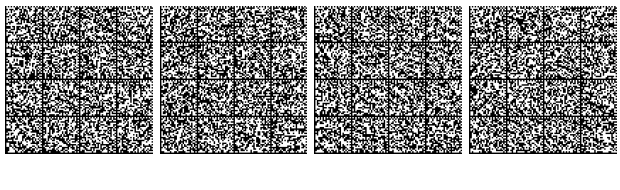
3) prot. n. 13069 del 13.1.2022, che, per l'annualità 2022, ha individuato in euro 260 il PMP-sigarette e in euro 194,72 l'onere fiscale minimo;

4) prot. n. 14359 del 13.1.2020, che, per l'annualità 2023, ha individuato in euro 199,72 l'onere fiscale minimo.

La questione centrale della controversia attiene alla verifica della conformità della disciplina nazionale che ha previsto l'onere fiscale minimo (art. 39-*octies*, comma 6, 7 e 8, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, «Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative») rispetto alla disciplina europea che regola in modo specifico l'imposizione fiscale sulle sigarette e che prevede espressamente l'onere fiscale minimo (art. 7, par. 2,3 e 4, della direttiva 2011/64/UE del Consiglio del 21 giugno 2011 «relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato»), nonché ai principi generali affermati dal Trattato sull'Unione europea in tema di libera concorrenza all'interno del mercato interno (rif. art. 101 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e Protocollo n. 27) e proporzionalità (rif. art. 4 Trattato sull'Unione europea e Protocollo n. 2), da ritenersi quali norme interposte rilevanti *ex* articoli 11 e 117 Cost.

In virtù del principio del primato del diritto dell'UE e del suo corollario del principio del pieno effetto del diritto europeo dotato di efficacia diretta (sancito nella dichiarazione n. 17 al Trattato di Lisbona), laddove una disposizione europea (di fonte primaria o, come le direttive, di fonte secondaria) abbia efficacia diretta, il giudice nazionale, in caso di contrasto, qualora non possa effettuare un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle disposizioni del diritto dell'Unione, ha l'obbligo di disapplicare la norma interna (*cfr.* il precedente della Sezione n. 7830/2022).

Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia l'efficacia diretta degli atti normativi dell'Unione è distinta in efficacia verticale e efficacia orizzontale. È verticale laddove riguarda i rapporti tra le persone fisiche e il Paese, il che significa che le persone fisiche possono invocare una disposizione del diritto dell'Unione nei confronti dello Stato. È orizzontale laddove riguarda i rapporti tra (le sole) persone fisiche, il che significa che una persona fisica può invocare una disposizione del diritto dell'Unione nei confronti di un'altra persona fisica. A seconda della tipologia di atto adottato, i provvedimenti normativi dell'Unione possono avere un'efficacia diretta piena (orizzontale e verticale) o un'efficacia diretta parziale (solo verticale).



Nel sistema nazionale di gerarchia delle fonti, ove la disposizione europea abbia invece efficacia indiretta, il giudice nazionale, in caso di contrasto tra le due disposizioni e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, «deve sollevare la questione di legittimità costituzionale» della disposizione interna senza dover «delibare preventivamente i profili di incompatibilità con il diritto europeo» - spettando poi alla Corte costituzionale «valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare [con efficacia *erga omnes*] la legge incompatibile con il diritto comunitario» (*cfr.* Corte costituzionale, 14 dicembre 2017, n. 269 e 18 luglio 2013, n. 207) per violazione degli articoli 11 e 117 Cost., quali parametri costituzionali integrati dalla interposta disposizione europea priva di efficacia diretta.

Il Collegio è dell'avviso che la disciplina sull'onere fiscale minino prevista all'art. 7, par. 4, della direttiva 2011/64/UE, individuata quale causa petendi delle censure delle ricorrenti, non abbia efficacia diretta c.d. verticale.

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia «in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista sostanziale, categoriche e sufficientemente precise, i soggetti dell'ordinamento possono farle valere nei confronti di uno Stato membro dinanzi ai suoi giudici nazionali, sia che questo non abbia recepito tempestivamente la direttiva nel proprio diritto nazionale sia che l'abbia recepita in modo scorretto». Una disposizione del diritto dell'Unione «è categorica se sancisce un obbligo non soggetto ad alcuna condizione né subordinato, per quanto riguarda la sua esecuzione o i suoi effetti, all'emanazione di alcun atto da parte delle istituzioni dell'Unione o degli Stati membri ... Essa è sufficientemente precisa quando l'obbligo da essa previsto è sancito in termini non equivoci» (*cfr.* Corte di giustizia, 10 dicembre 2020, causa C-488/18; nello stesso senso Corte di giustizia, 24 giugno 2019, causa C-573/17, secondo cui è dotata di effetto diretto la disposizione di una direttiva «sufficientemente chiara, precisa e incondizionata» e, di recente, 22 febbraio 2022, causa C 430/21).

Come verrà di seguito esposto, la disciplina dell'art. 7 della direttiva 2011/64/UE, sull'onere fiscale minimo, non ha natura «categorica» e, quindi, non ha efficacia diretta.

Come si è osservato, l'istituzione dell'onere fiscale minimo previsto dall'art. 7, par. 4, direttiva 2011/64/UE, è rimessa alla volontà degli Stati che sono chiamati a stabilire, secondo le proprie competenze, la disciplina specifica del tributo nazionale. Si tratta infatti di un'imposta facoltativa in quanto la sua concreta previsione spetta agli Stati membri (rif. considerando n. 12: «è opportuno che gli Stati membri dispongano di mezzi efficaci per applicare accise specifiche o minime sulle sigarette così da garantire l'applicazione di almeno un determinato onere fiscale minimo in tutta l'Unione»; art. 7, par. 4: «l'accisa sulle sigarette può comportare un onere fiscale minimo»).

Poiché la disposizione del diritto dell'UE che contempla l'onere fiscale minimo prevede che la sua concreta istituzione rientra nella politica fiscale e, quindi, nella discrezionalità degli Stati membri, la norma in esame non ha efficacia diretta, non prevedendo un obbligo incondizionato e non subordinato a carico degli Stati e in favore dei cittadini europei.

Ne consegue che non è possibile per il giudice nazionale fare ricorso all'istituto della disapplicazione della norma interna in contrasto con quella europea in quanto quest'ultima non ha efficacia diretta.

La mancata possibilità di disapplicare la norma interna non esaurisce, tuttavia, gli strumenti di risoluzione delle antinomie tra norme nazionali ed europee riconosciute dall'ordinamento.

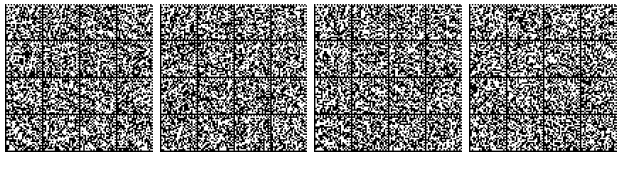
Il giudice nazionale (comune o di legittimità costituzionale), anche in presenza di una disposizione priva di efficacia diretta, deve comunque interrogarsi sulla possibilità di fornire un'interpretazione conforme della disposizione interna con quella europea. Rimane fermo, però, che non è possibile addentrarsi nell'interpretazione conforme laddove l'operazione ermeneutica condurrebbe ad un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale. Ne deriva, allora, che, nel caso in cui il diritto nazionale non può ricevere un'applicazione tale da sfociare in un risultato compatibile con quello perseguito dalla direttiva, l'attività ermeneutica del giudice deve arrestarsi (*cfr.* Corte di Giustizia, 24 giugno 2019, cit.).

Il Collegio ritiene che, nel caso di specie, la via dell'interpretazione conforme non possa essere efficacemente percorsa poiché l'interpretazione della disciplina introdotta dal legislatore nazionale, ove la si volesse rendere compatibile con quella europea, condurrebbe ad un risultato *contra legem*.

Difatti, la legislazione nazionale sulla determinazione della misura dell'onere fiscale minimo, per come conformata, è incompatibile con quella europea ponendosi, ad avviso del Collegio, in violazione della Direttiva 2011/64/UE e dei principi generali di libera concorrenza e proporzionalità, garantiti dai Trattati.

Questione di legittimità costituzionale

Il Tribunale dubita della compatibilità della disciplina nazionale sull'onere fiscale minimo relativo alle sigarette, di cui all'art. 39-*octies*, commi 6, 7 e 8 del decreto legislativo n. 504/99, in relazione agli articoli 11 e 117, comma 1



della Cost., per contrasto con le previsioni recate dalla Direttiva n. 2011/64/UE (di seguito anche «la Direttiva»), e con i principi generali di libera concorrenza e proporzionalità, garantiti dai Trattati UE.

Non si controverte, infatti, sulla concreta applicazione della legge nazionale a cura dell'ente pubblico preposto al governo della materia (l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli) ma della conformità a Costituzione della legge nazionale.

Ad avviso del Collegio, il meccanismo introdotto dal legislatore nazionale si rivela perturbativo del gioco concorrenziale, introducendo un sistema fiscale ingiustificatamente penalizzante, nella dinamica dei prezzi, per i produttori di sigarette di fascia bassa, a vantaggio di quelli di fascia medio-alta (oligopolisti che detengono oltre il 90% delle quote di mercato, secondo quanto emergente dalle incontestate esposizioni dei ricorrenti).

Si tiene ad evidenziare che, ad essere problematica non è la scelta in sé del legislatore nazionale di introdurre l'onere fiscale minimo sulle sigarette - già espressamente contemplato dalla Direttiva all'art. 7, par. 4 (oltre che al considerando n.ro 12 e, in qualche misura, indirettamente ai n.ri 14-16) - ma la modalità di attuazione e disciplina dell'OFM, nel suo globale funzionamento, per quel che riguarda gli effetti distorsivi che provoca sulla concorrenza a danno dei produttori di fascia bassa. I dubbi di compatibilità, inoltre, non si orientano precipuamente nei confronti dell'aver optato il legislatore nazionale per utilizzare, all'art. 39-*octies*, co. 6, quale riferimento per il calcolo, il prezzo medio ponderato delle sigarette (il c.d. PMP-sigarette), bensì il suo operare in combinato disposto con le restanti previsioni recate dalla disciplina nazionale. Come osservato dalla Corte nella sentenza n. 220/2023, il PMP-sigarette è, infatti, previsto, quale parametro per l'applicazione dell'accisa minima, in diverse disposizioni (e considerando) della Direttiva (ad es. art. 8, par. 4; art. 10, par. 1; considerando n.ro 14). Vieppiù, come osservato anche dalla difesa erariale negli scritti difensivi, il prezzo medio ponderato è una variabile che consente, perlomeno in linea teorica, di agganciare l'OFM al livello «reale» dei prezzi delle sigarette.

Tuttavia, come si dirà *infra*, l'utilizzo del PMP-sigarette (che peraltro la Direttiva non prevede specificamente per il calcolo dell'OFM) in combinato disposto con gli ulteriori meccanismi di funzionamento introdotti dal legislatore nazionale (e in assenza di correttivi) genera - ad avviso del Collegio - diverse criticità che inducono a dubitare della compatibilità dell'art. 39-*octies*, comma 6, 7 e 8, con la Direttiva e i principi generali del diritto europeo.

La funzione dell'OFM è chiara, sia nello spirito della Direttiva, che nella logica del suo recepimento ad opera del legislatore nazionale.

Dato l'impatto preponderante del prelievo fiscale sul prezzo al minuto delle sigarette, la funzione dell'onere fiscale minimo consiste nel determinare un prelievo fiscale minimo tale da influenzare il prezzo minimo di vendita delle sigarette, evitando quindi che, in assenza di tale prelievo minimo di imposte, il prezzo del pacchetto di sigarette - ove determinato secondo la pura logica del mercato, basata unicamente sui costi dei fattori di produzione e sull'interazione fra domanda e offerta - possa scendere ad un livello tale da incrementare sensibilmente le vendite delle sigarette, nuocendo in tal modo alla salute degli individui e, di riflesso, alla salute pubblica. Non v'è dubbio, infatti, che il prodotto «sigaretta» nuoce alla salute e che, quindi, i relativi prezzi meritano di essere attenzionati dal legislatore attraverso la leva fiscale.

Alla funzione dell'OFM di strumento atto al presidio «sanitario», si può affiancare quella prefigurata dai considerando n.ri 9, 12 e 13 della Direttiva, con particolare riguardo alla possibilità di prevedere accise specifiche o minime sulle sigarette, allo scopo di evitare che gli eccessivi disallineamenti nelle politiche fiscali degli Stati producano conseguenti distorsioni nel mercato.

L'onere fiscale minimo costituisce, dunque, secondo il diritto europeo, uno strumento per evitare ribassi potenzialmente dannosi del prezzo di vendita.

Nell'ambito degli articoli di riferimento della Direttiva, la possibilità di introduzione dell'OFM è contemplata dall'art. 7, par. 4 («Nella misura in cui ciò risulti necessario, l'accisa sulle sigarette può comportare un onere fiscale minimo, sempre che la struttura mista della tassazione e la fascia dell'elemento specifico dell'accisa, ai sensi dell'art. 8, siano rigidamente rispettate»).

La disposizione in questione, peraltro, non descrive compiutamente i criteri per la relativa determinazione, limitandosi a rendere intangibile la struttura mista dell'imposizione e la correlata necessità di tenere distinta l'accisa specifica (fissa per unità di prodotto) da quella *ad valorem* (proporzionale rispetto al prezzo complessivo).

Analogamente, la Direttiva contempla, come già evidenziato, anche un prelievo minimo afferente l'accisa (rif. articoli 8, par. 6, e 10, par. 1-2). In particolare, l'art. 8, par. 6, si esprime in termini di «possibilità» di applicare l'accisa minima sulle sigarette, laddove l'art. 10, par. 1 e 2, obbliga a prevedere un'accisa minima globale sia in valore assoluto (90 euro per 1000 sigarette) che in termini percentuali (l'accisa globale deve rappresentare almeno il 60% del PMP-sigarette). Il vincolo percentuale è, peraltro, derogabile dagli Stati laddove l'accisa globale sia superiore a 115 euro per

1.000 sigarette (chilogrammo convenzionale), come accade in Italia, risultando l'accisa globale applicata ben superiore al predetto importo (e ciò anche per le sigarette vendute al prezzo più basso), come si ricava dalle tabelle allegate alle avversate determinazioni di ADM.

L'onere fiscale minimo non rappresenta, comunque, nel quadro regolatorio unionale, uno strumento obbligatorio in senso assoluto né, comunque, incondizionato. L'art. 7, par. 4, della Direttiva lo prevede infatti «Nella misura in cui ciò risulti necessario», ossia nella misura in cui sia indispensabile per realizzare le finalità di cui sopra, fatta salva la necessità di rispettare i limiti inderogabili di cui agli articoli 8 e 10.

In merito al rapporto fra la nozione di «onere fiscale minimo» e «accisa minima», per cogliere la sollecitazione manifestata dalla Corte nella sentenza n. 220/2023, si ritiene che il primo rappresenti «il più» e la seconda «il meno», nel senso che la dicitura «onere fiscale minimo» ha a riguardo l'imposizione fiscale complessiva gravante sulle sigarette (che considera, quindi, anche le altre imposte, ossia l'iva), laddove l'accisa minima rappresenta un esempio di onere fiscale minimo a titolo, unicamente, di accisa. In termini sostanziali, la distinzione non appare foriera di reale utilità, nel senso che l'accisa minima contribuisce a realizzare, nella sua interazione con l'iva, l'onere fiscale minimo, ossia il prelievo fiscale complessivo minimo applicato sulle sigarette immesse in consumo. Non a caso, l'importo dell'OFM, per come applicato dall'ADM nelle determinazioni impugnate e nelle allegate tabelle di ripartizione, è calcolato come somma tra accisa globale e iva.

A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 145 del 30 dicembre 2018, l'art. 39-*octies*, co. 6, del decreto legislativo n. 504/95 è stato modificato, come detto, nel senso di predeterminare in modo automatico l'entità dell'onere fiscale minimo, parametrandolo ad una percentuale - successivamente modificata in misura sempre crescente (98,10% per il 2023 e 98,80% dal 2025) e prossima al 100% - dell'entità corrispondente alla somma dell'accisa globale (accisa specifica e ad accisa *ad valorem*) e dell'imposta sul valore aggiunto, calcolate a loro volta con riferimento al PMP-sigarette.

Il regime dell'onere fiscale minimo va, quindi, completato con l'esame dei commi 7 e 8 del predetto art. 39-*octies*, per effetto dei quali sulle sigarette grava il prelievo a titolo di onere fiscale minimo finchè, al crescere del prezzo del prodotto, tale importo determina il prelievo fiscale complessivo (composto dall'accisa globale e dall'iva) fino alla concorrenza del c.d. prezzo di parità, ossia della fascia di prezzo delle sigarette a partire dal quale si applicano le imposte in via ordinaria.

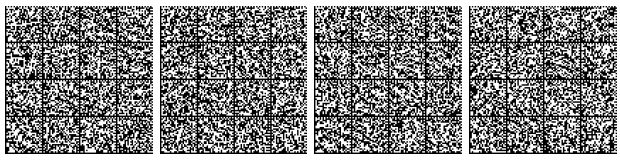
L'ADM ha dato applicazione alla nuova formulazione dell'art. 39-*octies*, pubblicando annualmente di dati di riferimento ed esponendo, nelle relative tabelle allegate alle varie determinazioni adottate, la ripartizione dei prezzi, fra imposte e aggi al fornitore ed al venditore, per ciascun livello di prezzo delle sigarette per chilogrammo convenzionale.

Prendendo ad esempio la determinazione applicabile per l'annualità 2020 (prot. n. 14359 del 13.1.2020) ed in particolare la tabella di ripartizione allegata, si evince che, a fronte di un PMP sigarette di euro 252,00 euro e di un OFM pari ad euro 188,74 (calcolato nella misura del 96,22% della somma dell'accisa globale e dell'imposta sul valore aggiunto calcolate con riferimento al PMP-sigarette), a partire dalla fascia di prezzo di vendita del prodotto più bassa per chilogrammo convenzionale (euro 210,00), l'onere fiscale complessivo (sommando quindi accisa globale e iva) si mantiene sempre costante, in misura pari a 188,74 euro (applicandosi quindi l'OFM), fino al prezzo di parità (nella fattispecie euro 242), prossimo al PMP (euro 252).

Lo scenario non muta se si considera l'annualità 2021 (rif. determinazione prot. n. 16500 del 16.1.2021), con il PMP fissato ad euro 258 e l'OFM ad euro 193,21, che si applica fino al prezzo di parità di euro 247,50, prossimo al PMP (euro 258).

La fissità del prelievo fiscale complessivo nella fascia compresa tra il prodotto di fascia bassa e quelli di fascia media (collocati in prossimità del prezzo di parità, a sua volta prossimo al prezzo medio ponderato) è assicurato, in ossequio al disposto di cui ai commi 7 e 8 del prefato art. 39-*octies*, dalla «correzione» al ribasso dell'accisa globale (giacché questa deve compensare il prelievo per l'iva, crescente in quanto proporzionale al prezzo), che pertanto assume, fino al prezzo di parità, carattere decrescente, pur al variare in aumento dei prezzi di vendita. E anche per le fasce di prezzo successive al prezzo c.d. di parità (all'incirca fino al prezzo di vendita coincidente con il PMP) l'accisa prelevata è inferiore rispetto a quella dovuta per le sigarette vendute al prezzo più basso (così, ad esempio, nella determinazione ADM afferente all'annualità 2020, si rileva che, per le sigarette di prezzo minimo, pari a 210 euro, l'accisa globale è pari ad euro 150,86, mentre l'accisa prelevata sulle sigarette vendute al prezzo medio ponderato (euro 252) è inferiore (euro 150,70)).

Al di sopra del prezzo di parità, invece, l'accisa torna ad avere un andamento via via crescente al crescere dei prezzi di vendita. Nel complesso, se l'accisa applicata al prezzo minimo di vendita (210 euro nella determinazione relativa al 2020) è di euro 150,86, osserviamo che solo al di sopra del PMP (252 euro) l'accisa globale prelevata è superiore a tale importo e cresce ulteriormente al crescere dei prezzi che si situano al di sopra del PMP.



In sintesi, quindi, la legge n. 145/2018 (come anche quelle che, successivamente, hanno confermato la logica introdotta dalla legge di bilancio per il 2019 ed hanno modificato l'art. 39-*octies*, co. 6), nel prevedere l'utilizzo di aliquote assai elevate (prossime al 100%, con tendenza peraltro sempre crescente) da applicare all'imposizione globale e da riferire al PMP-sigarette (ossia al prezzo medio ponderato di mercato delle sigarette stesse) ha determinato il sostanziale allineamento del prelievo fiscale complessivo delle sigarette di fascia di prezzo più bassa a quelle di fascia media. L'allineamento della pressione fiscale, come risulta evidente dalla lettura delle tabelle prodotte dall'ADM in allegato alle gravate determinazioni, si applica ad un largo intervallo di prezzo, ossia a partire dai prodotti di prezzo più basso fino a quelli che si situano in corrispondenza del c.d. prezzo di parità, a sua volta prossimo al prezzo medio ponderato.

Questo Tribunale, esaminata la tematica in esame e tenuto conto delle osservazioni palesate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 220/2023, ritiene, dunque, che persista la non manifesta infondatezza della questione di compatibilità costituzionale dell'art. 39-*octies*, commi 6, 7 e 8 del decreto legislativo n. 504/95, nella versione introdotta con legge n. 145/2018 e s.m.i., essenzialmente nella misura in cui, per il tramite dell'allineamento forzoso del prelievo fiscale minimo, finisce per comportare l'allineamento tendenziale dei prezzi, influenzati in massima parte dagli oneri fiscali, dei prodotti di fascia più bassa a quelli di fascia media (prossimi al PMP), in modo peraltro automatico ed eccentrico rispetto alla precipua finalità dell'istituto dell'OFM (la tutela della salute umana e il corretto funzionamento del mercato interno).

A tale effetto concorrono tutte e tre le disposizioni sopra citate:

il co. 6, che fissa l'OFM stabilendo una percentuale assai elevata, prossima al 100%, rispetto all'imposte dovute, e calcolate in rapporto al prezzo medio ponderato delle sigarette;

il co. 7, quando sancisce che l'onere fiscale minimo si applica fino alla soglia crescente di prezzo del prodotto in cui il prelievo ordinario diventa superiore all'OFM;

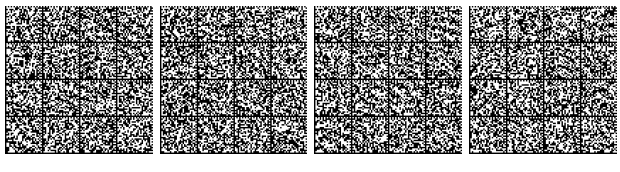
il co. 8, allorché, nello stabilire che l'accisa è pari alla differenza fra l'onere fiscale e l'iva, implicitamente prescrive che, nelle fasce di prezzo a cui si applica l'onere fiscale minimo, è la correzione (in senso decrescente al variare in aumento dei prezzi) che compensa il maggior prelievo per iva sui prodotti di fascia più alta di prezzo (in quanto proporzionale al prezzo di vendita) e che, quindi, cristallizza, nell'intervallo compreso fra il prodotto di fascia più bassa e quello di fascia media, l'entità del prelievo fiscale complessivo, determinando, quale effetto economico finale, l'allineamento tendenziale dei prezzi di fascia bassa a quelli di fascia media, in quanto entrambi gravati dalla medesima imposizione (l'OFM, appunto). È per tale ragione, quindi, che le società ricorrenti, produttori di fascia bassa, lamentano che l'OFM, per come costruito dal legislatore nazionale, li renda poco competitivi rispetto ai produttori di fascia medio/alta (le multinazionali oligopoliste), costringendoli ad alzare in modo significativo il livello dei prezzi (*recte*, a dover subire il forzoso innalzamento dei prezzi), pur avendo la possibilità di immettere sul mercato, in modo competitivo, sigarette ad un prezzo più basso.

Non si mette in discussione la scelta del legislatore nazionale di istituire un onere fiscale minimo, bensì la modalità di determinazione dello stesso per il tramite di un'impostazione che finisce per determinare una perturbazione del mercato, rendendo omogeneo il livello della tassazione per una consistente fascia di prodotti (quelli di fascia più bassa rispetto a quelli di fascia media, ossia situati in prossimità del PMP) attraverso la previsione di un sistema di accisa decrescente, in modo automatizzato e senza possibilità per l'ente pubblico di riferimento di verificare se il livello, in corrispondenza del quale (in applicazione della legge) si fissa l'OFM, soddisfi o meno l'interesse pubblico alla tutela della salute e della stabilità del mercato e, quindi, della concorrenza, per l'effetto penalizzando in modo ingiustificato i produttori di fascia economica inferiore.

Ad avviso di questo Tribunale, la normativa nazionale sull'OFM, come sopra rappresentata e analizzata, viola le previsioni, stabilite dalla Direttiva, di neutralità dell'impatto fiscale e di tutela del mercato e della concorrenza, di cui all'art. 7, par. 2, 3 e 4 (quali norme interposte), siccome da interpretarsi anche alla luce dei considerando nn.ri 9, 10, 12, 13 e 14, e quindi anche gli articoli11 e 117 della Costituzione, atteso che:

in contrasto con i suddetti principi, impatta in modo perturbativo sui prezzi di vendita delle sigarette, in quanto, stante l'applicazione di un'aliquota della tassazione assai elevata applicata sulle imposte prelevate e calcolate in rapporto al prezzo medio ponderato, determina l'allineamento dei prezzi delle sigarette di fascia bassa a quelli di fascia media, sfavorendo in modo consistente quelli di fascia bassa. Sotto tale profilo, determina, altresì, la violazione dell'art. 7, par. 3 della Direttiva, nella misura in cui i prezzi di vendita non riflettono quelli di cessione dei produttori, ma aumentano in modo sensibile quelli di fascia bassa, a danno dei produttori di quest'ultime, che non possono pertanto essere competitivi con le multinazionali (che producono sigarette di prezzo medio/elevato);

in contrasto con l'art. 7, par. 2, determina il prelievo, a titolo di accisa, in modo penalizzante per le sigarette di fascia inferiore, applicando un'accisa in modalità decrescente;



in contrasto con l'art. 7, par. 4 della Direttiva, introduce l'OFM in modo automatizzato, senza alcun legame con la finalità dell'istituto, ossia l'idoneità a tutelare la salute umana (individuale e collettiva), potenzialmente incisa da un eccessivo consumo di sigarette, e la stabilità-concorrenzialità nel mercato unionale, in violazione della condizione legittimante ivi apposta («Nella misura in cui ciò risulti necessario»).

Con particolare riguardo agli effetti distorsivi dell'accisa decrescente, occorre, inoltre, tenere in considerazione la pronuncia della Corte di Giustizia UE n. C-428/13, che ha contributo a delimitare i margini di autonomia degli Stati nel recepimento della Direttiva. In tale pronuncia, la Corte di giustizia dell'Unione europea (*cfr.* par. n. 31-33-34 della sentenza) ha stigmatizzato le previsioni recate dalla previgente legislazione italiana sulla c.d. accisa minima penalizzante al 115% (rif. art. 39-*octies*, co. 4, del decreto legislativo del 26 ottobre 1995, n. 504, modificato dall'art. 55, comma 2-*bis*, lettera *c)*, della legge del 30 luglio 2010, n. 122), che prevedeva l'applicazione di un'accisa globale maggiore per le sigarette di prezzo inferiore a 210 euro, rispetto a quella complessivamente applicata a quelle di prezzo compreso nell'intervallo tra 210 e 243 euro per mille sigarette. La suddetta Corte ha affermato, fra l'altro, che:

(par. 31) «Quando gli Stati membri si avvalgono della facoltà di introdurre un'accisa minima, conformemente all'art. 8, paragrafo 6, della direttiva 2011/64, la regolamentazione che adottano deve inserirsi nel contesto definito da detta direttiva senza contravvenire ai suoi obiettivi. Ora, l'applicazione di soglie d'imposta che variano in funzione delle caratteristiche o del prezzo delle sigarette comporterebbe distorsioni alla concorrenza tra le differenti sigarette e sarebbe quindi contraria all'obiettivo di garantire il corretto funzionamento del mercato interno e condizioni neutre di concorrenza perseguito dalla direttiva 2011/64»;

(par. 33) «Infatti, nel procedimento principale, la decisione impugnata indica, come emerge dalla tabella allegata alla medesima, che le sigarette della classe di prezzo più richiesta sono quelle il cui prezzo di vendita al pubblico ammonta a EUR 210 per mille pezzi e sulle quali è prelevato, in applicazione dell'accisa globale, un importo di accisa, detto «importo di base», pari a EUR 122,85 al migliaio. In forza dell'art. 39-*octies* del decreto legislativo, alle sigarette con un prezzo di vendita inferiore a quello della classe di sigarette più richiesta, dunque inferiore a EUR 210 al migliaio, è applicata un'accisa del 115 % dell'importo di base, vale a dire del 115 % di EUR 122,85, vale a dire ancora di EUR 141,28 per mille pezzi. In tal modo, ai sensi della normativa italiana, sulle sigarette il cui prezzo di vendita al pubblico è inferiore a EUR 210 al migliaio grava un'accisa maggiore di quella prevista, in applicazione dell'accisa globale, per le sigarette con un prezzo di vendita al pubblico compreso tra EUR 210 e EUR 243 per mille pezzi»;

(par. 34): «la normativa italiana attua dunque un sistema in cui l'importo prelevato sulle sigarette della classe di prezzo più richiesta, in applicazione dell'accisa globale, è inferiore all'importo prelevato a titolo dell'accisa minima sulle sigarette meno costose, con la conseguenza di creare distorsioni di concorrenza e di contravvenire agli obiettivi della direttiva 2011/64».

Ebbene, l'art. 39-*octies*, secondo il regime di cui ai commi 6, 7 e 8, sembra contravvenire alla Direttiva anche per come interpretata dalla Corte di Giustizia nella citata pronuncia, nella misura in cui produce un effetto distorsivo del gioco concorrenziale, a danno dei produttori di sigarette di fascia bassa ed a vantaggio degli oligopolisti, che sono in grado di alzare in modo efficiente il prezzo delle sigarette e di vendere ad un prezzo maggiore senza perdere quote di mercato.

La citata norma nazionale, infatti, introduce un meccanismo di accisa decrescente, penalizzante per le imprese che offrono sigarette di fascia bassa, che, sterilizzando l'imposizione complessiva per una fascia ampia di prodotti (ossia quelli compresi fra il prezzo più basso e quello di fascia media, in quanto situato in prossimità del PMP), finisce per rendere di fatto tendenzialmente allineati i prezzi dei prodotti in questione, alterando la concorrenza. Data la notevole ampiezza dell'intervallo dei prezzi allineati, è evidente che, da un lato, l'alterazione del gioco concorrenziale è assai ampia, e che, da un altro, l'OFM non conserva più alcun legame, in termini di adeguatezza e ponderazione, con la necessità di apprestare un rimedio sanitario in ordine alla eccessiva diffusione delle sigarette, tenuto conto dell'impossibilità di interventi di verifica ed eventuale «correzione» da parte delle Autorità.

È, dunque, l'intero meccanismo di funzionamento dell'OFM, per come realizzato dal legislatore italiano con i commi 6, 7 e 8 dell'art. 39-*octies*, ad essere in discussione in termini di compatibilità con la Direttiva e, indirettamente, con i principi del Trattato sull'Unione europea sulla concorrenza. In tale ottica, la scelta di utilizzare il PMP-sigarette quale base imponibile appare critica non in sé, bensì in quanto applicata senza possibili interventi correttivi e, soprattutto, in combinato disposto con aliquote assai elevate, prossime al 100% delle imposte, che, come detto, schiacciano l'imposizione globale (ergo i prezzi dei prodotti) dal livello basso fino a quello medio, attraverso l'utilizzo del meccanismo dell'accisa decrescente, sopra descritto.

Ad avviso del Tribunale, richiamate le considerazioni che precedono, non è pertanto manifestamente infondata la questione di compatibilità costituzionale dell'art. 39-*octies*, commi 6, 7 e 8 del decreto legislativo n. 504/95 con la

Direttiva e con i principi di libera concorrenza e proporzionalità di cui al Trattato sull'Unione Europea ed al Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, nei termini di seguito riepilogati:

1) la Direttiva intende garantire, anche per le sigarette, il corretto funzionamento del mercato interno in condizioni di neutralità e libera formazione dei prezzi. Tale volontà, più volte menzionata nei considerando di cui ai nn.ri 9,10, 12,13, 14, trova espresso riconoscimento nell'art. 7, par. 3, allorchè si dispone, in termini generali, che «Nella fase finale dell'armonizzazione delle strutture, è stabilito per le sigarette in tutti gli Stati membri lo stesso rapporto tra l'accisa specifica e la somma dell'accisa *ad valorem* e dell'imposta sul volume d'affari, in modo che la gamma dei prezzi di vendita al minuto rifletta equamente il divario dei prezzi di cessione dei produttori». Il meccanismo dell'OFM, per come applicato dal legislatore nazionale, altera sensibilmente l'equilibrio dei prezzi, determinando l'allineamento tendenziale dei prezzi dei prodotti più bassi per un lungo intervallo di prezzi (ossia fino a quelli di fascia media), penalizzando i produttori di fascia bassa;

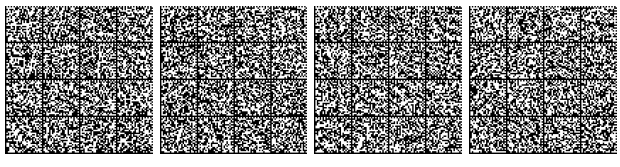
2) ulteriormente, il meccanismo dell'accisa decrescente appare in contrasto con l'art. 7, par. 2, laddove prevede che «L'aliquota dell'accisa *ad valorem* e l'importo dell'accisa specifica devono essere uguali per tutte le sigarette». La predetta disposizione stabilisce, in sostanza, che la componente proporzionale dell'accisa (ossia quella c.d. *ad valorem*, con la relativa aliquota) sia identica per tutte le sigarette (quindi a prescindere dal relativo livello di prezzo), talché il gettito da accisa *ad valorem* dovrebbe essere proporzionale al prezzo, variando in aumento e solo in ragione di esso. Quanto all'accisa specifica, fissa per unità di prodotto, la disposizione prevede che l'importo (ossia il prelievo finale) sia identico, quindi sia invariabile rispetto alla variazione del prezzo di vendita delle sigarette. Ma allora si dirà - se l'accisa specifica dovrebbe essere invariabile rispetto al prezzo di vendita e quella *ad valorem* proporzionale al prezzo (stante l'invariabilità della relativa aliquota), l'accisa globale dovrebbe essere necessariamente crescente al crescere dei prezzi di vendita, per effetto della componente *ad valorem*, proporzionale al prezzo. Al contrario, nel sistema delineato dall'art. 39-*octies*, commi 6, 7 e 8, l'accisa globalmente applicata è decrescente, (perlomeno) dal livello minimo a quello medio dei prezzi delle sigarette;

3) l'assetto normativo nazionale dell'OFM sembra, altresì, in contrasto con l'art. 7, par. 4 della Direttiva, che consente di prevedere un onere fiscale minimo, ma solo «Nella misura in cui ciò risulti necessario». Sul significato di tale espressione, si è già diffusamente chiarito che, in un sistema improntato alla neutralità dell'imposizione fiscale, la previsione dell'onere fiscale minimo, pur a fronte di un oggettivo impatto sui prezzi, si giustifica nella duplice ottica di stabilizzazione dei prezzi nel mercato unionale (quindi in una logica pro-concorrenziale) e di presidio sanitario per contrastare il rischio di eccessiva diffusione delle sigarette. In altri e più chiari termini, l'OFM non può dare la stura ad un meccanismo di massiva (giacchè operante sull'ampia fascia di prezzo dal minimo al medio) sterilizzazione dei prezzi delle sigarette, come invece accaduto nell'ordinamento nazionale. L'ordito normativo delineato dai commi 6, 7 e 8 dell'art. 39-*octies*, oltre a prevedere l'accisa decrescente, in contrasto con le previsioni dell'art. 7, par. 2 e 3, realizza un effetto anticoncorrenziale per via del suo automatismo, scollegato dall'esigenza di contrastare, in modo adeguato e bilanciato, l'eccessivo ribasso dei prezzi. L'ADM, infatti, è stata privata della possibilità, prevista nel previgente regime, di modulare, sia in aumento che in diminuzione, la formula di calcolo dell'OFM. In tal modo, ad esempio, non risulta possibile, nell'attuale sistema, per l'ente pubblico valutare se il valore dell'OFM, ricavato dalla pedissequa applicazione della formula di cui al co. 6, sia proporzionato o meno rispetto all'esigenza di evitare un eccessivo ribasso dei prezzi. Ulteriormente, l'ADM non è ammessa a verificare se il PMP-sigarette sia un valore in concreto congruo al fine di individuare il giusto livello dell'imposizione minima (ossia l'OFM) e, per l'effetto, de facto il prezzo minimo del pacchetto di sigarette. D'altra parte, in un mercato tipicamente e notoriamente oligopolistico, come quello delle sigarette, non è improbabile che il prezzo medio ponderato risenta delle politiche rialziste degli oligopolisti e che, quindi, l'OFM sia fissato ad un livello ingiustificatamente alto, non connesso all'esigenza di presidio della salute umana. In tale contesto, oltre al già denunciato automatismo, gioca un ruolo decisivo, sicuramente, anche la previsione di un'aliquota, per l'OFM, assai elevata, in quanto prossima al 100% dell'imposizione globale, derivandone il sopra rilevato effetto di allineamento del prezzo minimo al medio.

Da quanto precede si deduce anche la violazione dei principi di libera concorrenza e di proporzionalità, rispettivamente codificati all'art. 101 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (e Protocollo n. 27) e all'art. 4 Trattato sull'Unione europea (e Protocollo n. 2), dal momento che la normativa nazionale in contestazione finisce per alterare il gioco concorrenziale a danno dei produttori di fascia bassa, senza al contempo limitare il proprio impatto in ordine a quanto strettamente necessario per la tutela della salute umana e del funzionamento del mercato.

Ad avviso del Tribunale, analizzando l'articolato della Direttiva non esistono previsioni che legittimano le previsioni recate dall'art. 39-*octies*, commi 6, 7 e 8 del decreto legislativo n. 504/95 in tema di onere fiscale minimo, ove in particolare si consideri, con riferimento alle disposizioni attenzionate dalla Corte nella succitata sentenza, che:

l'art. 7, par. 4 non stabilisce le modalità di determinazione dell'OFM;



l'art. 8, par. 6 prevede la possibilità di istituire un'accisa minima, senza ulteriori declinazioni, salvo quelle di cui ai precedenti par. 4 e 5;

l'art. 8, par. 4, nel prevedere che l'accisa specifica possa spingersi fino al 76,5% dell'imposizione globale (sommando cioè accisa specifica, accisa *ad valorem* e iva), non incide sul modus operandi per il calcolo dell'OFM, che dipende invece dall'applicazione di un'aliquota (quella prevista dal co. 6 dell'art. 39-*octies*) rispetto all'imposizione complessiva (accisa globale + iva) e dal riferimento, per l'accisa *ad valorem* e per l'iva, al PMP. L'innalzamento (ipotetico) della componente specifica dell'accisa, entro i confini massimi indicati dalla norma europea, avrebbe quale effetto l'aumento dell'imposizione complessiva sulle sigarette e, quindi, sarebbe neutra sul calcolo dell'OFM, nel senso che, a fronte di un maggior prelievo complessivo sulle sigarette, salirebbe fisiologicamente anche l'importo dell'OFM, senza impatto con le tematiche in discussione, atteso che, coerentemente, salirebbe l'imposizione e, per l'effetto, il livello generale di tutti i prezzi;

per ragioni analoghe a quelle di cui al punto precedente, l'art. 10, par. 2, nel prevedere un doppio limite all'importo dell'accisa minima globale (in valore assoluto e in percentuale sul PMP-sigarette), incide sicuramente sull'entità dell'imposizione ma non sposta i termini della questione. Peraltro, il vincolo espresso in percentuale è derogabile, mentre quello formulato in valore assoluto (euro 115) è manifestamente irrilevante, atteso che l'entità dell'accisa globale in Italia ammonta, volendo considerare l'annualità 2020 (con tendenza a crescere), ad un importo ben superiore (circa 150 euro).

La rappresentata questione di costituzionalità sarebbe certamente rilevante.

Nei giudizi pendenti la pronuncia di illegittimità della Corte comporterebbe infatti l'invalidità (*sub species* di nullità o di annullabilità) dei provvedimenti lesivi della posizione giuridica soggettiva dedotta in causa, con possibili riflessi anche sotto il profilo risarcitorio.

Il contrasto tra la disciplina europea e quella nazionale non può essere superato in via interpretativa, ostandovi sia l'obiettiva diversità dei presupposti applicativi della disciplina nazionale rispetto a quella europea, che il tenore letterale dell'art. 39-*octies*, commi 6, 7 e 8 (tenore che non lascia adito ad ipotesi ermeneutiche diverse da quelle avallate dall'ADM in sede applicativa).

Il contrasto non è, quindi, risolubile con la non applicazione della normativa interna atteso che le pertinenti disposizioni della Direttiva non hanno efficacia diretta. Trattandosi di disciplina europea priva di efficacia diretta e non potendosi risolvere il contrasto in via interpretativa, è pertanto indispensabile sollevare la questione di legittimità costituzionale.

In conclusione, il Collegio ritiene rilevante ai fini della decisione delle presenti controversie e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39-*octies*, commi 6, 7 e 8, del decreto legislativo n. 504/1995, in relazione alla violazione degli articoli 11 e 117 della Cost., integrati dalla disciplina interposta dettata dall'art. 7, par. 2, 3 e 4, della Direttiva 2011/64/UE, nonché dai principi di libera concorrenza e di proporzionalità *ex* articoli 101 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (con il Protocollo n. 27) e 4 Trattato sull'Unione europea (con il Protocollo n. 2) e, pertanto, sottopone e rimette alla Corte costituzionale la relativa questione di legittimità costituzionale nei termini sopra esposti, previa riunione dei giudizi in epigrafe *ex* art. 70 c.p.a..

Conseguentemente dispone la sospensione dei presenti giudizi ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P.Q.M.

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), riuniti i giudizi indicati in epigrafe ex art. 70 c.p.a., rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale di cui in motivazione, relativa all'art. 39-*octies*, commi 6, 7 e 8, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504.*

Dispone la sospensione dei presenti giudizi, con rinvio al definitivo per ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla Segreteria della Sezione per tutti gli adempimenti di competenza e, in particolare, la notifica della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché la sua comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Eleonora Monica, Presidente FF

Giovanna Vigliotti, Primo Referendario

Igor Nobile, Primo Referendario, Estensore

Il presidente: MONICA

L'estensore: NOBILE

24C00267

N. **224**

Ordinanza del 4 settembre 2024 del Tribunale di Genova nel procedimento civile promosso da M.T. P. contro A. C.

Processo civile – Processo di cognizione – Rito unificato in materia di persone, minorenni e famiglie – Termini e contenuto delle ulteriori difese – Previsione che, entro venti giorni prima della data dell'udienza, l'attore può depositare memoria con cui prendere posizione sulle domande e difese del convenuto, modificare le proprie domande, formulare eventuali eccezioni e domande nuove, conseguenza di quelle avversarie, indicare i mezzi di prova e produrre documenti – Denunciata esiguità del termine (nel caso di specie: domanda riconvenzionale di divorzio introdotta dal convenuto nell'ambito del giudizio di modifica delle condizioni di separazione).

– Codice di procedura civile, art. 473-*bis*.17.

TRIBUNALE DI GENOVA

SEZIONE IV CIVILE

Riunito in Camera di consiglio nelle persone dei magistrati:

dott. Domenico Pellegrini Presidente

dott.ssa Valeria Ardoino Giudice

dott. Danilo Corvacchiola Giudice Rel.

A scioglimento della riserva assunta all'esito dell'udienza del 3 maggio 2024, letti gli atti e sentita la relazione del giudice designato, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Nella causa promossa da:

P M T e , C.F. , nata a ( ) il , residente in , n. ed elettivamente domiciliata in Genova, via Roma n. 5/8, presso e nello studio degli avv.ti Enrico Grego e Tomaso Grego, che la rappresentano e la difendono come da procura in atti;

- Parte attrice -

contro C A , C.F. , nato a ( ), l' , residente in , via n. ed elettivamente domiciliato in Genova, via XX Settembre n. 23/8 Sc. B, presso e nello studio dell'Avv. Roberta Di Biase, che lo rappresenta e lo difende come da procura in atti;

- Parte convenuta -

Con l'intervento *ex lege* del pubblico ministero.

Premesso che

con ricorso depositato in data 31 luglio 2023, la sig.ra ha chiesto che, a modifica delle condizioni di separazione dal marito sig. di cui alla sentenza n. 3925/2016 emessa dal Tribunale di Genova in data 15 dicembre 2016, venisse disposto l'aumento da euro 650,00 ad euro 1.200,00 mensili del contributo paterno al mantenimento della figlia , maggiorenne ma non economicamente indipendente in quanto ancora studentessa, a fronte delle aumentate esigenze di vita della ragazza, affetta da sindrome di «Crouzon» con difficoltà di apprendimento, e delle migliorate condizioni economiche del convenuto, che peraltro aveva negli anni disatteso il calendario di frequentazione con la figlia di cui si occupava integralmente la madre;

nel costituirsi in giudizio con comparsa di costituzione e risposta del 23 ottobre 2023, il sig. si è opposto alla domanda di modifica proposta contestando la sussistenza dei presupposti per la modifica richiesta ed ha chiesto in via riconvenzionale che venisse pronunciato il divorzio dalla moglie con conferma del contributo per il mantenimento della figlia maggiorenne così come previsto in sede di separazione e con revoca invece del contributo al mantenimento dell'altra figlia maggiorenne , ormai divenuta economicamente autosufficiente, pari sempre ad euro 650,00 mensili;

con successiva memoria *ex* art. 47-*bis*.17 codice di procedura civile dell'8 novembre 2023, parte ricorrente ha eccepito l'inammissibilità in questa sede della domanda di divorzio formulata in via riconvenzionale dal convenuto per mancanza di connessione oggettiva rispetto alla domanda di modifica delle condizioni di separazione trattandosi di *petitum* e causa petendi differenti, contestando in ogni caso l'assenza di prova dei presupposti di legge per la pronuncia di divorzio in violazione ai principi stabiliti dagli articoli 163 n. 4 e 164 c.p.c.;

all'udienza del 28 novembre 2023 le parti, dapprima contrapposte, con l'ausilio dei difensori e del G.D. hanno raggiunto un accordo in punto mantenimento delle figlie maggiorenni prevedendo la revoca del contributo previsto a carico del padre per la figlia , ormai autosufficiente, ed aumentando ad euro 1.100,00, con decorrenza dalla mensilità di , quello per la figlia , ferma la suddivisione al 70% a carico del padre delle spese straordinarie relative alla figlia da individuarsi secondo il documento di orientamento di cui al verbale di riunione della Sezione IV del Tribunale di Genova del 15 settembre 2016;

la causa è stata quindi rinviata all'udienza del 18 gennaio 2024, svoltasi mediante deposito di note scritte *ex* art. 127-*ter* c.p.c., per consentire alle parti di addivenire ad una soluzione bonaria complessiva di tutte le questioni patrimoniali e per la discussione dei profili di ammissibilità della domanda riconvenzionale di divorzio in sede di procedimento di modifica delle condizioni di separazione;

con ordinanza *ex* art. 473-*bis*.22 codice di procedura civile del 2 febbraio 2024, il G.D., preso atto dell'impossibilità di pervenire ad una soluzione condivisa in punto divorzio a fronte dell'eccezione di inammissibilità della domanda reiterata da parte ricorrente, la quale ha sollevato dubbi di legittimità costituzionale della disciplina codicistica del nuovo rito introdotto dal decreto legislativo n. 149/2022 (cosiddetta Riforma Cartabia) in materia di famiglia per contrasto con gli articoli 3, 24 e 111 della carta fondamentale nella parte in cui all'art. 473-*bis*.17 codice di procedura civile prevede un termine di soli dieci giorni per la parte attrice per prendere posizione sulle domande nuove svolte dal convenuto, ha conferito vigore in via provvisoria all'accordo parziale raggiunto dalle parti e, ritenuta la rilevanza delle questioni giuridiche emerse, ha rinviato all'udienza del 12 aprile 2024, successivamente differita per esigenze d'ufficio al 3 maggio 2024, per la discussione orale dinanzi al Collegio, all'esito della quale la causa è stata trattenuta in riserva per la decisione.

Tanto premesso, il Collegio

OSSERVA

1. Sull'eccezione di inammissibilità della domanda riconvenzionale di divorzio nell'ambito del giudizio di modifica delle condizioni di separazione

Giova brevemente ricordare, in linea di principio, che ai sensi dell'art. 36 codice di procedura civile il giudice adito conosce anche delle domande riconvenzionali che dipendono dal titolo dedotto in giudizio dall'attore o che già appartiene alla causa principale come mezzo di eccezione, purché non eccedano la sua competenza per materia o per valore.

Invero, con la domanda riconvenzionale il convenuto, nel costituirsi nel giudizio di cui è parte, non si limita a difendersi e a chiedere il rigetto della domanda dell'attore, ma esercita a sua volta un'azione nei confronti di quest'ultimo proponendo una contro- domanda con la quale chiede, con effetto di giudicato, un positivo accertamento della sua pretesa che dipenda dal medesimo titolo già dedotto in giudizio.

In altre parole, la riconvenzionale si sostanzia in una domanda autonoma che ben potrebbe proporsi in separato giudizio ma che è consentito introdurre nel medesimo processo, pur nel rispetto dei termini perentori di decadenza, in base al principio generale di economia processuale e al fine di evitare conflitti di giudicati sul medesimo titolo.

La domanda riconvenzionale è quindi un'ipotesi tipica di connessione oggettiva fra due cause che si fondano sullo stesso titolo ossia sulla stessa causa petendi, intesa come il rapporto giuridico sottostante, differendo però nel *petitum* avendo ad oggetto la richiesta di due provvedimenti giurisdizionali diversi.

Fatta tale dovuta premessa, si pone ora il problema di stabilire se è possibile rinvenire una connessione oggettiva fra la domanda di modifica delle condizioni di separazione e la domanda di divorzio.

La peculiarità dei giudizi in materia di famiglia è data dal fatto che le domanda di separazione e divorzio sono spesso accompagnate da ulteriori domande aventi ad oggetto l'affidamento, la collocazione, il regime di frequentazione e il mantenimento della prole, l'assegnazione della casa coniugale e l'assegno di mantenimento al coniuge o assegno divorzile, domande tutte accomunate e che trovano la loro ragion d'essere in un unico e ben determinato fatto storico: la disgregazione del nucleo familiare.

Ecco che, a parere di questo Collegio, tutte queste domande sono fra loro oggettivamente connesse in quanto trovano tutte fondamento nella medesima causa petendi costituita dall'insieme dei rapporti giuridici derivanti dalla crisi del consorzio familiare che devono trovare un nuovo assetto nell'ambito del medesimo giudizio.

Data poi la natura *rebus sic stantibus* dei provvedimenti giurisdizionali adottati in materia di famiglia, chiamati a regolamentare rapporti umani che sono per loro intrinseca natura connotati di una certa dinamicità e mutevolezza nel tempo, in presenza di sopravvenuti elementi di novità è sempre possibile rivedere tale assetto modificando le condizioni ivi stabilite per riadattarle alla nuova situazione di fatto.

Lo stesso accade però anche nel caso in cui venga proposta domanda di divorzio che, salvo i casi particolari di divorzio cosiddetto «diretto», segue sempre il procedimento di separazione.

Se è vero infatti che nel procedimento di divorzio la domanda principale è costituita dallo scioglimento o cessazione degli effetti civili del vincolo coniugale, è altrettanto vero che ai sensi degli articoli 143 e 147 codice civile dal matrimonio discendono degli obblighi verso i figli che persistono anche dopo lo scioglimento del vincolo e che devono necessariamente essere regolamentati, confermando o riadattando l'assetto stabilito in sede di separazione alla luce della mutata situazione di fatto.

È indubbio quindi che fra la domanda di modifica delle condizioni di separazione e quella di divorzio sussista all'evidenza una connessione oggettiva se non addirittura una litispendenza parziale configurando, a parere di questo Collegio, un caso di vera e propria continenza fra le due causa ai sensi dell'art. 39 c.p.c.

La continenza è infatti un'ipotesi particolare di litispendenza fra due cause parzialmente identiche che si verifica proprio quando due domande fra le stesse parti e fondate sulla medesima causa petendi hanno un oggetto parzialmente diverso, nel senso che il *petitum* di una causa è più ampio e tale da contenere il *petitum* dell'altra.

Non v'è chi non veda come la domanda di divorzio e le conseguenti domande di regolamentazione dei rapporti nascenti dal matrimonio contenga in sé anche le domande di modifica delle condizioni di separazione precedentemente stabilite.

Pertanto a fronte della parziale sovrapponibilità fra le due domande, sussiste quella connessione oggettiva richiesta dall'art. 36 codice di procedura civile per consentire la proposizione in via riconvenzionale della domanda divorzio nel procedimento di modifica (o di conferma) delle condizioni di separazione.

Ciò peraltro è stato da sempre affermato anche dall'indirizzo giurisprudenziale, a cui questo Tribunale ha sempre aderito, che dichiarava addirittura l'improcedibilità sopravvenuta della domanda di modifica delle condizioni di separazione proposta ai sensi dell'art. 710 codice di procedura civile laddove venisse successivamente instaurato giudizio di divorzio.

Tuttavia, prima dell'introduzione del rito unico in materia di famiglia ad opera della cosiddetta Riforma Cartabia, la previsione del rito speciale previsto per le domande di divorzio e l'inconciliabilità dello stesso con il rito camerale previsto invece per i procedimenti di modifica delle condizioni di separazione non ne consentiva la riunione né permet-

teva di proporre in tale ultimo giudizio, laddove preventivamente instaurato, la domanda riconvenzionale di divorzio, che doveva necessariamente seguire il rito speciale previsto dalla legge n. 878/1970 con la conseguenza che il giudice della modifica delle condizioni di separazione, anche se preventivamente adito, doveva necessariamente cedere il passo e declinare la propria competenza in favore del giudice del divorzio.

Con l'avvento del rito unico di cui agli articoli 473-*bis*.11 e ss. codice di procedura civile applicabile a tutti i procedimenti di separazione personale dei coniugi, di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, di scioglimento dell'unione civile e regolamentazione dell'esercizio della responsabilità genitoriale nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio, nonché per quelli di modifica delle relative condizioni, come espressamente previsto dall'art. 473-*bis*.47 c.p.c., ritiene il Collegio che tale questione debba intendersi ormai superata.

La stessa Suprema Corte di cassazione con la nota sentenza n. 28727/2023, nell'ammettere la contestuale domanda di separazione e divorzio anche nelle procedure di natura congiunta ai sensi dell'art. 473-*bis*.51 c.p.c., ha già avuto modo di affermare che la *ratio* della novella legislativa introdotta con il decreto legislativo n. 149/2022 è quella di realizzare un coordinamento fra procedimenti aventi ad oggetto pretese identiche o implicanti accertamenti di fatto comuni, evidenziando le grandi difficoltà pratiche e tecniche derivanti da distinti procedimenti che, nel loro articolarsi lungo il percorso delle impugnazioni, davano luogo ad una sequela di decisioni provvisorie e definitive che si rincorrevano nel tempo e che potevano dettare una disciplina difforme dei medesimi rapporti controversi con conseguenze di non facile Governo sia da un punto di vista sostanziale (si pensi al problema della ripetibilità delle somme) sia sul piano processuale in punto successione dei titoli esecutivi.

Il legislatore della riforma, con l'introduzione della possibilità prevista dall'art. 473-*bis*.49 codice di procedura civile di proporre nel medesimo giudizio sia la domanda di separazione sia quella di divorzio, ha voluto dunque mitigare tali conseguenze prevedendo che tutte le questioni insorte dalla crisi familiare vengano affrontate in un *simultaneus processus* realizzando al tempo stesso un notevole risparmio di energie processuali all'insegna di una più efficace tutela giurisdizionale di diritti soggettivi di particolare rilevanza.

È nell'ottica di tali principi affermati dalla Suprema Corte, pienamente condivisi da questo Collegio, che deve affermarsi l'ammissibilità della domanda di divorzio anche nelle procedure di modifica delle condizioni di separazione purché formulata nei termini perentori di decadenza.

2. Sull'illegittimità costituzionale del nuovo rito introdotto dal decreto legislativo n. 149/2022

Risolta in senso positivo la questione preliminare di ammissibilità della domanda riconvenzionale di divorzio nelle procedure di modifica delle condizioni di separazione, tale domanda si scontra tuttavia con regole processuali che ne potrebbero compromettere una piena cognizione.

Invero, sempre nell'ottica di garantire una tutela efficace ai diritti soggettivi di particolare importanza coinvolti nei giudizi di famiglia, il legislatore della riforma ha previsto agli articoli 473-*bis*.11 e ss. codice di procedura civile un rito accelerato che potrebbe astrattamente esaurirsi all'esito della prima udienza da fissarsi entro novanta giorni dal deposito del ricorso introduttivo.

In particolare ai sensi dell'art. 473-*bis*.14 codice di procedura civile l'attore deve notificare il ricorso e il pedissequo decreto di fissazione udienza al convenuto entro sessanta giorni liberi prima dell'udienza, il quale a sua volta deve costituirsi in giudizio entro trenta giorni prima dell'udienza. La costituzione oltre tale termine comporta le decadenze di cui agli articoli 38 e 167 c.p.c., ossia il convenuto perde la possibilità di eccepire l'incompetenza del giudice adito e di proporre le eventuali domande riconvenzionali e le eccezioni processuali e di merito che non siano rilevabili d'ufficio.

Ai sensi poi del successivo art. 473-*bis*.17 c.p.c., «entro venti giorni prima della data dell'udienza, l'attore può depositare memoria con cui prendere posizione in maniera chiara e specifica sui fatti allegati dal convenuto, nonché, a pena di decadenza, modificare o precisare le domande e le conclusioni già formulate, proporre le domande e le eccezioni che sono conseguenza delle difese del convenuto, indicare mezzi di prova e produrre documenti. Nel caso in cui il convenuto abbia formulato domande di contributo economico, nello stesso termine l'attore deve depositare la documentazione prevista nell'art. 473-*bis*.12, terzo comma».

Pertanto, mentre il convenuto a fronte della notifica del ricorso ha a disposizione almeno trenta giorni per impostare la difesa e formulare le sue eccezioni e domande riconvenzionali, l'attore deve prendere posizione sulle domande e difese avversarie, modificare le proprie domande, formulare le eventuali eccezioni e domande nuove che sono la conseguenza delle domande avversarie e i relativi mezzi di prova, entro l'esiguo termine di dieci giorni, che spesso si riduce a nove o anche meno se la comparsa conclusionale viene depositata l'ultimo giorno disponibile e scaricata quindi dalla cancelleria il giorno successivo.

Tale termine appare effettivamente in contrasto con gli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, in quanto lesivo del principio di uguaglianza, del diritto di difesa e del giusto processo.

Invero, l'attore dopo aver proposto la propria domanda potrebbe ritrovarsi a trenta giorni dall'udienza, e con soli dieci giorni di tempo, di fronte ad un sensibile ampliamento del *thema decidendum* per via delle domande riconvenzionali introdotte dal convenuto, ipotesi tutt'altro che rara nei giudizi di famiglia.

Si pensi ad esempio al caso in cui l'attore si sia limitato a chiedere una modifica del contributo economico per il mantenimento dei figli instaurando quindi una causa che verosimilmente avrà natura prettamente documentale, mentre il convenuto nel costituirsi in giudizio chieda in via riconvenzionale la modifica del regime di affidamento del minore lamentando gravi carenze genitoriali dell'attore, dando luogo ad un ampliamento del *thema decidendum* connotato da particolare delicatezza e da un'istruttoria dalla natura completamente diversa.

Oppure ancora, come nel caso di specie, in cui l'attore abbia chiesto la modifica di una o di alcune soltanto delle condizioni di separazione e il convenuto chieda in via riconvenzionale il divorzio, domanda che per quanto sopra detto deve dichiararsi ammissibile ma che necessariamente comporta la revisione e la emessa in discussione di tutte le condizioni in essere fra le parti, che potrebbero in tale sede voler procedere alla sistemazione di tutti i rapporti patrimoniali fra le stesse pendenti.

In tutti questi casi, come detto, l'attore si ritroverebbe a dover riorganizzare completamente la propria impostazione in un termine assolutamente incongruo.

Nel caso in esame, parte attrice lamenta, infatti, di non aver avuto sufficiente tempo, a fronte della domanda riconvenzionale di divorzio proposta dal convenuto, per formulare domanda di assegno divorzile che, come noto, si fonda su presupposti differenti rispetto all'assegno di mantenimento del coniuge in sede di separazione implicando una ricostruzione delle scelte compiute dalle parti nel corso della vita matrimoniale, spesso di lunga durata, con conseguente necessità di formulare le relative istanze di prova.

Il tutto nel rispetto del principio di lealtà e buona fede processuale che impone alle parti di non introdurre eccezioni e domande palesemente infondate e senza adottare la dovuta diligenza, principi che mal si coniugano con i stringenti termini previsti a pena di decadenza dal nuovo rito.

Diversamente, però, se il convenuto invece di introdurre la domanda di divorzio in via riconvenzionale nel procedimento di modifica delle condizioni di separazione promosso dall'attrice, avesse instaurato autonomo giudizio per la declaratoria di scioglimento del vincolo (come accadeva prima della Riforma Cartabia per incompatibilità dei due riti), quest'ultima avrebbe avuto un congruo termine di trenta giorni dalla notifica del ricorso per organizzare la sua difesa e prendere posizione su tutte le condizioni di divorzio, ivi compresa la domanda di assegno divorzile con la formulazione delle relative istanze di prova.

In tal caso, salva la possibilità di riunione dei procedimenti (oggi possibile) verrebbe comunque pregiudicato quell'intento di velocizzare i giudizi nell'ottica di un generale risparmio delle energie processuali.

In questo quadro, emerge, a parere di questo Collegio, un'ingiustificata compressione del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione e quindi dei principi generali del giusto processo ai sensi dell'art. 111 della Carta che deve garantire un'efficace tutela dei diritti, oltre che del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 dal momento che situazioni uguali ottengono un trattamento giuridico differente.

Invero, il termine di soli dieci giorni previsto dall'art. 473-*bis*.17 codice di procedura civile in favore dell'attore per modificare e precisare le domande e formulare domande nuove e quindi anche i relativi mezzi di prova, si reputa assolutamente incongruo, non rinvenendosi nei vari riti previsti dal nostro ordinamento per i giudizi a cognizione piena una tempistica così ristretta. Ed invero:

nel procedimento ordinario di cognizione ai sensi degli articoli 166 e 171-*ter* codice di procedura civile il convenuto deve costituirsi almeno settanta giorni prima dell'udienza fissata nell'atto di citazione formulando a pena di decadenza le domande riconvenzionali che intende proporre e l'attore ha tempo fino a quaranta giorni prima per prendere posizione sulle domande ed eccezioni avversarie, modificare le proprie domande e conclusioni o formularne di nuove; l'attore dispone così di trenta giorni per adeguare le proprie difese rispetto alla eventuale domanda riconvenzionale avversaria, peraltro prorogabili di ulteriori 45 giorni in caso di differimento dell'udienza indicata in citazione da parte del giudice istruttore ai sensi dell'art. 171-*bis* c.p.c.;

nel rito ordinario semplificato ai sensi dell'art. 281 duodecies c.p.c., il convenuto deve costituirsi entro dieci giorni prima dell'udienza fissata dal giudice e in caso di domanda riconvenzionale l'attore può chiedere un termine perentorio non superiore a venti giorni per precisare e modificare le domande, le eccezioni e le conclusioni, per indicare

i mezzi di prova e produrre documenti, e un ulteriore termine non superiore a dieci giorni per replicare e dedurre prova contraria, disponendo così di trenta giorni per riorganizzare la propria difesa;

sempre nel rito ordinario semplificato, ai sensi dell'art. 281 duodecies codice di procedura civile alla prima udienza il giudice se rileva che per la domanda principale o per la domanda riconvenzionale non ricorrono i presupposti di cui al primo comma dell'art. 281decies c.p.c., dispone con ordinanza non impugnabile la prosecuzione del processo nelle forme del rito ordinario fissando l'udienza di cui all'art. 183, rispetto alla quale decorrono i termini previsti dall'art. 171-*ter* c.p.c., consentendo quindi all'attore di prendere posizione sulla domanda riconvenzionale entro 40 giorni prima della nuova udienza fissata;

nel rito lavoro, ai sensi dell'art. 418 codice di procedura civile il convenuto che abbia proposto domanda riconvenzionale deve chiedere al giudice, a pena di decadenza, la fissazione di una nuova udienza e tra la proposizione della domanda riconvenzionale e l'udienza di discussione non devono decorrere più di cinquanta giorni;

nel rito anteriforma, ai sensi dell'art. 166 c.p.c., il convenuto doveva formulare a pena di decadenza la propria domanda riconvenzionale nel termine di venti giorni prima dell'udienza indicata in citazione e l'attore disponeva quindi di tale termine per prendere posizione sulle difese del convenuto alla prima udienza *ex* art. 183 c.p.c., salvo poi richiedere l'ulteriore termine di trenta giorni per il deposito della memoria ai sensi del n. 1 del sesto comma del medesimo articolo entro cui precisare e modificare le proprie conclusioni e proporre a sua volta le domande che erano conseguenza della domanda riconvenzionale;

L'art. 473-*bis*.17 codice di procedura civile costituisce invece un caso isolato di irragionevole compressione dei termini di difesa in violazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 24 e 111 Cost. secondo cui «Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale».

A tale eccessiva compressione del diritto di difesa, ritiene questo Collegio di non poter supplire con un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma in esame data la perentorietà dei termini stabiliti dal codice di rito a pena di decadenza, né può farsi luogo del potere previsto dall'art. 153 comma secondo codice di procedura civile di remissione della parte dei termini, che introdurrebbe necessariamente un meccanismo di slittamento automatico della prima udienza con conseguente concessione *ex novo* di tutti i termini *ex* art. 473-*bis*.17 codice di procedura civile non previsto dal legislatore.

In altre parole, il giudice dovrebbe di volta in volta assegnare nuovi termini e concedere memorie ulteriori rispetto a quelle previste dal codice di rito al fine di ovviare all'irragionevolezza del termine previsto dalla legge e ristabilire una piena parità fra le parti, in violazione del principio generale di tassatività e certezza delle norme processuali, corollari del principio generale del giusto processo per cui è prevista una riserva assoluta di legge ai sensi dell'art. 111 della Costituzione.

Per tutti questi motivi, si ritiene di dover rimettere alla prudente valutazione dell'Ecc.ma Corte costituzionale la valutazione di compatibilità della disciplina codicistica di cui all'art. 473-*bis*.17 codice di procedura civile con i canoni costituzionali di cui agli articoli 3, 24 e 111 della carta dei diritti fondamentali.

La stessa Corte costituzionale ha infatti più volte espresso il principio secondo cui «Il difetto di congruità del termine, rilevante sul piano della violazione dell'art. 24, primo comma, Cost., si ha solo qualora esso, per la sua durata, sia inidoneo a rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce e, di conseguenza, tale da rendere inoperante o carente la tutela accordata al cittadino» (Corte Cost. 10 febbraio 2023, n. 18).

Ed ancora, nello stesso senso, il Giudice delle legge ha più volte dichiarato l'illegittimità costituzionale di termini previsti a pena di decadenza ogniqualvolta gli stessi fossero determinati in modo da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto (si vedano *ex multis* le sentenze n. 94 del 2017, n. 44 del 2016, n. 117 del 2012 e n. 30 del 2011).

Si ritiene, in definitiva, che il termine di soli dieci giorni (che peraltro possono diventare effettivamente meno tenuto il tempo intercorrente fra la data del deposito e quella di effettiva possibilità di conoscenza della controparte a seguito del caricamento al portale del processo telematico) previsto dall'art. 473-*bis*.17 codice di procedura civile entro cui l'attore deve prendere posizione sulle difese del convenuto, precisare e modificare le proprie conclusioni, proporre domande ed eccezioni che sia conseguenza della domanda riconvenzionale e formulare le istanze di prova, non consenta un effettivo esercizio del diritto di difesa e quindi dei sottostanti diritti soggettivi che si intendono far valere, sicché la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa attorea appare rilevante, ai fini della decisione della causa, e non manifestamente infondata e va per l'effetto accolta.

P.Q.M.

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 473-*bis.*17 codice di procedura civile per contrasto con gli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione per i motivi di cui in narrativa e per l'effetto sospende il presente giudizio;*

Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri nonché per la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Dispone la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale unitamente alla prova delle comunicazioni prescritte.

Si comunichi alle parti ivi compreso il pubblico ministero. Genova, lì 3 maggio 2024

Il Presidente: PELLEGRINI

Il Giudice delegato: CORVACCHIOLA

24C00268

N. **225**

Ordinanza del 4 novembre 2024 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana sul ricorso proposto da Mario Cerofolini contro Istituto nazionale per la previdenza sociale - INPS

Previdenza – Pensioni – Trattamento di quiescenza – Base pensionabile - Previsioni le quali non stabiliscono che, al raggiungimento dell'età pensionabile, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima.

– Legge 26 luglio 1965, n. 965 (Miglioramenti ai trattamenti di quiescenza delle Casse per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali ed agli insegnanti, modifiche agli ordinamenti delle Casse pensioni facenti parte degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), art. 3, primo comma; decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

in composizione monocratica nella persona del Primo Referendario, Dott.ssa Khelena Nikifarava, in funzione di Giudice unico delle pensioni, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio al n. 62991 del registro di Segreteria, introdotto con ricorso depositato in data 4 aprile 2023 e proposto dal Sig. Mario Cerofolini (C.F. CRFMRA-51P08A390E), nato ad Arezzo (AR)

l'8 settembre 1951 ed ivi residente in Galleria Valtiberina n. 9, rappresentato e difeso dall'Avv. Francesco Parenti del Foro di Firenze (C.F. PRNFNC74P07G702G – indirizzo PEC francesco.parenti@firenze.pecavvocati.it), presso il cui Studio in Firenze, Via Jacopo Nardi n. 21 è elettivamente domiciliato, come da procura in atti;

Contro

- INPS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso, in virtù di procura generale alle liti Rep. n. 37590/7131 del 23 gennaio 2023 del notaio Roberto Fantini di Roma, dagli Avv.ti Ilario Maio (C.F. MAILRI63A12C285N) e Antonella Francesca Paola Micheli (C.F. MCHNNL64S43H282S), con i medesimi domiciliato ai

seguenti indirizzi PEC ai sensi dell'art. 28 c.g.c.: avv.ilario.maio@postacert.inps.gov.it; avv.antonellafrancescapaola.micheli@postacert.inps.gov.it;

Visto l'atto introduttivo del giudizio;

Esaminati gli atti ed i documenti tutti del giudizio;

Uditi nella pubblica udienza del 20 marzo 2024 - celebrata con l'assistenza del Segretario Dott. Andrea Pitzalis - l'Avv. Francesco Parenti per il ricorrente e l'Avv. Antonella Francesca Micheli per INPS.

Premesso in fatto

I. Con ricorso in riassunzione depositato in data 4 aprile 2023 dopo la sentenza n. 574 del 29 settembre 2023 della Corte d'appello di Firenze, Sezione Lavoro, che declinava la giurisdizione in favore della Corte dei conti, il Sig. Cerofolini adiva questo Giudice delle pensioni, rassegnando le seguenti conclusioni:

"Voglia accertare e dichiarare il diritto del Sig. Mario Cerofolini alla ricostituzione e/o riliquidazione della pensione, categoria VOCUM, n. 06700592, da lui fruita con decorrenza 01.05.2018, ricalcolando la stessa con esclusione dei periodi di retribuzione relativi ai rapporti di lavoro intercorsi con il Ministero dell'istruzione dall'08.10.2015 al 30.04.2018, e condannando per l'effetto l'Inps, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, alla corresponsione in suo favore, da tale data o da quella diversa data di giustizia, della predetta pensione, nella misura corrispondente al ricalcolo sopraindicato, con detrazione delle somme già erogate.

In ogni caso, con vittoria di spese e competenze professionali."

A sostegno della possibilità di operare la predetta esclusione la difesa del ricorrente richiamava la giurisprudenza costituzionale sulla neutralizzazione dei periodi retributivi penalizzanti, a partire dalla sentenza n. 264/1994 (riferita alla gestione pensionistica privata) e fino alla sentenza n. 173/2018 (riferita ai lavoratori autonomi iscritti ad INPS).

II. In data 20 settembre 2023 si costituiva in giudizio INPS, concludendo per il rigetto del ricorso in quanto infondato in fatto e in diritto, con ampie citazioni normative e giurisprudenziali a sostegno delle predette conclusioni. In particolare, INPS contestava sia il diritto del ricorrente alla neutralizzazione, in quanto non prevista nella gestione pubblica, sia il prospetto di calcolo prodotto dal ricorrente medesimo *sub* doc. 13 sul punto degli effetti della neutralizzazione richiesta ai fini della determinazione del trattamento pensionistico.

III. All'udienza pubblica del 6 ottobre 2023, le parti insistevano sulle rispettive posizioni, concludendo come in atti.

IV. Con l'ordinanza del 10 ottobre 2023, n. 54, questo Giudice incaricava INPS, quale soggetto pubblico imparziale in possesso delle competenze tecniche necessarie, ad elaborare una relazione in merito alla seguente ipotesi di calcolo:

"il trattamento pensionistico che sarebbe spettato al ricorrente, qualora nel periodo dall'8 ottobre 2015 al 30 aprile 2018 lo stesso non avesse svolto l'attività lavorativa alle dipendenze del Ministero dell'istruzione, con la conseguente rideterminazione della quota "ex INPDAP – Dipendenti dello Stato (CTPS)" e l'indicazione della prima decorrenza utile per accedere alla pensione di cumulo, se posteriore al 1° maggio 2018".

V. In data 9 febbraio 2024 INPS depositava la relazione in esecuzione della predetta ordinanza istruttoria n. 54/2023. Dalla relazione risultava, in primo luogo, che l'eventuale cancellazione dei contributi versati dal Sig. Cerofolini alla gestione pubblica dopo l'8 ottobre 2015 non avrebbe avuto alcun impatto sulla decorrenza del trattamento di quiescenza dal 1° maggio 2018, data in cui il ricorrente conseguiva il diritto alla pensione di vecchiaia in regime di cumulo.

Dal prospetto di calcolo risultava, altresì, che in ipotesi dell'eventuale neutralizzazione dei contributi relativi all'attività lavorativa a tempo determinato svolta per il Ministero dell'istruzione nel periodo dall'8 ottobre 2015 al 30 aprile 2018, il Sig. Cerofolini avrebbe diritto a percepire, a titolo di quota ex INPDAP, un trattamento pensionistico pari a euro 2.497,08 lordi mensili invece di euro 1.104,13 lordi mensili attualmente riconosciuti a medesimo titolo (tale ultimo importo di euro 1.104,13 rappresenta l'esito delle rivalutazioni periodiche dell'importo iniziale di euro 1.082,62 indicato nel provvedimento di liquidazione della pensione del 2018).

VI. Con memoria autorizzata del 21 febbraio 2024, il ricorrente aderiva all'ipotesi di calcolo operata da INPS in esecuzione dell'ordinanza n. 54/2023 (solo leggermente differente dal calcolo iniziale allegato al ricorso medesimo), evidenziando altresì come pacifica la circostanza che all'8 ottobre 2015 l'interessato aveva già conseguito l'anzianità contributiva minima necessaria per accedere al successivo trattamento di vecchiaia.

Pertanto, il ricorrente insisteva per l'accoglimento del ricorso, previa l'eventuale rimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 965/1965 e dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, "nella parte in cui non prevedono, in caso di prosecuzione della contribuzione da parte dell'assicurato che abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva minima, che il trattamento pensionistico di vecchiaia non possa essere liquidato in misura inferiore a quella che sarebbe spettata, al raggiungimento dell'età pensionabile, sulla base della sola contribuzione obbligatoria, ovvero nella parte in cui non prevedono l'esclusione dal computo della contribuzione successiva ove comporti un trattamento pensionistico meno favorevole", in relazione ai seguenti parametri costituzionali:

- principio di razionalità di cui all'art. 3 Cost.;

- "principio di proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo, di cui all'art. 36 comma 1 Cost.";

- "principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali, di cui all'art. 38 comma 2 Cost.";

- "principi di cui agli art. 1 e 35 comma 1 Cost., di tutela del lavoro in ogni sua forma ed applicazione, e dell'art. 98 comma 1 Cost., che attribuisce al pubblico impiego il valore di "servizio esclusivo della Nazione", in quanto la diversità di trattamento pensionistico rispetto a quello del lavoro subordinato privato e del lavoro autonomo incide negativamente sulla tutela del pubblico impiego medesimo".

A sostegno delle predette conclusioni, il ricorrente richiamava le sentenze della Corte costituzionale nn. 264/1994, 388/1995, 427/1997, 433/1999, 82/2017, 173/2018, 224/2022 e della Corte di cassazione nn. 27879/2008, 29903/2011, 6966/2014 e 13210/2019.

VII. All'udienza pubblica del 20 marzo 2024, le parti insistevano sulle rispettive posizioni, concludendo come in atti.

Considerato in diritto

1. L'attuale situazione previdenziale del Sig. Cerofolini.

Il Sig. Cerofolini è titolare di una pensione di vecchiaia in regime di cumulo ai sensi dell'art. 1, comma 239, della legge n. 228/2012, con decorrenza dal 1° maggio 2018 e l'importo complessivo di euro 2.726,59 lordi mensili (come indicato nel provvedimento di liquidazione della pensione del 2018).

Tale importo, calcolato sulla base dei contributi versati dal 17 aprile 1976 al 28 aprile 2018, rappresenta la somma dei trattamenti spettanti al ricorrente in base alle regole proprie di ciascuna delle 5 gestioni previdenziali INPS cui il Sig. Cerofolini è stato iscritto in corso della propria carriera lavorativa (tutti gli importi riportati sono riferiti al provvedimento di liquidazione del trattamento pensionistico del 2018, quindi senza tenere conto delle rivalutazioni successive):

- gestione ordinaria dei lavoratori dipendenti privati, per 61 settimane (pari a circa 1 anno e 2 mesi), con quota di euro 395,33 mensili lordi;

- gestione commercianti per 91 settimane (pari a circa 1 anno e 9 mesi), con quota di euro 50,82 mensili lordi;

- gestione dei dirigenti di aziende industriali (ex INPDAI) per 304 settimane (pari a circa 5 anni e 10 mesi), con quota di euro 487,63 mensili lordi;

- gestione separata per 681 settimane (pari a circa 13 anni e 1 mese), con quota di euro 710,19 mensili lordi;

- gestione pubblica per 702 settimane (pari a circa 13 anni e 6 mesi), con quota di euro 1.082,62 mensili lordi.

Dalla documentazione in atti risulta quindi che il Sig. Cerofolini ha conseguito la pensione di vecchiaia all'età di 66 anni e 7 mesi, con circa 35 anni e 4 mesi di contributi versati.

In particolare, con riferimento alla gestione pubblica, risulta che il ricorrente è stato dipendente a tempo indeterminato della Regione Toscana dal 17 aprile 1976 al 30 novembre 1980 (per 4 anni, 7 mesi e 14 giorni), dipendente a tempo indeterminato dell'Amministrazione provinciale di Siena dal 1° settembre 1995 al 31 dicembre 1999 (per 4 anni e 4 mesi), dipendente a tempo determinato del Comune di Firenze dal 1° aprile 2007 al 24 settembre 2009 (per 2 anni, 5 mesi e 24 giorni) e, da ultimo, dipendente a tempo determinato del Ministero dell'istruzione dall'8 ottobre 2015 al 30 aprile 2018 (con più contratti quale docente supplente).

Dalla documentazione emerge, altresì, che la retribuzione annua utile ai fini pensionistici relativa al rapporto di lavoro con il Comune di Firenze negli anni 2007-2009 era pari a circa 97.000 euro lordi annui, mentre la retribuzione

corrispondente all'attività didattica, quale supplente, per il Ministero dell'istruzione negli anni 2015-2018 era pari a circa 15.000 euro lordi annui.

La domanda di pensione di vecchiaia in cumulo è stata presentata dal Sig. Cerofolini in data 5 febbraio 2018, con decorrenza dal 1° maggio 2018 quale data di perfezionamento del requisito anagrafico.

Per completezza, si rappresenta che il Sig. Cerofolini ha proseguito l'attività lavorativa di docenza per il Ministero dell'istruzione anche da pensionato.

2. La domanda della neutralizzazione dei contributi versati alla gestione pubblica nel periodo dall'8 ottobre 2015 al 30 aprile 2018.

Il ricorso del Sig. Cerofolini è finalizzato ad ottenere l'applicazione del principio della neutralizzazione – già riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale nell'ambito della gestione ordinaria del settore privato (sentenza n. 264/1994) e di quella dei lavoratori autonomi (sentenza n. 173/2018) – anche con riferimento alla pensione retributiva della gestione pubblica. La circostanza che l'oggetto del ricorso è riferito al ricalcolo della cd. "quota A" della pensione retributiva risulta del tutto pacifica tra le parti, come confermato, da ultimo, anche dal prospetto di calcolo predisposto da INPS in esecuzione dell'ordinanza istruttoria n. 54/2023.

All'esito del predetto approfondimento istruttorio delegato ad INPS, è stata confermata la tesi del ricorrente per cui, anche in assenza dei contributi versati quale dipendente del Ministero dell'istruzione dall'8 ottobre 2015 al 30 aprile 2018, il Sig. Cerofolini avrebbe conseguito la pensione di vecchiaia con la stessa decorrenza del 1° maggio 2018.

Dai calcoli svolti da INPS per tale ipotesi, è emerso, altresì, che la quota della pensione della gestione pubblica, in assenza di contributi relativi al predetto periodo, sarebbe destinata ad aumentare dall'attuale importo di euro 1.104,13 lordi mensili (corrispondenti a euro 1.082,62 del provvedimento di liquidazione del trattamento pensionistico nel 2018) a euro 2.497,08.

Tale ipotesi di calcolo – seppure leggermente differente rispetto alla prospettazione iniziale allegata al ricorso del Sig. Cerofolini – è stata condivisa anche dal ricorrente.

Di conseguenza, qualora il principio della neutralizzazione trovasse l'applicazione anche con riferimento alla gestione pubblica, il trattamento pensionistico complessivo del Sig. Cerofolini passerebbe dall'iniziale l'importo di 2.726,59 a circa 4.141,05 euro lordi mensili (tale secondo importo è approssimativo perché non tiene conto della rivalutazione dal 2018 ad oggi dalle quote relative alle altre quattro gestioni previdenziali).

3. Le disposizioni di riferimento e la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

Al fine di individuare le norme di riferimento rispetto alle quali verificare la possibilità di applicare il principio della neutralizzazione, occorre considerare che i contributi (e, di conseguenza, la retribuzione) che il Sig. Cerofolini chiede di escludere sono relativi alla cd. "gestione Stato", mentre la contribuzione (e la retribuzione) residua sono relative alla cd. "gestione Enti Locali".

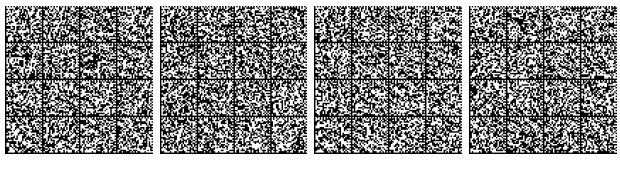
Pertanto di entrambe disposizioni di seguito indicate questo Giudice è tenuto a fare applicazione in quanto concernenti le regole di calcolo della pensione retributiva all'interno della gestione pubblica, segnatamente, nella parte in cui esse non prevedono la possibilità di neutralizzare il periodo che incide negativamente sull'importo della pensione; donde, l'esigenza della risoluzione del dubbio di legittimità costituzionale delle stesse disposizioni – per la parte evidenziata e nei termini *infra* rappresentati (punto 4) - prima di dare alle stesse disposizioni puntuale applicazione per il corretto calcolo di quanto di spettanza del richiedente ai fini pensionistici:

a) l'art 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 "Ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza dei dipendenti civili, la base pensionabile, costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga o retribuzione e dagli assegni o indennità pensionabili sottoindicati, integralmente percepiti", relativa alla cd. "gestione Stato", in quanto tale norma impone di considerare come base di calcolo l'ultima retribuzione del Sig. Cerofolini quale dipendente del Ministero dell'istruzione;

b) l'art. 3, comma 1, della legge n. 695/1965 che fa riferimento alla "retribuzione annua contributiva riferita alla data di cessazione dal servizio", nell'ambito della cd. "gestione Enti Locali", in quanto per poter considerare l'ultima retribuzione del Sig. Cerofolini quale dipendente del Comune di Firenze occorre che la neutralizzazione di quanto percepito nell'altra gestione previdenziale pubblica sia ammessa anche dalla norma di riferimento della gestione "di risulta".

Pertanto, solo un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale di entrambe le norme, nella parte in cui non prevedono la possibilità della neutralizzazione, permetterebbe l'accoglimento della domanda del Sig. Cerofolini.

Da qui la rilevanza della questione di legittimità costituzionale prospettata dal ricorrente.



4. La non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale: prima valutazione generale alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Quanto al secondo "filtro" di accesso al giudizio incidentale di legittimità costituzionale, l'art. 23 della legge n. 87/1953 assegna al Giudice del processo principale il potere-dovere di accertare, in linea di mera delibazione, e dunque *prima facie*, se, in riferimento alla norma di cui egli debba fare applicazione, sussista un dubbio di legittimità costituzionale in relazione a disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali, che si assumono violate, con conseguente sospensione dell'applicazione della norma medesima, e rimessione della questione medesima alla Corte costituzionale.

Con riferimento alle disposizioni da applicare per la determinazione del trattamento pensionistico del Sig. Cerofolini, tale dubbio di legittimità costituzionale trova il conforto in puntuali precedenti pronunce della Corte costituzionale riferite a norme caratterizzate da forte analogia della disciplina e, ad avviso di questo Giudice, anche dall'identità di *ratio*.

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale, il principio della neutralizzazione è stato applicato, a partire dalla sentenza n. 264/1994, nell'ambito del sistema di computo retributivo del trattamento pensionistico, alla contribuzione accreditata successivamente alla maturazione del diritto alla pensione, con riferimento alla retribuzione pensionabile percepita nell'ultimo arco temporale – più o meno ampio – antecedente alla data del pensionamento.

In particolare, con la sentenza n. 264/1994 – originata dal caso di "un lavoratore che, dopo 30 anni di servizio alle dipendenze di una Cassa di risparmio come impiegato di concetto, aveva prestato per un triennio attività estremamente limitata come lavoratore agricolo" – la Corte costituzionale ha riaffermato "in radice e in termini più generali" il principio per cui "è palesemente contrario al principio di razionalità di cui all'art. 3 della Costituzione - «che implica l'esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità» (sentenza n. 421 del 1991) che all'inserimento di un periodo di contribuzione obbligatoria nella base di calcolo della pensione consegua, in un sistema che prende in considerazione per la determinazione della retribuzione pensionabile solo l'ultimo periodo lavorativo (in quanto si presume più favorevole per il lavoratore), come unico effetto, un depauperamento del trattamento pensionistico di vecchiaia rispetto a quello già ottenibile ove in tale periodo non vi fosse stata contribuzione alcuna ed il periodo stesso non fosse stato quindi computabile a nessun effetto (neppure, quindi, ai fini della determinazione dell'anzianità contributiva): è, cioè, irragionevole e ingiusto che a maggior lavoro e a maggior apporto contributivo corrisponda una riduzione della pensione che il lavoratore avrebbe maturato al momento della liquidazione della pensione per effetto della precedente contribuzione".

Di conseguenza, la sentenza n. 264/1994 ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, ottavo comma, della legge 29 maggio 1982 n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), nella parte in cui non prevede che, nel caso di esercizio durante l'ultimo quinquennio di contribuzione di attività lavorativa, meno retribuita da parte di un lavoratore che abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata, al raggiungimento dell'età pensionabile, escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima".

Il caso esaminato dalla sentenza n. 264/1994 è caratterizzato da rilevanti profili di analogia con quello del Sig. Cerofolini.

In entrambi i casi i ricorrenti avevano svolto, nel periodo temporale di riferimento individuato dalla norma per il calcolo del trattamento pensionistico, un'attività lavorativa più limitata e meno retribuita rispetto a quella svolta in precedenza.

Inoltre, in entrambi i casi gli interessati avrebbero conseguito la pensione di vecchiaia con la stessa decorrenza anche in ipotesi di mancato svolgimento di tale attività meno retribuita, avendo maturato già in precedenza il relativo requisito contributivo minimo.

Al contempo, la Corte costituzionale ha precisato che "[n]é alcun rilievo può essere riconosciuto al fatto che l'interessato, all'atto della cessazione del rapporto con la Cassa di risparmio, non avesse ancora raggiunto l'età minima pensionabile. Si tratta, infatti, di circostanza del tutto estranea rispetto ai termini della questione, posto che quest'ultima non riguarda il momento di maturazione del diritto al trattamento pensionistico, ma l'ammontare di questo al raggiungimento dell'età pensionabile" (sentenza n. 264/1994).

Di conseguenza, deve ritenersi inconferente, in quanto irrilevante, la circostanza che alla data di assunzione come docente supplente il Sig. Cerofolini non avesse ancora l'età minima prevista per l'accesso alla pensione di vecchiaia, essendo, invece, sufficiente il fatto che aveva già raggiunto l'anzianità contributiva minima prevista per il (futuro) accesso alla predetta pensione.

Con la successiva sentenza n. 173/2018 la Corte costituzionale ha ritenuto applicabile il principio della neutralizzazione anche ad altre gestioni previdenziali, in quanto i "diversificati aspetti delle due discipline pensionistiche non ostano all'applicazione del principio della esclusione dei contributi dannosi anche alle gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi iscritti all'INPS, in considerazione della stessa valenza generale del suddetto principio, che si impone nell'ordinamento pensionistico al di là del pluralismo delle gestioni e dei regimi".

A sostegno di tale conclusione, la sentenza n. 173/2018 precisa quanto segue: "se, come si è ricordato, il principio di esclusione dei contributi dannosi è chiamato ad assolvere la funzione di costituire un limite intrinseco alla discrezionalità del legislatore nella scelta, ad esso riservata, del criterio di individuazione del periodo di riferimento della retribuzione pensionabile (da ultimo, sentenze n. 82 del 2017 e n. 388 del 1995), tale esigenza si configura anche in riferimento al reddito pensionabile, e dunque anche nei confronti del regime previdenziale dei lavoratori autonomi.

Il sistema previdenziale è certamente improntato a logiche di solidarietà e non di mera corrispettività, ma anche per il regime pensionistico dei lavoratori autonomi iscritti all'INPS risulta irragionevole che il versamento di contributi correlati all'attività lavorativa prestata dopo il conseguimento del requisito per accedere alla pensione, anziché assolvere alla funzione fisiologica e naturale di incrementare il trattamento pensionistico, determini il paradossale effetto di ridurre l'entità della prestazione".

Sull'identità della *ratio* sottostante al principio della neutralizzazione, la sentenza n. 173/2018 evidenzia che "[a]d avviso di questa Corte, una volta adempiuti i propri obblighi contributivi e conseguiti i requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico in ottemperanza alle previsioni normative del sistema di appartenenza, anche nei confronti del lavoratore autonomo la prosecuzione dell'attività lavorativa e della correlata contribuzione dopo la maturazione dei predetti requisiti non può comportare una riduzione del trattamento "virtualmente" conseguito in tale momento".

Inoltre, è utile precisare che anche nel caso che ha originato la sentenza n. 173/2018 la questione riguardava, nello specifico, il calcolo della quota della pensione di cumulo tra due gestioni, da lavoro dipendente e da lavoro autonomo.

Infine, devono essere ricordate le sentenze della Corte costituzionale che hanno riconosciuto l'applicabilità della neutralizzazione, quale espressione di un principio generale finalizzato a prevenire che una "contribuzione aggiuntiva, rispetto al requisito contributivo minimo" comporti "un depauperamento del trattamento pensionistico" (punto 7.2 del diritto della sentenza n. 224/2022), anche ai casi particolari degli agenti di commercio iscritti alla gestione cd. ENASARCO (sentenza n. 433/1999) e di lavoratori marittimi (sentenza n. 224/2022).

In tale contesto, il principale elemento di differenziazione della disciplina della pensione retributiva della gestione pubblica rispetto a quella privata o di lavoratori autonomi è rappresentato dal riferimento alla retribuzione dell'ultimo anno di servizio, rispetto ai periodi più ampi previsti nelle altre gestioni.

Si tratta di una scelta connotata dall'intento di assicurare una maggiore tutela ai dipendenti pubblici, prendendo a riferimento la retribuzione corrispondente all'ultimo scatto della progressione economica raggiunta.

Tale scelta discrezionale del legislatore, sicuramente vantaggiosa per il dipendente in presenza di una carriera continuativa, presenta gli stessi profili di criticità - cui la giurisprudenza costituzionale ha inteso porre rimedio con il principio della neutralizzazione – in ipotesi di un'eventuale discontinuità del percorso lavorativo, in quanto crea il rischio di portare alla conseguenza irrazionale, oltre che intrinsecamente irragionevole, per cui al maggior numero degli anni di lavoro corrisponde un minore trattamento pensionistico.

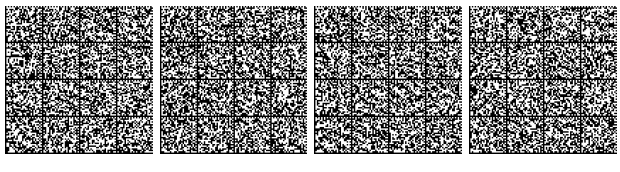
Infatti, come riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, la durata più o meno lunga del periodo temporale di riferimento rappresenta un elemento meramente accessorio, mentre l'unico requisito essenziale per l'applicazione del principio della neutralizzazione è rappresentato dal superamento dell'anzianità contributiva minima.

Da ultimo, anche la circostanza della prosecuzione da parte del Sig. Cerofolini del lavoro come docente supplente da pensionato – evidenziata nelle difese di INPS – appare del tutto irrilevante ai fini della verifica della possibilità di applicare il principio della neutralizzazione, in quanto detta circostanza si configura come "estrinseca", e dunque del tutto indifferente, rispetto alla fattispecie oggetto del decidere.

Così ricostruito in termini generali il profilo della non manifesta infondatezza della questione alla luce della giurisprudenza costituzionale, i relativi dubbi di legittimità costituzionale saranno prospettati con riferimenti ai singoli puntuali parametri costituzionali ai successivi punti 6, 7 e 8, previa verifica – al punto 5 *infra* – circa la possibilità o meno di procedere direttamente all'interpretazione costituzionalmente orientata.

5. L'impossibilità di procedere direttamente all'interpretazione costituzionalmente orientata.

Quanto argomentato al precedente punto 4 in merito ai principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale e all'identità di *ratio* delle disposizioni di legge da applicare con quelle già oggetto di pronunce additive di principio della neutralizzazione, implica la necessità di valutare la possibilità di procedere direttamente all'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme in materia di calcolo del trattamento pensionistico della gestione pubblica.



5.1. Al riguardo giova premettere, che la Corte costituzionale (sentenza n. 42/2017, punto 2.2 del diritto) ha affermato il principio secondo cui "[a] fronte di adeguata motivazione circa l'impedimento ad un'interpretazione costituzionalmente compatibile, dovuto specificamente al «tenore letterale della disposizione», questa Corte ha già avuto modo di affermare che «la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità» (sentenza n. 221 del 2015). Si tratta di orientamento ormai consolidato, in virtù del quale può ben dirsi che «se l'interpretazione prescelta dal giudice rimettente sia da considerare la sola persuasiva, è profilo che esula dall'ammissibilità e attiene, per contro, al merito» (sentenze nn. 95 e 45 del 2016, n. 262 del 2015; nonché, nel medesimo senso, sentenza n. 204 del 2016). Se, dunque, «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne)» (sentenza n. 356 del 1996), ciò non significa che, ove sia improbabile o difficile prospettarne un'interpretazione costituzionalmente orientata, la questione non debba essere scrutinata nel merito. Anzi, tale scrutinio, ricorrendo le predette condizioni, si rivela, come nella specie, necessario, pure solo al fine di stabilire se la soluzione conforme a Costituzione rifiutata dal giudice rimettente sia invece possibile.".

5.2. In ogni caso, l'applicazione diretta del principio della neutralizzazione anche agli articoli 3 della legge n. 965/1965 e 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 è stata ritenuta possibile dal giudice ordinario di primo grado che si è pronunciato sul ricorso del Sig. Cerofolini (Tribunale di Arezzo, sentenza n. 297/2021, annullata dalla successiva sentenza n. 574/2022 della Corte d'appello di Firenze, Sezione Lavoro, dichiarativa del difetto di giurisdizione del giudice ordinario), così come anche nella fattispecie che ha portato alla sentenza della Corte costituzionale n. 173/2018 il giudice delle prime cure aveva già applicato il principio della neutralizzazione in via interpretativa alla gestione dei lavoratori autonomi (sentenza n. 24/2015 del Tribunale di Pordenone, impugnata dinanzi alla Corte d'appello di Trieste, con il giudice di secondo grado che sollevava la questione di legittimità costituzionale, poi accolta).

5.3. Sul tema, questo Giudice ritiene maggiormente rispettosa dei principi costituzionali l'impostazione per cui l'interpretazione costituzionalmente orientata non possa andare oltre il tenore letterale delle disposizioni da applicare, anche in ipotesi di particolare evidenza circa l'identità di *ratio* con le norme già dichiarate oggetto di pronunce additive del principio della neutralizzazione.

In tale evenienza, la rimessione della questione alla Corte costituzionale si appalesa, invece, come doverosa non solo per rispettare il ruolo proprio della Corte costituzionale sancito dall'art. 134 Cost., ma anche per assicurare una più rapida definizione del singolo giudizio (in quanto un'eventuale pronuncia basata sull'interpretazione costituzionalmente orientata sarebbe certamente oggetto di impugnazione), nonché – più in generale – il rispetto del principio della certezza del diritto già a partire dalla sua applicazione in sede amministrativa.

6. La mancata previsione della neutralizzazione nella gestione pubblica ed il parametro costituzionale della ragionevolezza e razionalità ex art. 3 Cost.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale richiamata al precedente punto 4, il dubbio della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 965/1965 e dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, nella parte in cui non prevedono la possibilità di neutralizzare i periodi di contribuzione aggiuntivi rispetto a quello minimo richiesto per l'accesso al trattamento pensionistico, si pone in primo luogo in relazione al principio della ragionevolezza (così, sentenze della Corte costituzionale n. 224/2022 e n. 173/2018), inteso anche quale principio di razionalità (così, sentenza n. 264/1994), ex art. 3 Cost.

In particolare, la sentenza n. 264/1994 della Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, della legge n. 297/1982, nella parte in cui non prevede la possibilità di escludere dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima, nel caso di esercizio nell'ultimo quinquennio di attività lavorativa meno retribuita da parte di un lavoratore che abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva, in modo da assicurare la liquidazione di una pensione non inferiore a quella che sarebbe altrimenti spettata al raggiungimento dell'età pensionabile.

Tale dichiarazione di illegittimità costituzionale è riferita sia al palese contrasto con il "principio di razionalità di cui all'art. 3 della Costituzione" (*cfr.* la citazione estesa al punto 4 *supra*) sia agli articoli 36 – sotto il profilo della "proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo" – e 38, secondo comma, Cost. in relazione al principio dell'adeguatezza (v. punto 7 *infra*).

In particolare, con riferimento al parametro dell'art. 3 Cost., la sentenza n. 264/1994 ritiene palesemente irrazionale, in quanto "irragionevole e ingiusto che a maggior lavoro e a maggior apporto contributivo corrisponda una

riduzione della pensione che il lavoratore avrebbe maturato al momento della liquidazione della pensione per effetto della precedente contribuzione".

Anche la successiva sentenza n. 433/1999, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 10 e 37 della legge n. 12/1973 (gestione ENASARCO), individua un palese contrasto sia con l'art. 3 Cost. sia con l'art. 38 Cost. nella parte in cui non prevedono "nel caso di prosecuzione della contribuzione da parte dell'assicurato che abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva minima, che la pensione di vecchiaia non possa essere liquidata in misura inferiore a quella calcolata sulla base della sola contribuzione minima", in quanto "dopo il perfezionamento del requisito minimo contributivo, l'ulteriore contribuzione (obbligatoria, volontaria o figurativa), mentre vale ad incrementare il livello di pensione già consolidato, non deve comunque compromettere la misura della prestazione potenzialmente maturata sino a quel momento".

La sentenza n. 173/2018 della Corte costituzionale, in materia del trattamento pensionistico dei lavoratori autonomi, accoglie la questione di illegittimità costituzionale della relativa disciplina, nella parte in cui non prevede il principio della neutralizzazione dei periodi con redditi più bassi che incidono negativamente sulla misura della pensione, se ulteriori rispetto alla prescritta anzianità contributiva minima, con riferimento esclusivo al parametro costituito dall'art. 3 Cost. e l'assorbimento degli ulteriori parametri evocati dal giudice rimettente ("artt. 35, primo comma, e 38, primo e secondo comma, Cost.").

Da ultimo, anche la sentenza n. 224/2022 della Corte costituzionale, in materia del trattamento pensionistico dei lavoratori marittimi, ha censurato la mancata previsione della neutralizzazione con riferimento sia all'art. 3 Cost. sia agli articoli 36 e 38, secondo comma, Cost.

In particolare, la sentenza n. 224/2022 rileva che "è irragionevole ed è in contrasto con l'art. 3 Cost. che le norme censurate, benché siano volte a colmare uno svantaggio (come la difficoltà di conseguire il minimo contributivo per l'accesso al trattamento pensionistico), si traducano in un danno e producano l'effetto di depauperare il trattamento pensionistico a cui l'assicurato avrebbe virtualmente diritto".

Anche nel caso del ricorrente tale palese irragionevolezza della riduzione del trattamento pensionistico – derivante dall'applicazione delle disposizioni dell'art. 3, comma 1, della legge n. 965/1965 e dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 in assenza del correttivo rappresentato dal principio della neutralizzazione – risulta dalla constatazione che lo svolgimento dell'attività di insegnamento nei tre anni precedenti al raggiungimento dell'età prevista per la pensione di vecchiaia, avendo lo stesso già raggiunto l'anzianità contributiva minima prevista per l'accesso a tale trattamento, determina la pensione in quota gestione pubblica pari a circa euro 1.100,00 invece di circa euro 2.500,00 che sarebbe spettata al medesimo se non avesse svolto la predetta attività.

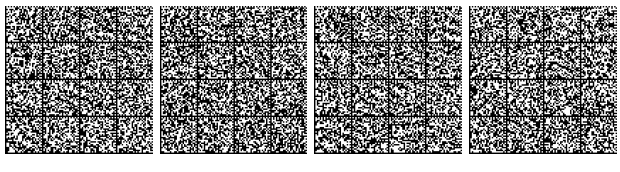
Pertanto, ad avviso di questo rimettente, risulterebbe violato in primo luogo il parametro costituzionale dell'art. 3 Cost. sotto i profili della ragionevolezza e della razionalità (quale inidoneità del mezzo rispetto al fine), per motivi già ampiamente evidenziati nella giurisprudenza costituzionale con riferimento a disposizioni analoghe.

7. La mancata previsione della neutralizzazione nella gestione pubblica ed i parametri degli articoli 36 e 38, secondo comma, Cost.

Alla luce della medesima giurisprudenza costituzionale richiamata al precedente punto 4, il dubbio della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 965/1965 e dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, nella parte in cui non prevedono la possibilità di neutralizzare i periodi di contribuzione aggiuntivi rispetto a quello minimo richiesto per l'accesso al trattamento pensionistico, si pone anche con riferimento agli articoli 36 e 38, secondo comma, Cost.

A sostegno di tale conclusione, la sentenza della Corte costituzionale n. 264/1994 evidenzia che la proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro deve essere riferita all'intero servizio attivo, essendo non solo irragionevole, ma anche in contrasto con i principi degli articoli 36 e 38, secondo comma, Cost., una riduzione disposta da una norma di legge dell'importo spettante al pensionato in conseguenza di svolgimento di nuove attività di lavoro meno retribuite dopo aver raggiunto l'anzianità contributiva minima: "tale depauperamento, incidendo in questo caso sulla proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo, viola anche l'art. 36, oltre che il principio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, della Costituzione".

Il medesimo profilo di violazione – in caso di una disciplina normativa che faccia riferimento al periodo retributivo più recente, senza possibilità di neutralizzare i periodi di minore retribuzione successivi al raggiungimento del requisito contributivo minimo – è ravvisato anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 224/2022: "viola, altresì, gli articoli 36 e 38, secondo comma, Cost., poiché non rispetta la giusta proporzione tra attività di lavoro prestato, relativa retribuzione, e quantificazione della prestazione pensionistica".



Sul punto, è utile richiamare anche la sentenza della Corte costituzionale n. 433/1999 che individua la doppia *ratio decidendi* delle precedenti pronunce n. 428/1992 e n. 264/1994 - "ma anche altre pronunce (come le sentenze n. 427 del 1997, n. 388 del 1995, n. 307 del 1989, n. 822 del 1988)" – "proprio nel rilievo che, dopo il perfezionamento del requisito minimo contributivo, l'ulteriore contribuzione (obbligatoria, volontaria o figurativa), mentre vale ad incrementare il livello di pensione già consolidato, non deve comunque poter compromettere la misura della prestazione potenzialmente maturata in itinere: effetto, quest'ultimo, che sarebbe infatti da considerare palesemente contrastante con gli articoli 3 e 38 della Costituzione (v., in particolare, sentenza n. 388 del 1995)".

La rilevanza del contrasto tra le disposizioni dell'art. 3, comma 1, della legge n. 965/1965 e dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, in assenza del correttivo rappresentato dal principio della neutralizzazione, e i parametri costituzionali degli articoli 36 e 38, secondo comma, Cost. emerge anche in questo caso dalla constatazione che ad un maggior impegno lavorativo – ulteriore rispetto ai requisiti minimi di accesso al trattamento pensionistico – corrisponde una rilevante riduzione dell'importo del trattamento medesimo, tale da incidere in misura non indifferente anche sull'adeguatezza dell'assegno percepito rispetto alle esigenze di vita del lavoratore in quiescenza.

8. La mancata previsione della neutralizzazione nella gestione pubblica ed i parametri degli articoli 1, primo comma, 3, primo comma, 35, primo comma, e 98, primo comma, Cost.

Per completezza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 965/1965 e dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, nella parte in cui non prevedono la possibilità di neutralizzare i periodi di contribuzione aggiuntivi rispetto a quello minimo richiesto per l'accesso al trattamento pensionistico, deve essere prospettata anche con riferimento agli articoli 1, primo comma, 3, primo comma, 35, primo comma, e 98, primo comma, Cost.

Infatti, qualora il diritto alla neutralizzazione – prospettato nei termini in cui *supra* – dovesse essere escluso per i soli iscritti alla gestione pubblica, si potrebbe configurare una violazione del principio dell'eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), in contrasto con il dovere del legislatore di tutelare "il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni" (art. 35, primo comma Cost.), in quanto principio fondante della Repubblica (art. 1, primo comma, Cost.), nonché con il riconoscimento del particolare valore sociale dell'attività di "pubblici impiegati [che] sono al servizio esclusivo della Nazione" (art. 98, primo comma, Cost.).

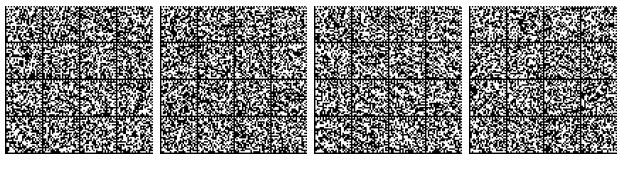
In particolare, pur rientrando nella discrezionalità del legislatore una ragionevole differenziazione delle tutele previdenziali nel settore pubblico e privato, sarebbe poco coerente con il quadro di tutti i principi costituzionali nei termini sopra delineati una disciplina legislativa che determini la possibilità di riduzione della misura del trattamento pensionistico nei confronti dei soli dipendenti pubblici, quale conseguenza dello svolgimento, negli ultimi anni di carriera ed avendo già maturato l'anzianità contributiva minima prevista, di attività meno retribuite.

La rilevanza del contrasto tra le disposizioni dell'art. 3, comma 1, della legge n. 965/1965 e dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, in assenza del correttivo rappresentato dal principio della neutralizzazione, e i parametri costituzionali degli articoli 1, primo comma, 3, primo comma, 35, primo comma, e 98, primo comma, Cost. emerge anche in questo caso dalla constatazione che ad un maggior impegno lavorativo – del solo dipendente pubblico – può corrispondere una riduzione dell'importo del trattamento medesimo ogni qualvolta la retribuzione nell'ultimo anno di servizio dovesse essere più bassa rispetto a quella degli anni precedenti.

Paradosso di tale esito normativo, ove non espunto dall'ordinamento, sarebbe, in sostanza, quella della dissuasione del lavoratore dal praticare prestazioni lavorative meno remunerate rispetto alle precedenti, così conculcando la dignità del lavoratore a proseguire la propria attività professionale inducendolo, sulla base di un mero calcolo di convenienza economica, ad un prematuro collocamento a riposo.

9. In conclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 134 Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, devono dichiararsi rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge 26 luglio 1965, n. 965 (Miglioramenti ai trattamenti di quiescenza delle Casse per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali e agli con insegnanti, modifiche agli ordinamenti delle Casse pensioni facenti parte degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro) e dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), come sopra prospettate, e deve di conseguenza disporsi la sospensione del giudizio in epigrafe, ordinando l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e gli altri adempimenti a cura della Segretaria della Sezione di cui al dispositivo.

10. Le spese del giudizio saranno liquidate alla definizione integrale del merito della presente controversia.



P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana, in composizione monocratica di Giudice Unico delle pensioni, sospesa ed impregiudicata ogni ulteriore decisione, di rito e di merito, sul ricorso proposto dal Sig. Mario Cerofolini dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge 26 luglio 1965, n. 965 (Miglioramenti ai trattamenti di quiescenza delle Casse per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali e agli insegnanti, modifiche agli ordinamenti delle Casse pensioni facenti parte degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro) e dell'art. 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), nella parte in cui tali norme non prevedono che, al raggiungimento dell'età pensionabile, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima:

1) in riferimento all'art. 3 Cost., prospettata nei termini di cui al punto 6 della motivazione;

2) in riferimento agli articoli 36 e 38, secondo comma, Cost, prospettata nei termini di cui al punto 7 della motivazione;

3) in riferimento agli articoli 1, primo comma, 3, primo comma, 35, primo comma, e 98, primo comma, Cost., prospettata nei termini di cui al punto 8 della motivazione.

Dispone la sospensione del giudizio in epigrafe;

Ordina alla Segreteria della Sezione di provvedere:

- all'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

- alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

- alla comunicazione della presente ordinanza al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

- ad ogni altro adempimento di competenza. Spese del giudizio al definitivo.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 20 marzo 2024.

Depositata in Segreteria il 4 novembre 2024

Il Giudice: KHELENA NIKIFARAVA

24C00269

N. **226**

Ordinanza del 23 ottobre 2024 del Tribunale di Sassari nel procedimento penale a carico di C. C.

Reati e pene – Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti – Divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità introdotta con sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024 sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

– Codice penale, art. 69, quarto comma.

TRIBUNALE DI SASSARI

UFFICIO GIP/GUP

Ordinanza con la quale viene sollevata d'ufficio questione di legittimità costituzionale - articoli 134 della Costituzione e 23 legge 87/1953.

Il giudice, rilevato che si procede nei confronti di C... C..., nato a ... in data ..., difeso di fiducia dall'avvocata Sabrina Falchi del Foro di Sassari e attualmente ristretto per questa causa in regime di custodia cautelare presso la Casa circondariale di Bancali, in relazione ai seguenti reati:

«*a)* delitto di cui agli articoli 61, n. 10), e 628, comma 2, del codice penale, perché, al fine di trarne un ingiusto profitto, si impossessava di un giubbotto del valore di euro 249,90, sottraendo/o dagli espositori dell'esercizio commerciale ... e dandosi alla fuga dopo avere superato il varco delle casse senza corrisponderne il prezzo; inseguito dalla commessa ..., veniva raggiunto e afferrato dall'App.Sc.Q.S. ... della Stazione di ... (in quel momento libero dal servizio ma immediatamente qualificatosi come carabiniere), con cui ingaggiava una colluttazione e che strattonava violentemente per riuscire a divincolarsi.

Con la recidiva reiterata, specifica e infraquinquennale.

In ..., il ...

b) delitto di cui agli articoli 582, 585 in riferimento all'art. 576, n. 5-*bis*) cp., perché, con la condotta di cui al capo *a)* cagionava al predetto militare lesioni personali («distorsione II dito mano sinistra») guaribili in cinque giorni.

Con la recidiva reiterata, specifica e infraquinquennale.

In ... il ...»;

Rilevato che, a seguito di decreto di giudizio immediato del 22 maggio 2024, è stato richiesto il giudizio abbreviato, che all'udienza del 18 settembre 2024 il giudice ha disposto procedersi con il rito alternativo richiesto e che all'odierna udienza del 23 ottobre 2024 le parti hanno presentato le proprie conclusioni e questo giudice ha pronunciato la presente ordinanza di cui è stata data lettura alle parti presenti in aula;

OSSERVA

1. Le risultanze probatorie.

1.1. Dall'esame degli atti contenuti nel fascicolo per le indagini preliminari, ed in particolare dal verbale dell'arresto in flagranza di C... C... e dai relativi allegati, risulta che, alle ore ... del ..., ... commessa della ... di viale ... a ..., ha notato un uomo prelevare dagli scaffali un giubbotto, uscire dal negozio senza pagare con la scusa di dover mostrare il capo ad un amico ed infine allontanarsi in bicicletta percorrendo contromano via ... direzione di viale ...

La ..., la quale aveva seguito il soggetto, ha dunque urlato contro quest'ultimo, cercando così di attirare l'attenzione dei passanti. Tra questi vi era l'appuntato scelto ... il quale, libero dal servizio ed in abiti civili, ha sentito le urla della commessa ed ha notato l'uomo in sella alla bici che, procedendo contromano, aveva per poco evitato l'impatto frontale con una vettura effettuando una brusca manovra all'esito della quale l'indumento che teneva in mano si era incastrato tra i raggi della ruota anteriore.

L'appuntato scelto ... si è dunque posto all'inseguimento dell'uomo e, raggiuntolo dopo circa dieci metri, lo ha afferrato per un braccio qualificandosi verbalmente come carabiniere e mostrandogli il tesserino di riconoscimento. Il responsabile del fatto, poi compiutamente identificato in C... C..., ha dunque tentato di darsi alla fuga, ma è stato afferrato in modo più energico dal militare.

Il C... ha poi strattonato il carabiniere ed i due sono caduti rovinosamente a terra. Grazie all'aiuto di un passante che aveva assistito ai fatti, il carabiniere è poi nuovamente riuscito a bloccare il C... e, almeno apparentemente, a farlo calmare. L'odierno imputato, tuttavia, ha simulato un malessere inducendo il militare ad allentare la presa e, a quel punto, ha afferrato l'indice della mano sinistra di quest'ultimo distorcendolo.

È infine sopraggiunta un'altra pattuglia dei carabinieri e il C... è stato definitamente bloccato e trovato in possesso del giubbotto sottratto alla ... (... di colore bianco/verde marca ...), il quale è risultato avere un valore di euro 249,90. Tale capo era danneggiato, tanto da essere ritenuto invendibile.

1.2. Come emerge dal relativo certificato medico agli atti ..., alle ore ... del ... è stato visitato dalla guardia medica di ... che gli ha riscontrato «un trauma distorsivo a livello II dito mano sinistra, con dolorabilità alla digitopressione in corrispondenza della prima falange, gonfiore e limitazione funzionale» con prognosi di giorni cinque.

La guardia medica di ... ha visitato anche C... C... a causa dello «stato di agitazione psicologica» nella quale si trovava e gli ha somministrato venti gocce di Bromazepam.

1.3. A carico di C... C...vi sono cinque precedenti condanne per delitti non colposi, la prima, divenuta irrevocabile nel ..., per reati di rapina in continuazione (patteggiamento con sospensione condizionale della pena pari a mesi dieci, giorni venti di reclusione ed euro 300 di multa), la seconda, divenuta definitiva in data ..., per un tentativo di furto ed

un reato di cui all'art. 4 della legge n. 110/1975 (decreto penale di condanna con sospensione condizionale della pena pari a euro 5.325 di multa), la terza, divenuta irrevocabile in data ..., per un tentativo di furto (sentenza con sospensione condizionale della pena pari a mesi sei di reclusione ed euro 300 di multa), la quarta, divenuta irrevocabile in data ..., per un reato di evasione (sentenza con condanna alla pena di anni uno, mesi quattro di reclusione), e la quinta, divenuta irrevocabile in data ... per ricettazione e furto tentato (sentenza con condanna alla pena di anni due di reclusione ed euro 794 di multa).

Con la terza delle sentenze sopra elencate è stata riconosciuta sussistente nei confronti del C... la recidiva reiterata con giudizio di equivalenza tra aggravanti ed attenuanti generiche.

1.4. In sede di udienza di convalida C... C..., dopo aver dichiarato di essere disoccupato (titolo di studio: licenza media) e senza fissa dimora, di avere altri procedimenti penali pendenti per reati contro il patrimonio e di essere tossicodipendente ed alcoldipendente, quanto alle accuse avanzate nei suoi confronti si è avvalso della facoltà di non rispondere, riferendo di essere allo stato «scompensato».

Con ordinanza del 29 aprile 2024, il giudice per le indagini preliminari ha convalidato l'arresto ed ha disposto l'applicazione nei confronti di C... C... della misura della custodia cautelare in carcere, la quale è ancora in corso di esecuzione.

1.5. All'udienza del 18 settembre 2024 il difensore dell'imputato ha prodotto documentazione del SERD di ... datata ... dalla quale risulta che a C... C..., il quale fa uso di cannabis dall'età di dodici anni e di eroina dall'età di quattordici anni ed ha una «storia di vita traumatica caratterizzata dalla convivenza con una madre affetta da gravi patologie psichiatriche e da padre militare impegnato e a volte assente per lavoro», sono stati diagnosticati disturbi gravi da uso di alcol, di cocaina e di eroina (DSM-5, F10.20, F14.20, F11.20). É stata dunque disposta perizia per accertare l'eventuale stato di cronica intossicazione da alcol o da sostanze stupefacenti dell'imputato al momento del fatto.

Il perito nominato, dopo aver analizzato la documentazione sanitaria agli atti, dopo aver visitato il C... e dopo avergli sottoposto dei *test* relativi alla misurazione della capacità cognitiva (è emerso un Q.I. pari a 85, e dunque nella media), ha concluso valutando il C... pienamente capace di intendere e di volere al momento del fatto ed escludendo la sussistenza di una cronica intossicazione da alcol o da sostanze stupefacenti. Sebbene, secondo il perito, «l'assunzione di sostanze stupefacenti [avrebbe avuto] certamente un ruolo inducente/disinibente le condotte contestate», «l'aspetto prevalente del quadro clinico [sarebbe infatti costituito dal] comportamento [volontario] di abuso con conseguenti comportamenti disfunzionali, difficoltà nell'assumere e mantenere responsabilità individuali e sociali».

2. La questione di legittimità costituzionale.

2.1. Ciò premesso, questo giudice dubita della legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale in relazione agli articoli 3 e 27, commi 1 e 3, della Costituzione nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità introdotta con sentenza n. 86 del 2024 della Corte costituzionale sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, del codice penale

Quanto alla rilevanza della questione, è in primo luogo da rilevare che, alla luce delle risultanze probatorie sopra compendiate, non vi è dubbio né in merito alla responsabilità penale dell'odierno imputato né in merito alla qualificazione giuridica dei fatti allo stesso contestati. Per ciò che concerne in particolare il reato di cui al capo *a)*, è infatti da rilevare che l'art. 628 del codice penale incrimina chiunque «adopera violenza o minaccia immediatamente dopo la sottrazione per assicurare a sé o ad altri il possesso della cosa sottratta o per procurare a sé o ad altri l'impunità».

Perché possa ritenersi integrato tale reato, dunque, è sufficiente che vi sia stata la sottrazione della res, mentre non è necessario che il soggetto abbia conseguito il possesso della stessa, ossia «l'autonoma ed effettiva disponibilità della refurtiva» al di fuori della «sfera di vigilanza e controllo del soggetto passivo» (Cass. Sez. un. n. 52117 del 2014) necessaria invece ai fini della consumazione del furto (l'art. 624 del codice penale incrimina «chiunque si impossessa della cosa mobile altrui sottraendo/a a chi la detiene»).

Ad ulteriore conferma di quanto esposto, è da rilevare che la Corte di cassazione, in recenti arresti, ha affermato il seguente principio di diritto: «ai fini della consumazione del delitto di rapina impropria, non è necessario che l'agente abbia conseguito il possesso della cosa mobile altrui, essendo sufficiente che ne abbia semplicemente compiuto la sottrazione, rispetto alla cui sussistenza non assume rilievo in senso contrario il controllo del personale di vigilanza, siccome idoneo ad eventualmente impedire soltanto la successiva acquisizione di un'autonoma disponibilità della cosa stessa. (Fattispecie in cui la Corte ha ritenuto immune da censure la condanna per rapina impropria consumata di due soggetti che avevano sottratto altrettanti trapani da un esercizio commerciale, usciti dal quale avevano usato violenza nei confronti degli addetti alla vigilanza, che li avevano tenuti sotto controllo, al fine di assicurarsi la fuga ed il possesso dei trapani)» (Cass. n. 15584/2021, Rv. 281117).

Per ciò che riguarda il caso di specie, dunque, anche ove si ritenesse che il C..., essendo stato tenuto sotto osservazione durante tutto lo svolgimento dell'azione prima dalla commessa e poi anche dal carabiniere, non abbia mai conseguito nemmeno per pochi attimi il possesso della refurtiva, cionondimeno il reato di rapina impropria dovrebbe ritenersi consumato e non tentato.

Per quanto riguarda invece il reato di cui al capo *b)*, non vi può essere dubbio sul fatto che il C... abbia cagionato volontariamente all'appuntato scelto ... una lesione personale dalla quale è derivato un «processo patologico evolutivo accompagnato da una più o meno rilevante compromissione dell'assetto funzionale dell'organismo» (Cass. Sez. un. n. 2437 del 2008) consistito in «un trauma distorsivo a livello II dito mano sinistra, con dolorabilità alla digitopressione in corrispondenza della prima falange, gonfiore e limitazione funzionale» con prognosi di giorni cinque.

L'accertamento peritale richiesto dalla difesa ha poi consentito di escludere che al momento dei fatti l'odierno imputato si trovasse in stato di cronica intossicazione da alcol o da sostanze stupefacenti, o comunque con capacità di intendere e di volere esclusa o grandemente scemata, e, al riguardo, si condividono pienamente le argomentate conclusioni del perito. Si rileva infatti che, secondo consolidata e condivisibile giurisprudenza di legittimità, «la situazione di tossicodipendenza che influisce sulla capacità di intendere e di volere è solo quella che, per il suo carattere ineliminabile e per l'impossibilità di guarigione, provoca alterazioni patologiche permanenti, cioè una patologia a livello cerebrale implicante psicopatie che permangono indipendentemente dal rinnovarsi di un'azione strettamente collegata all'assunzione di sostanze stupefacenti, tali da fare apparire indiscutibile che ci si trovi di fronte a una vera e propria malattia psichica» (Cass. n. 35872/2007, Rv. 237284).

Ad avviso di questo giudice devono inoltre ritenersi sussistenti le circostanze aggravanti contestate.

Considerato che il C..., al fine di assicurarsi il possesso della refurtiva e l'impunità, ha adoperato violenza nei confronti di un carabiniere il quale, sebbene si trovasse in abiti civili e fuori servizio, si era qualificato esibendo il tesserino, cagionandogli lesioni personali e che il reato di cui all'art. 628 del codice penale è posto non solo a tutela del patrimonio ma anche dell'incolumità fisica del soggetto verso il quale è posta in essere la condotta violenta, devono in primo luogo ritenersi sussistenti le circostanze aggravanti di cui all'art. 61, n. 10, del codice penale e di cui agli articoli 585-576, n. 5-*bis*, del codice penale, contestate rispettivamente con riferimento al reato di cui al capo *a)* e con riferimento al reato di cui al capo *b)*. Secondo consolidata e condivisibile giurisprudenza di legittimità, infatti, «gli appartenenti all'Arma dei Carabinieri sono considerati in servizio permanente e non cessano dalle loro qualità di pubblici ufficiali anche quando non sono comandati in servizio. Ne consegue che, ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 337 del codice penale, non spiega alcun effetto la circostanza che il militare fosse fuori servizio al momento del suo intervento» (Cass. n. 9691/2003, Rv. 224049-01).

Quanto poi alla recidiva reiterata specifica e quinquennale in contestazione, è da rilevare che, come sopra evidenziato, a carico di C... C... vi sono diversi precedenti specifici e recenti aventi ad oggetto delitti non colposi. Anche tenuto conto delle risultanze della perizia (Q.I. nella media e volontaria assunzione di sostanze stupefacenti all'origine delle condotte integranti reato), deve dunque ritenersi che i delitti per i quali si procede, in relazione a tali precedenti, siano sintomatici di maggiore colpevolezza, avendo il C... del tutto ignorato gli impliciti moniti a non delinquere contenuti nelle precedenti e recenti sentenze di condanne, e di maggiore pericolosità sociale, avendo egli ancora una volta manifestato l'incapacità ad astenersi dalla commissione di reati contro il patrimonio anche con violenza alla persona. Deve pertanto ritenersi sussistente in concreto la contestata recidiva.

Se, in considerazione del valore del giubbotto oggetto della condotta (euro 249,90), ad avviso di questo giudice il danno cagionato alla persona offesa ed il lucro perseguito non possono ritenersi di «speciale tenuità» a norma dell'art. 62, n. 4, del codice penale, considerati il valore comunque molto contenuto della refurtiva, l'estemporaneità della condotta violenta posta in essere dal C..., la modesta offesa all'integrità fisica della persona offesa e la totale assenza di profili organizzativi, deve invece ritenersi sussistente la circostanza attenuante del fatto di lieve entità introdotta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 86/2024.

Per ciò che riguarda poi l'aspetto, decisivo ai fini della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, relativo al giudizio di bilanciamento di cui all'art. 69 del codice penale, ad avviso di questo giudice l'attenuante del fatto di lieve entità, ove la Corte adita accogliesse la questione di legittimità costituzionale sollevata, per la sua particolare pregnanza dovrebbe essere ritenuta prevalente rispetto alle due aggravanti in contestazione. Al riguardo è da rilevare che, rispetto alla dinamica del fatto in contestazione e tenuto conto dello stato nel quale si trovava l'odierno imputato al momento del fatto a causa dei suoi problemi di tossicodipendenza, la qualifica di pubblico ufficiale rivestita dal soggetto verso il quale il C... ha posto in essere la condotta violenta in contestazione non ha una valenza così importante e che i precedenti dell'odierno imputato sono comunque piuttosto contenuti sia nel numero che nella loro gravità. Come detto, si ritiene invece di gran lunga maggiormente significativa e preponderante la circostanza attenuante del fatto di lieve entità, atteso peraltro che un giudizio di equivalenza tra circostanze aggravante ed attenuanti, e dunque l'applica-

zione di una pena eccessivamente elevata e sproporzionata rispetto all'effettiva gravità del reato, pregiudicherebbe nel caso concreto la finalità rieducativa della pena, la quale deve guidare il giudice in ogni aspetto relativo alla dosimetria sanzionatoria.

Al riguardo è inoltre da rilevare che, essendo stata al C... già applicata la recidiva reiterata con una sentenza divenuta irrevocabile ed essendo all'evidenza i reati in contestazione legati da concorso formale, il giudizio di equivalenza tra aggravanti, tra cui la recidiva reiterata, e l'attenuante del fatto di lieve entità, porterebbe necessariamente all'applicazione dell'art. 81, comma 4, del codice penale (si vedano Cassazione Sez. un. n. 31669/2016, Rv. 267044-01; Cassazione n. 26250/2024, Rv. 286602-01; Cassazione n. 27784/2017, Rv. 270398-01; Cassazione n. 4726/2021, Rv. 280875-01; ordinanza Corte costituzionale n. 193/2008; ordinanza Corte costituzionale n. 171/2009), con aumento della pena per il concorso formale non inferiore ad un terzo della pena stabilita per il reato più grave (nella specie il reato di cui al capo *a)*, con la conseguenza che, contenuta la pena entro il minimo edittale e considerata la diminuzione di pena per il rito, la pena in concreto irrogabile non potrebbe essere inferiore ad anni quattro, mesi cinque, giorni dieci di reclusione ed euro 824 di multa (eventualmente riducibile ad anni tre, mesi otto, giorni tredici di reclusione ed euro 687 di multa a norma dell'art. 442, comma 2-*bis*, del codice penale in caso di mancata impugnazione).

2.2. Quanto poi alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, è da rilevare quanto segue.

L'art. 69, quarto comma, del codice penale , per come novellato dalla legge n. 251/2005, stabilisce che le circostanze attenuanti non possono essere ritenute prevalenti rispetto alla recidiva reiterata.

Nel corso degli anni la Corte costituzionale, con diverse e note pronunce, ha dichiarato incostituzionale tale disposizione nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza di specifiche circostanze attenuanti rispetto alla recidiva reiterata per contrasto con gli articoli 3, comma 1, e 27, commi 1 e 3, della Costituzione (Corte costituzionale n. 251/2012; Corte costituzionale n. 105/2014; Corte costituzionale n. 106/2014; Corte costituzionale n. 74/2016; Corte costituzionale n. 205/2017; Corte costituzionale n. 73/2020; Cote costituzionale n. 55/2021; Corte costituzionale n. 143/2021; Corte costituzionale n. 94/2023; Corte costituzionale n. 141/2023; Corte costituzionale n. 188/2023; Corte costituzionale n. 201/2023).

La Corte costituzionale, infatti, pur riconoscendo la legittimità costituzionale di deroghe al regime ordinario del bilanciamento tra circostanze di cui all'art. 69 del codice penale, ha ritenuto che esse, ove fossero irragionevoli e/o tali da determinare «un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale» (Corte costituzionale n. 73/2020; Corte costituzionale n. 251/2012), si ponessero in contrasto «con il principio di proporzionalità della pena desumibile dagli articoli 3 e 27, primo e terzo comma, della Costituzione» (Corte costituzionale n. 141/2023).

Le richiamate sentenze della Corte costituzionale «hanno dunque restituito al giudice la possibilità di ritenere, nell'ambito dell'obbligatorio giudizio di bilanciamento delle circostanze eterogenee, la prevalenza, rispetto all'aggravante della recidiva reiterata, di singole circostanze attenuanti, che sono state distintamente, di volta in volta, oggetto di verifica costituzionale» (Corte costituzionale n. 143/2021).

Riguardo le precedenti dichiarazioni di illegittimità costituzionale, per ciò che rileva in questa sede, si reputa sufficiente segnalare che esse, nella maggior parte dei casi, hanno riguardato circostanze espressive di una minore gravità/offensività della condotta («lieve entità» delle condotte aventi ad oggetto sostanza stupefacenti quando la stessa configurava una circostanza attenuante - Corte costituzionale n. 251/2005 -, circostanza attenuante del fatto di minore gravità cui all'art. 609-*bis*, comma 3, del codice penale - Corte costituzionale n. 106/2014 -, attenuante del danno patrimoniale di speciale tenuità nei delitti di bancarotta e ricorso abusivo al credito - Corte costituzionale n. 205/2017 -, circostanza attenuante del fatto di lieve entità relativa al reato di sequestro di persona a scopo di estorsione introdotta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 68/2012 - Corte costituzionale n. 143/2021; circostanza attenuante di cui all'art. 62, n. 4, del codice penale - Corte costituzionale n. 141/2023) e che esse hanno avuto ad oggetto anche circostanze attenuanti ad effetto comune (Cost. n. 73/2020 relativa alla circostanza attenuante di cui all'art. 89 del codice penale ; Cost. n. 55/2021 relativa alla circostanza attenuante di cui all'art. 116, comma 2, del codice penale; Cost. n. 142/2021 relativa alla circostanza attenuante del fatto di lieve entità del reato di sequestro di persona a scopo di estorsione introdotta dalla sentenza Corte costituzionale n. 68/2012; Corte costituzionale n. 141/2023 relativa alla circostanza attenuante di cui all'art. 62, n. 4, del codice penale).

Ciò premesso, è da rilevare che, a seguito degli interventi normativi sulla cornice edittale del reato di cui all'art. 628 del codice penale (art. 1, comma 8, lettera a, della legge 23 giugno 2017, n. 103, e art. 6, comma 1, lettera a, della

legge 26 aprile 2019, n. 36), lo stesso è punito con una pena detentiva particolarmente elevata nel minimo, pari ad anni cinque di reclusione.

Come rilevato dalla Corte costituzionale, «il notevole innalzamento del minimo edittale [...] è stato realizzato senza introdurre una valvola di sicurezza che permetta al giudice di temperare la sanzione quando l'offensività concreta del fatto di reato non ne giustifichi una punizione così severa [...] infatti, la descrizione tipica operata dall'art. 628 del codice penale evidenzia una latitudine oggettiva e una varietà di condotte materiali [...] ampia [...] poiché [...] nella rapina, la violenza o minaccia può essere di modesta portata e l'utilità perseguita, ovvero il danno cagionato, di valore infimo» (Corte costituzionale n. 86/2024).

Con la medesima pronuncia, la Corte costituzionale, ritenuto che, nei casi di minore gravità, «il minimo edittale di notevole asprezza, introdotto per contenere fenomeni criminali seriamente lesivi della persona e del patrimonio, eccede[sse] lo scopo, determinando l'irrogazione di una pena irragionevole, sproporzionata e quindi inidonea alla rieducazione», ha dunque introdotto con riferimento al reato di rapina propria o impropria una circostanza attenuante ad effetto comune applicabile «quando per la natura, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

Ebbene, non è manifestamente infondato ritenere che, considerato che tale circostanza attenuante, al pari di quella analoga introdotta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 143/2021 con riferimento al sequestro a scopo di estorsione, ha la funzione di mitigare, in relazione alla minore gravità/offensività del fatto, una risposta sanzionatoria particolarmente severa ed inidonea a graduarsi in relazione alle varie fattispecie concrete riconducibili alla fattispecie astratta, il divieto di prevalenza della stessa sulla recidiva reiterata neutralizzerebbe in molti casi gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 86/2023, ponendosi in contrasto con il «principio della necessaria proporzione della pena rispetto all'offensività del fatto, attraverso una [...] abnorme enfatizzazione delle componenti soggettive del reato riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato» (Corte costituzionale n. 141/2023).

Ad avviso di questo giudice vi sono dunque fondati motivi per sospettare che l'art. 69, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità introdotta con sentenza n. 86 del 2024 della Corte costituzionale sulla recidiva reiterata, si ponga in contrasto con l'art. 27, commi 1 e 3 della Costituzione, portando all'applicazione di una pena sproporzionata rispetto all'effettiva gravità del fatto e come tale inidonea alla rieducazione del condannato, e con l'art. 3, comma 1, della Costituzione, portando, in modo irragionevole, a trattare in modo eguale situazioni diverse.

Al riguardo è da aggiungere che frequentemente, come nel caso di specie, rapine, soprattutto improprie, di modestissima gravità vengono commesse da soggetti tossicodipendenti ed in condizione di marginalità sociale, i quali, proprio a causa di tali condizioni soggettive, sono gravati da diversi precedenti, anch'essi di modesta gravità ma comunque idonei a denotare una maggiore colpevolezza ed una maggiore pericolosità sociale. Ad avviso di questo giudice è proprio con riferimento a tale tipologia di soggetti attivi che emerge in modo ancora più pregnante la necessità di irrogare una pena effettivamente proporzionata all'entità del fatto che, in quanto tale, possa svolgere in concreto efficacia rieducativa. Ove invece, con riferimento a tali soggetti, il giudice non potesse, nell'esercizio della propria discrezionalità, ritenere preponderante la circostanza attenuante del fatto di lieve entità introdotta dalla Corte costituzionale, si ritiene che si perverrebbe all'applicazione di una pena sproporzionata che, essendo percepita come ingiusta dal condannato, difficilmente gli consentirebbe di intraprendere un serio percorso di revisione critica della propria condotta e di reinserimento sociale. A ciò si deve aggiungere che il suddetto divieto di prevalenza non solo incide sul minimo della pena irrogabile, che dunque non può essere inferiore ad anni cinque di reclusione, ma aggrava il trattamento sanzionatorio anche a norma dell' art. 81, comma 4, del codice penale.

Al riguardo è da rilevare che l'art. 81, comma u.c., del codice penale stabilisce che «se i reati in concorso formale o in continuazione con quello più grave sono commessi da soggetti ai quali sia stata applicata la recidiva prevista dall'art. 99, quarto comma, l'aumento della quantità di pena non può essere inferiore ad un terzo della pena stabilita per il reato più grave».

Riguardo l'interpretazione di tale disposizione, la giurisprudenza di legittimità è ormai consolidata nel ritenere che presupposto per l'operatività della stessa sia l'avvenuta applicazione nei confronti del soggetto interessato della recidiva reiterata «con una sentenza definitiva emessa precedentemente al momento della commissione dei reati per i quali si procede» (Cass. n. 26250/2024, Rv. 286602-01; Cassazione n. 27784/2017, Rv. 270398-01; Cassazione n. 4726/2021. Al riguardo è da segnalare che talvolta, ed anche nella più recente delle sentenze richiamate, nonostante

il principio di diritto affermato dalle Sezioni unite nel 2016 nella sentenza di seguito riportata, si usa l'equivoca espressione «imputato ritenuto recidivo reiterato con una sentenza definitiva»).

La Sezioni unite della Corte di cassazione hanno poi chiarito che «il limite di aumento di pena non inferiore a un terzo della pena stabilita per il reato più grave, di cui all'art. 81, quarto comma, del codice penale nei confronti dei soggetti ai quali sia stata applicata la recidiva prevista dall'art. 99, quarto comma, stesso codice, opera anche quando il giudice consideri la recidiva stessa equivalente alle riconosciute attenuanti», ossia che la recidiva deve ritenersi «applicata» anche quando ha neutralizzato l'operatività di una circostanza aggravante (Cass. Sez. un. n. 31669/2016, Rv. 267044 - 01). Diversamente, nel caso di giudizio di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata, la stessa non può considerarsi «applicata».

Inoltre, ferma la necessità di una precedente sentenza di condanna definitiva con la quale sia stata applicata la recidiva reiterata, dall'analisi delle suddette pronunce, *in primis* quella resa a Sezioni Unite, e degli altri arresti della Corte di cassazione che si sono occupati dell'art. 81, comma 4, del codice penale, pare desumersi il principio di diritto secondo il quale, in ogni caso, ove il giudice che procede ritenga di «disapplicare» la recidiva reiterata oppure ritenga quest'ultima subvalente rispetto alle attenuanti, non opererebbe l'aumento minimo di un terzo di cui all'art. 81, comma 4, del codice penale anche in caso di una precedente sentenza definitiva con la quale sia stata applicata la recidiva reiterata (tale ultimo principio di diritto, tuttavia, non è, ad avviso dello scrivente, affermato in modo sufficientemente chiaro nell'ambito della giurisprudenza richiamata, la quale, talvolta, non distingue con nitidezza i profili relativi alla recidiva già applicata con una precedente sentenza di condanna divenuta definitiva da quelli relativi alla recidiva che viene in rilevo nel procedimento pendente).

Considerato che, come nel caso di specie, molto frequentemente rapine di lieve entità commesse da soggetti recidivi sono connesse in concorso formale o in continuazione con altri reati (nella maggiore parte dei casi lesioni personali o resistenze a pubblico ufficiale), è dunque ancora più evidente come l'incidenza sul trattamento sanzionatorio del divieto di prevalenza del quale si discute sia elevatissima e tale da determinare una pena ancor più sproporzionata rispetto alla gravità del fatto per cui si procede (senza contare eventuali riduzioni per riti alternativi, a fronte di un minimo di anni tre, mesi quattro, giorni uno di reclusione conseguente ad un giudizio di prevalenza dell'attenuante del fatto di lieve entità sulla recidiva reiterata-anni cinque di reclusione meno 1/3 più aumento minimo di un giorno per la continuazione/concorso formale -, si perviene ad un minimo di anni sei, mesi otto, di reclusione a seguito di un giudizio di equivalenza tenuto conto dell'art. 81, quarto comma, del codice penale - anni cinque più aumento minimo di 1/3 a norma dell'art. 81, comma 4, del codice penale).

Con la precisazione che, anche ove non si condividesse tale ultimo principio di diritto, e si ritenesse cioè che ai fini dell'operatività dell'art. 81, comma 4, del codice penale rilevi esclusivamente la già avvenuta «applicazione» della recidiva reiterata con una precedente sentenza divenuta definitiva senza che assuma alcuna rilevanza l'esito del giudizio di bilanciamento nel procedimento pendente, cionondimeno, alla luce di quanto affermato dalle Sezioni unite nella pronuncia del 2016 soprarichiamata, l'impossibilità di operare il giudizio di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità introdotta con sentenza n. 86 del 2024 della Corte costituzionale sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, del codice penale, comporterebbe comunque per l'interessato l'ulteriore effetto pregiudizievole dell'applicazione dell'art. 81, comma 4, del codice penale con riferimento ai reati che egli dovesse commettere in futuro.

2.3. Stante il chiaro tenore letterale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, il quale prevede espressamente il divieto di prevalenza di qualsiasi circostanza attenuante sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, del codice penale, è infine evidente l'impossibilità di pervenire ad alcuna interpretazione costituzionalmente conforme di tale disposizione.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 legge n. 87/1952;

Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale in relazione agli articoli 3 e 27, commi 1 e 3, della Costituzione nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità introdotta con sentenza n. 86 del 2024 della Corte costituzionale sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, del codice penale.

Sospende il procedimento e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza all'imputato a mezzo p.g. (Polizia penitenziaria), al suo difensore avvocata Sabrina Falchi del Foro di Sassari a mezzo Pec, al pubblico ministero ed al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione della stessa al Presidente del Senato della Repubblica ad al Presidente della Camera dei deputati.

Sassari, 23 ottobre 2024

Il giudice: DE LUCA

24C00270

N. **238**

Ordinanza del 27 novembre 2024 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana sul ricorso proposto da C.A. T. contro Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS

Previdenza – Pensioni – Riconoscimento nell'anno 2023 della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici secondo il meccanismo di proporzionalità stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998 – Previsione che applica all'intero importo dell'assegno pensionistico una percentuale progressivamente ridotta, corrispondente alla fascia in cui ricade l'importo dell'assegno – Previsione che, in particolare, rivaluta nella misura del 47 per cento i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a otto volte tale trattamento, del 37 per cento i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a otto volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a dieci volte il medesimo trattamento minimo, del 32 per cento i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a dieci volte il predetto trattamento minimo.

– 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 309.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

In composizione monocratica nella persona del Primo referendario, dott.ssa Khelena Nikifarava, in funzione di Giudice Unico delle pensioni, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio al n. 63123 del registro di Segreteria, introdotto con ricorso depositato in data 16 maggio 2024 e proposto dal sig. C. A. T. (c.f.…), nato a… (…) il… e residente in… (…), via… n…, rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Giudice (c.f. GDCNGL95B28A522Z) del Foro di Siracusa, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Noto (SR), via Angelo Cavarra n. 144, come da procura in atti, con indirizzo PEC per le comunicazioni angelo.giudice@arubapec.it;

contro:

INPS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso, in virtù di procura generale alle liti rep. 37875/7313 del 22 marzo 2024 del notaio Roberto Fantini di Roma, dagli avvocati Ilario Maio (c.f. MAILRI63A12C285N) e Antonella Francesca Paola Micheli (c.f. MCHNNL64S43H282S), con i medesimi domiciliato ai seguenti indirizzi PEC ai sensi dell'art. 28 c.g.c.: avv.ilario.maio@postacert.inps.gov.it; avv.antonellafrancescapaola.micheli@postacert.inps.gov.it;

Ministero della difesa, in persona del Ministro *pro tempore*, costituito nel presente giudizio tramite la dott.ssa Marzia Lettieri Barbato (c.f. LTTMRZ69C71H501I), Capo del 1° Reparto della Direzione Generale della Previdenza Militare e della Leva, per delega del direttore generale *pro tempore*, con l'indirizzo PEC per le comunicazioni: previmil@postacert.difesa.it;

Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, con sede in Firenze, alla via degli Arazzieri, 4, ed ivi domiciliato, con l'indirizzo PEC ads.fi@mailcert.avvocaturastato.it al quale il ricorrente ha eseguito la notifica (dovendo pertanto ritenersi il riferimento alla sede di Palermo, contenuto nel ricorso, un *mero lapsus calami*), non costituito;

visto l'atto introduttivo del giudizio;

esaminati gli atti ed i documenti tutti del giudizio;

udite nella pubblica udienza del 20 novembre 2024 - celebrata con l'assistenza del segretario dott.ssa Simonetta Sieni - l'avv. Carolina Castracane, su delega dell'avv. Angelo Giudice, per il ricorrente e l'avv. Antonella Francesca Micheli per INPS, nessuno presente per il Ministero della difesa, né per il Ministero dell'economia e delle finanze.

PREMESSO IN FATTO

I. Il ricorso del sig. C. A. T.

Con ricorso depositato in data 16 maggio 2024 il sig. T. adiva questo Giudice delle pensioni al fine dell'accertamento del proprio diritto «alla rivalutazione della pensione e della illegittimità della parziale rivalutazione della pensione del ricorrente introdotte con la Legge finanziaria n. 197/22 art. 1, commi 309 e 310, attuata con le determinazioni-decurtazioni assunte dall'INPS con gli accrediti delle somme pensionistiche a far data dal 1° gennaio 2023», previa - per quanto di interesse ai fini della presente ordinanza - la rimessione degli atti del giudizio alla Corte costituzionale per l'asserito contrasto della disciplina introdotta con la citata legge di bilancio per l'anno 2023 con i parametri degli articoli 3, 23, 36, 38 e 53 della Costituzione.

Dalla documentazione in atti risulta che sig. T. era titolare del trattamento pensionistico pari a euro 3.420,57 lordi mensili, quindi rientrante nella fascia di riferimento «oltre sei e fino a otto volte» il minimo INPS, subendo pertanto gli effetti negativi dei limiti alla perequazione automatica previsti dalla legge di bilancio 2023 (specificati più in dettaglio al successivo punto II in fatto), con un'irragionevole e definitiva penalizzazione anche per l'effetto cumulato delle analoghe disposizioni precedenti.

La domanda amministrativa avente ad oggetto «richiesta di rivalutazione del trattamento pensionistico per gli anni 2023-2024 e relativi adeguamenti per gli anni successivi per manifesta incostituzionalità dell'art. 1, comma 309, della legge 197/2022 (bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025) e successive modificazioni»., presentata dal sig. T. ad INPS, Direzione Centrale Pensioni, in data …, restava senza risposta.

Pertanto, il sig. T. adiva questa Corte per la tutela del proprio diritto, con il ricorso depositato in data 16 maggio 2024.

II. La posizione dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale.

In data 22 ottobre 2024 si costituiva in giudizio INPS, chiedendo «previo rinvio o sospensione del presente giudizio in attesa della pronuncia della Corte costituzionale:

1) respingere il ricorso in quanto infondato;

2) dichiarare non rilevante e manifestamente infondata la sollevata questione di illegittimità costituzionale come prospettata dal ricorrente;

3) dichiarare irrilevante e quindi rigettare la richiesta di rinvio alla Corte di Giustizia;

4) in ogni caso, dichiarare prescritto il preteso diritto a somme arretrate per prescrizione quinquennale».

A sostegno delle predette conclusioni, INPS rappresentava, «ai fini di eventuale rinvio o sospensione del presente giudizio», la recente rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 con l'ordinanza n. 33/2024 di questa Sezione.

Nel merito, INPS rappresentava di aver correttamente applicato le disposizioni dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022, richiamando, altresì, le sentenze della Corte costituzionale nn. 70/2015, 250/2017 e 234/2020 che avevano respinto questioni di legittimità di analoghe disposizioni introdotte in precedenza, in quanto la rivalutazione non era azzerata, ma soltanto diminuita per i trattamenti di importo più elevato.

Infine, INPS rappresentava che la misura della perequazione automatica delle pensioni era determinata in misura pari a +7,3% dal 1° gennaio 2023 (decreto 10 novembre 2022 del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto

con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali), salvo conguaglio da effettuarsi in sede di perequazione per l'anno successivo, con il riconoscimento nella seguente misura in relazione all'importo di ciascun trattamento pensionistico:

100% sugli importi fino a 4 volte il trattamento minimo (corrispondente alla rivalutazione al 7,3%);

85% sugli importi fino a 5 volte il trattamento minimo (corrispondente alla rivalutazione al 6,21%);

53% sugli importi fino a 6 volte il trattamento minimo (corrispondente alla rivalutazione al 3,87%);

47% sugli importi fino a 8 volte il trattamento minimo (corrispondente alla rivalutazione al 3,43%);

37% sugli importi fino a 10 volte il trattamento minimo (corrispondente alla rivalutazione al 2,7%);

32% sugli importi superiori a 10 volte il trattamento minimo (corrispondente alla rivalutazione al 2,34%).

III. La posizione del Ministero della difesa.

Il Ministero della difesa si costituiva in data 24 settembre 2024 chiedendo di dichiarare, in via principale, il proprio difetto di legittimazione passiva e la conseguente estromissione dal presente giudizio. Ciò in particolare al fine di non subire le conseguenze pregiudizievoli, anche in ordine alle spese di giudizio, nell'eventualità di accoglimento del ricorso all'esito della rimessione della questione di legittimità costituzionale.

In subordine, concludeva per il rigetto del ricorso nel merito.

IV. La posizione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il Ministero dell'economia e delle finanze non si costituiva in giudizio, nonostante la regolare notifica del ricorso e del decreto di fissazione dell'odierna udienza all'indirizzo PEC ads.fi@mailcert.avvocaturastato.it dell'Avvocatura distrettuale dello Stato, sede di Firenze, eseguita dal ricorrente in data 3 giugno 2024.

V. Lo svolgimento dell'udienza di discussione.

All'odierna udienza, questo Giudice rappresentava, in via preliminare, che l'avvenuta fissazione - per il giorno 29 gennaio 2025, della data dell'udienza pubblica dinanzi alla Corte costituzionale sulle questioni di legittimità costituzionale della disciplina di rivalutazione dei trattamenti pensionistici oggetto delle doglianze del ricorrente rendeva opportuno valutare prioritariamente la questione del rinvio della trattazione ad una data successiva, in quanto l'esito del giudizio della costituzionalità avrebbe condizionato l'interesse delle parti in relazione alle diverse questioni processuali.

L'avv. Carolina Castracane, su delega dell'avv. Angelo Giudice, per il ricorrente contestava i contenuti delle memorie delle controparti, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate, con particolare riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate. Solo in via subordinata, chiedeva l'eventuale rinvio della trattazione per la pendenza delle questioni sollevate dalle Sezioni Giurisdizionali Toscana e Campania.

L'avv. Antonella Francesca Micheli per INPS insisteva per l'accoglimento delle conclusioni in atti, rappresentando la correttezza dell'operato dell'Istituto in applicazione della normativa vigente. Pertanto, formulava la richiesta di rinvio o di sospensione del presente giudizio in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.

Nessuno interveniva per il Ministero della difesa, né per il Ministero dell'economia e delle finanze.

All'esito della discussione, questo Giudice chiedeva all'avv. Castracane di confermare di aver inteso bene che il ricorrente insisteva in via principale per la rimessione della questione alla Corte costituzionale.

L'avv. Castracane confermava che la domanda in via principale era quella di sollevare la questione di legittimità costituzionale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Le questioni di legittimità costituzionale pendenti dinanzi alla Corte costituzionale (l'udienza fissata per il giorno 29 gennaio 2025), il principio di economia processuale e l'oggetto della rimessione nell'ambito del presente giudizio.

1.1. Sul dovere di rimettere gli atti alla Corte costituzionale pur in pendenza di questioni analoghe, ma in assenza del consenso della parte che dichiara di voler interloquire davanti al giudice *ad quem*.

Come già evidenziato ai fini del contraddittorio alle parti presenti in udienza, dinanzi alla Corte costituzionale risultano pendenti le questioni della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 sollevate dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Toscana (ordinanza n. 33/2024 del 6 settembre 2024, n. 182/2024 del registro della Corte costituzionale, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 9 ottobre 2024, n. 41) e Sezione Giurisdi-

zionale Campania (ordinanza n. 101/2024 dell'11 settembre 2024, n. 185/2024 del registro della Corte costituzionale, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 16 ottobre 2024, n. 42).

Inoltre, per la trattazione di entrambi i giudizi risulta già essere stata fissata dalla alla Corte costituzionale la data dell'udienza pubblica per il giorno 29 gennaio 2025.

Pertanto, deve essere affrontata in via prioritaria la scelta tra (i) il rinvio della trattazione ad un'udienza da fissare in data presumibilmente successiva alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale e (ii) una nuova rimessione alla Corte costituzionale sulla medesima questione già pendente.

Sul punto, si deve rilevare che un'eventuale rinvio della trattazione può essere disposto solo in assenza di opposizione delle parti del processo, dovendosi applicare per analogia la consolidata giurisprudenza in materia della cd. «sospensione impropria» (*cfr*: Consiglio di Stato, Ad. Pl., nn. 28/2014 e 4/2024).

Infatti, «[i]n ragione dei divieti o limiti all'intervento davanti alla Corte costituzionale, alla CGUE e all'Adunanza Plenaria, nei giudizi in cui sorge una questione già pendente davanti a tali Consessi, alle parti deve essere consentita l'opzione tra l'attesa della definizione della questione, senza poter interloquire innanzi ad essi (nel qual caso è sufficiente la sospensione impropria "*in senso lato"*), e l'interlocuzione davanti a detti Consessi, per la quale è strumentale una nuova ordinanza di rimessione e la sospensione impropria "in senso stretto» per la rimessione alla Corte costituzionale" (*cfr*: Consiglio di Stato, Ad. Pl., n. 4/2024, punto 15.7.).

Pertanto, una volta rilevato che nell'ambito del presente giudizio il ricorrente ha insistito, in via principale, per l'accoglimento della richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale, questo Giudice deve necessariamente procedere ad una nuova ed autonoma valutazione circa la sussistenza dei presupposti per la rimessione della questione alla Corte costituzionale.

D'altro canto, nello stigmatizzare la prassi della cd. «sospensione impropria», «vale a dire di quella sospensione disposta, senza l'adozione di un'ordinanza di rimessione a questa Corte, in attesa della decisione sulla questione di legittimità costituzionale, avente ad oggetto le stesse norme, sollevata da altro giudice» - la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato come un'eventuale nuova rimessione della stessa questione corrisponda non solo all'interesse della parte, ma anche della Corte costituzionale stessa: «[q]uesta prassi, che si esprime nell'adozione di un provvedimento di sospensione "difforme da univoche indicazioni normative", priva le parti interessate della possibilità di accedere al giudizio di legittimità costituzionale e riduce, nel giudizio stesso, il quadro, offerto alla Corte, delle varie posizioni soggettive in gioco» (Corte costituzionale, sentenze n. 202/2020 e n. 218/2021).

1.2. Il principio di economia processuale ed i motivi della presente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale.

Sul tema della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022, questo Giudice condivide pienamente la motivazione e le conclusioni della precedente ordinanza n. 33/2024 di questa Sezione (n. 182/2024 del registro della Corte costituzionale, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 9 ottobre 2024, n. 41).

Pertanto, nel rispetto del principio di economia processuale, al fine di agevolare la trattazione delle questioni nel giudizio dinanzi alla Corte costituzionale, considerati anche i termini particolarmente ristretti in vista dell'udienza già fissata, la presente ordinanza ripropone la stessa numerazione dei punti da 3 a 5 della parte in diritto e delle questioni sollevate nella parte dispositiva - con la numerazione da 1) a 5) corrispondente ai numeri da a.1) a a.5), della precedente ordinanza n. 33/2024 (n. 182/2024 del registro della Corte costituzionale), riproducendo l'identica motivazione senza alcuna modifica che non quelle strettamente necessarie per tenere conto delle due differenze del caso concreto:

la fascia del trattamento pensionistico del sig. T. corrispondente all'art. 1, comma 309, lettera *b)*, n. 3), della legge n. 197/2022, quindi con il riconoscimento della rivalutazione in misura del 47% rispetto a quella prevista per le pensioni minime (mentre il ricorrente dell'ordinanza precedente era titolare del trattamento superiore a 10 volte il minimo, subendo pertanto la decurtazione massima);

la mancata l'estensione della richiesta della rivalutazione integrale all'anno 2022.

1.3. Il principio di economia processuale e la riserva di decisione sulla domanda relativa all'anno 2024.

Per ragioni di economia processuale che impongono di definire con priorità le questioni di pronta soluzione, questo Giudice si riserva di provocare il contraddittorio processuale tra le parti sul tema della rivalutazione integrale per l'anno 2024, in quanto la relativa disciplina è stata oggetto di sopravvenienze normative di cui il sig. T. ha dato atto esclusivamente in sede di domanda amministrativa, ma non anche nel ricorso introduttivo e che pertanto non sono state prese in esame negli scritti difensivi di nessuna delle parti (art. 1, commi 134 e 135, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026»).

Peraltro, trattandosi di una disciplina caratterizzata da rilevanti profili di analogia con quella prevista per l'anno 2023, è evidente che tale contraddittorio potrà svolgersi con maggiore pienezza – e senza rischiare di essere inficiato

dalla sopravvenuta pronuncia - solo all'esito della decisione sulla questione della legittimità dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 già pendente dinanzi alla Corte costituzionale.

1.4. Il principio di economia processuale e la riserva di decisione sulle questioni di rito, con particolare riferimento alla posizione processuale del Ministero della difesa e del Ministero dell'economia e delle finanze.

La prossima decisione della Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale sollevata porta a concludere per l'opportunità di rinviare ogni decisione sulla legittimazione passiva del Ministero della difesa e del Ministero dell'economia e delle finanze all'esito della predetta pronuncia.

Infatti, per quanto riguarda la posizione del Ministero dell'economia e delle finanze, in quanto l'amministrazione che definisce almeno una parte della disciplina attuativa delle disposizioni legislative in materia di rivalutazione, non si può escludere che il MEF possa avere l'interesse ad intervenire nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale, né che possa fornire in tale sede un utile apporto conoscitivo.

D'altro canto, anche con riferimento alla posizione del Ministero della difesa, nella memoria di costituzione la predetta amministrazione chiede solo di essere tenuta indenne dai rischi di conseguenze pregiudizievoli in caso di accoglimento da parte della Corte costituzionale delle questioni sollevate, mentre non si può escludere un astratto interesse alla vittoria delle spese in caso di un diverso esito di tale giudizio. Pertanto, non si ravvisa un pregiudizio alla posizione processuale del Ministero della difesa in conseguenza del rinvio alla decisione sull'estromissione per difetto della legittimazione passiva all'esito della definizione del giudizio di legittimità costituzionale.

1.5. Il principio di economia processuale e la riserva di decisione sulla questione di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'UE *ex* art. 267 TFUE.

La prossima definizione della questione principale di legittimità costituzionale rende opportuna, sempre nel rispetto del principio di economia processuale, la riserva di ogni valutazione sui quesiti di compatibilità con il diritto eurounitario prospettati nel ricorso.

2. La rilevanza della questione della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022.

Nel merito, l'oggetto principale del ricorso è rappresentato dalla richiesta del sig. T. ad ottenere la perequazione integrale del trattamento pensionistico in godimento negli anni 2023-2024.

Considerata la riserva di valutare la questione della legittimità costituzionale delle disposizioni applicabili nell'anno 2024 (v. punto 1.3. *supra*), occorre procedere all'esame della disciplina della rivalutazione dei trattamenti pensionistici limitatamente all'anno 2023, anche con riferimento ai possibili dubbi circa la legittimità costituzionale della stessa.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 è rilevante ai fini del decidere, in quanto ove la disciplina ivi prevista dovesse trovare nella specie concreta applicazione, la domanda attorea della perequazione integrale del trattamento pensionistico per l'anno 2023 dovrebbe essere rigettata.

Viceversa, qualora dovesse essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dei limiti alla perequazione introdotti dall'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022, il ricorso sarebbe destinato al parziale accoglimento limitatamente al trattamento pensionistico per l'anno 2023 (considerata la riserva di decidere sull'anno 2024).

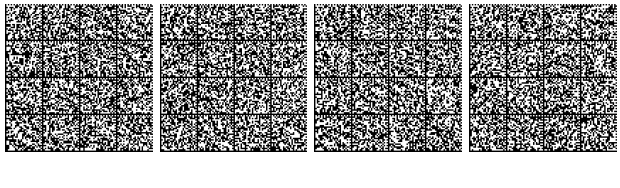
Infine, sempre sul punto della rilevanza, si evidenzia che il ricorrente è titolare del trattamento pensionistico rientrante nella fascia da 6 a 8 volte superiore al trattamento minimo e, pertanto, beneficerebbe anche di un'eventuale dichiarazione dell'illegittimità parziale limitata alla propria fascia di appartenenza o di quelle di valore inferiore tra quelle previste dall'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022, se ritenute dalla Corte costituzionale irragionevolmente penalizzanti in ragione della misura della riduzione prevista.

3. La non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale e il potere di sollevare la questione di legittimità costituzionale anche d'ufficio.

Quanto al secondo «filtro» di accesso al giudizio incidentale di legittimità costituzionale, l'art. 23 della legge n. 87/1953 assegna al giudice del processo principale il potere-dovere di accertare, in linea di mera delibazione, e dunque *prima facie*, se, in riferimento alla norma di cui egli debba fare applicazione, sussista un dubbio di legittimità costituzionale in relazione a disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali, che si assumono violate, con conseguente sospensione dell'applicazione della norma medesima, e rimessione della questione medesima alla Corte costituzionale.

Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale prospettate dalle parti hanno una funzione meramente sollecitatoria del potere-dovere spettante d'ufficio al giudice.

Al contempo, essendo la valutazione del giudice *a quo* limitata alla mera sussistenza di un dubbio della legittimità costituzionale, in funzione di «filtro d'accesso», mentre ogni decisione sul punto è riservata alla Corte costituzionale, il contraddittorio delle parti sul tema dovrà essere esercitato nella sede propria del giudizio costituzionale.



4. La giurisprudenza costituzionale sui limiti alla perequazione dei trattamenti pensionistici ed i dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 - considerazioni introduttive sulla peculiarità della disposizione in esame rispetto a quelle adottate in occasione delle precedenti manovre di bilancio.

4.1. L'esistenza dei precedenti relativi a disposizioni analoghe ed il dovere del Giudice *a quo* di sollevare la questione di legittimità costituzionale.

Questo Giudice è a conoscenza dei precedenti della Corte costituzionale che non hanno ravvisato il superamento da parte del legislatore dei limiti stabiliti dalla Costituzione in relazione ad alcune disposizioni in senso limitativo della rivalutazione dei trattamenti pensionistici di importo più elevato adottate in passato.

Tuttavia, il giudizio di ragionevolezza delle limitazioni di volta in volta introdotte è stato svolto in relazione alle valutazioni delle scelte operate dalla specifica manovra di bilancio, nel contesto delle manovre restrittive finalizzate ad assicurare il rispetto degli obiettivi eurounitari del Patto di Stabilità, con sacrifici diffusi richiesti a diverse categorie di soggetti, tra cui anche i pensionati. Pertanto, in presenza di disposizioni la cui legittimità costituzionale non appare pacifica, questo Giudice non può sottrarsi al dovere di portare all'esame della Corte costituzionale ogni disposizione in senso limitativo della perequazione dei trattamenti pensionistici, la cui operatività per l'anno di riferimento non abbia ancora superato con l'esito positivo il vaglio della Corte medesima, sia trattandosi di limiti introdotti *ex novo* sia in caso di reviviscenza degli effetti di norme adottate in precedenza.

Operando diversamente - *id est*, qualificando come manifestamente infondata una questione o un profilo di legittimità costituzionale mai esaminati dalla Corte costituzionale, per il solo fatto che le questioni riferite a disposizioni apparentemente analoghe in passato sono state dichiarate infondate (seppur oggetto di diverse ordinanze di rinvio, a dimostrazione del carattere dubbio della questione nella prospettiva *ex ante*) - il Giudice *a quo* si arrogherebbe indebitamente il compito spettante in via esclusiva alla Corte costituzionale medesima.

Tale preclusione dell'accesso al giudizio dinanzi alla Corte costituzionale sarebbe particolarmente grave soprattutto in presenza di una possibile violazione del diritto fondante *ex* art. 1 della Costituzione che impone la tutela prioritaria del lavoro e, quindi, dei lavoratori (ivi compresa la tutela previdenziale dei lavoratori in quiescenza che godono di trattamenti pensionistici riconosciuti in relazione all'attività lavorativa svolta).

Con riferimento specifico all'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 - nonostante l'apparente analogia con le disposizioni contenute nelle manovre di bilancio precedenti - emergono alcune significative differenze rispetto al passato.

4.2. La manovra di bilancio per l'anno 2023.

In primo luogo, occorre evidenziare che la disposizione in esame, limitativa della perequazione dei trattamenti pensionistici, si inserisce per la prima volta nel contesto di una manovra di bilancio espansiva, anche in relazione alla sospensione - a partire dal mese di marzo 2020, più volte prorogata - delle regole del Patto di Stabilità a livello dell'UE in virtù della clausola di salvaguardia generale, al fine di consentire le misure di sostegno necessarie prima per fronteggiare l'emergenza pandemica e poi per favorire la successiva fase di ripresa economica.

A tale ultimo riguardo si rileva, incidentalmente, il contrasto tra la finalità di sostegno in relazione ad una grave emergenza di carattere sanitario, tale da giustificare la sospensione delle regole del Patto di Stabilità UE, e l'introduzione delle misure volte a limitare l'adeguamento dei trattamenti pensionistici all'aumento del costo della vita, destinate a penalizzare proprio la categoria più debole -in ragione dell'età - di fronte ai rischi specifici del virus, gravata dal conseguente aumento delle spese per l'attività di prevenzione e di cura.

In particolare, con specifico riferimento al carattere espansivo della manovra di bilancio per l'anno 2023 (legge n. 197/2022) ed alle misure ivi previste, i dati di sintesi possono essere reperiti dall'Audizione della Corte dei conti sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e sul bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 (delibera Sezioni Riunite in sede di controllo n. SSRRCO/40/2022/AUD):

«Nel primo anno la manovra si compone prevalentemente di maggiori spese, per 27,2 miliardi (il 58,3 per cento), di cui 20,1 di natura corrente e 7,1 di parte capitale; come già rilevato nei precedenti cicli di bilancio, le disposizioni di incremento della spesa sono molto frammentate, seppur con un elevato grado di concentrazione nell'allocazione delle risorse. Gli interventi che si traducono in riduzioni di entrata sono complessivamente pari a 19,4 miliardi, di cui 12,5 di natura tributaria.

Al netto del decreto-legge n. 176/2022, le maggiori spese del 2023 si attestano a poco meno di 23 miliardi; di questi 22,4 miliardi sono ricollegabili agli interventi legislativi della Sezione I, mentre 0,5 miliardi ai rifinanziamenti della Sezione II. In totale, le disposizioni legislative comportanti maggiore spesa ammontano a 134. Di queste, le prime 13 per dimensione finanziaria assorbono circa tre quarti della maggiore spesa; per il resto si rileva un'accentuata polverizzazione degli interventi, 76 dei quali presentano importi uguali o inferiori ai 10 milioni. Le maggiori spese (fatta

eccezione per quelle relative ai rifinanziamenti della Sezione *II)* riguardano principalmente: gli stanziamenti a fronte dei crediti d'imposta per l'acquisto, da parte delle imprese, di energia elettrica e gas naturale (9,8 miliardi), le somme destinate al Fondo di garanzia PMI (800 milioni), quelle per l'emolumento accessorio *una tantum* (da determinarsi nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio) per i miglioramenti economici del personale statale (1 miliardo), l'incremento del Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche (500 milioni) e la costituzione del Fondo per l'acquisto di beni alimentari di prima necessità dei soggetti con un ISEE non superiore a 15.000 euro (500 milioni). In ambito sanitario, presentano importanti stanziamenti aggiuntivi il fondo sanitario nazionale (2,15 miliardi) e quello per l'acquisto di vaccini e farmaci per la cura del Covid-19 (500 milioni).» (pagina 5).

Ulteriori precisazioni utili per capire la struttura della manovra di bilancio per l'anno 2023 sono contenute nella relazione per «l'Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025» (di seguito, «l'Audizione UPB Bilancio 2023»):

«Considerando la manovra contenuta nel disegno di legge di bilancio (tab. 2.3), le misure più consistenti riguardano il complesso degli interventi relativi a Energia elettrica, gas naturale e carburanti, che producono effetti per il 2023, in particolare per il primo trimestre dell'anno. Si tratta in larga misura dell'estensione di strumenti già utilizzati per l'anno in corso, quali crediti di imposta a favore delle imprese, azzeramento degli oneri generali di sistema, agevolazioni in materia di IVA e tariffarie, bonus sociale. Sono anche destinate risorse di carattere straordinario per l'approvvigionamento e lo stoccaggio del gas naturale, contributi per gli Enti locali, compensazioni da offrire per la riduzione obbligatoria della domanda di energia elettrica al fine di calmierare i prezzi, meccanismi di restituzione al GSE di proventi da parte dei produttori dei maggiori ricavi.» (pagina 20).

«Escludendo gli effetti delle norme contro il caro energia concentrati nel 2023, i maggiori impieghi di risorse sono indirizzati sostanzialmente a quattro principali settori: misure fiscali; lavoro, famiglia e politiche sociali; sanità; crescita e investimenti. Gli interventi nei primi due settori sono finanziati con risorse in larga misura recuperate al loro interno (nel caso delle misure fiscali le risorse di copertura superano l'impatto degli interventi sia nel 2023 che nel 2025) mentre, per gli altri due settori, i mezzi di finanziamento degli interventi sono reperiti essenzialmente attraverso la riduzione di alcuni Fondi e tramite operazioni di definanziamento e di riprogrammazione di stanziamenti di spesa contenute nella Sezione II del DDL di bilancio.» (pagina 24).

Ai fini della valutazione della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022, è utile evidenziare, in particolare, la circostanza che, nel contesto complessivo di una manovra finanziaria fortemente espansiva ed in *deficit* - le risorse per i nuovi interventi nell'ambito «lavoro, famiglia e politiche sociali» «sono finanziati con risorse in larga misura recuperate» mediante una riduzione degli oneri per altre spese relative al medesimo settore.

In altri termini, la manovra espansiva di bilancio era finalizzata a favorire interventi per finalità diverse, mentre i tagli alla rivalutazione dei trattamenti pensionistici sono serviti per coprire i costi di nuovi interventi minori all'interno del più generale ambito «lavoro, famiglia e politiche sociali».

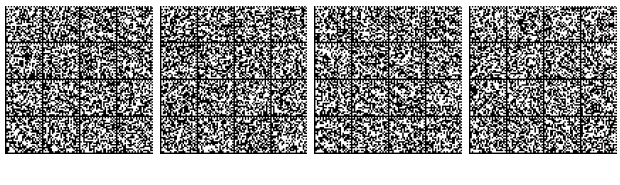
4.3. La peculiare disciplina dei limiti alla perequazione introdotti dall'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 - gli elementi di novità e le considerazioni di carattere economico-attuariale.

Sul piano della disciplina sostanziale introdotta dall'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022, occorre anzitutto rilevare la riproposizione di un meccanismo per fasce, analogo a quello in vigore nel biennio 2020-2021, al posto di quello per scaglioni, che era rientrato in vigore, dopo ripetute deroghe, per l'anno 2022.

Infatti, l'art. 69, comma 1, della legge n. 388/2000 (vigente per l'anno 2022 in conseguenza della dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145/2018 con sentenza n. 234/2020) prevede un meccanismo dell'indicizzazione per scaglioni (o «progressiva»), equivalente a quello utilizzato per l'imposta sul reddito delle persone fisiche: si applicano aliquote diverse alle porzioni di assegno pensionistico ricadenti in ciascuno scaglione.

Viceversa, l'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 reintroduce l'indicizzazione per fasce (o «secca») che implica l'applicazione all'intero importo dell'assegno pensionistico della - progressivamente ridotta - percentuale corrispondente alla fascia in cui ricade l'importo dell'assegno.

Una stima comparata delle percentuali dell'indicizzazione - effettuata, con riferimento all'anno 2022, ipotizzando un'indicizzazione media ponderata per fascia dei risultati dell'applicazione della rivalutazione per scaglioni vigente nel periodo - è contenuta a pagina 86 dell'Audizione UPB Bilancio 2023:



Importo pensione	Anni 2020-2021	Anno 2022	Anno 2023
Sino a TM	100%	100%	120-150%
Tra TM e 4 volte TM	100%	100%	100%
Tra 4 e 5 volte TM	77%	98,9%	80%
Tra 5 e o volte TM	52%	95,9%	55%
Tra 6 e 8 volte TM	47%	91,4%	50%
Tra 8 e 9 volte TM	45%	88,5%	40%
Tra 9 e 10 volte TM	40%	87,1%	40%
Tra 10 volte TM	40%	85,5%	35%

L'effetto paradossale dell'applicazione del sistema di indicizzazione «a fasce» introdotta dalla Legge di Bilancio 2023 è messo in evidenza anche dalla necessità di prevedere una clausola di salvaguardia, con l'introduzione di «importi garantiti» quando, calcolando la perequazione con la percentuale della fascia di appartenenza, il risultato ottenuto è inferiore al limite della fascia precedente perequato (v. §3 della circolare INPS n. 20 del 10 febbraio 2023, con la relativa tabella, allegata *sub* doc. 6 alla memoria di costituzione di INPS).

Più in generale, questo Giudice trova pienamente condivisibili le considerazioni contenute nella medesima Audizione UPB Bilancio 2023 in merito alle conseguenze economiche della riproposizione dei limiti all'indicizzazione dei trattamenti pensionistici, nonché i rilievi circa la violazione delle regole di tecnica attuariale che ne derivano:

«Rispetto alle persone in età attiva, i pensionati hanno possibilità molto più ridotte di adottare scelte di immunizzazione o di recupero della dinamica inflattiva e, pertanto, il mantenimento del potere di acquisto dei loro redditi è affidato quasi esclusivamente allo schema di indicizzazione. Ne porta conferma il fatto che la capacità di difendere la pensione dall'inflazione è uno dei vantaggi comparati fondamentali di un sistema pubblico a ripartizione rispetto a uno basato su contratti assicurativi privati: nel primo caso, la migliore capacità dei redditi degli attivi di tenere il passo dell'inflazione va anche a vantaggio dei pensionati, le cui pensioni sono pagate con i contributi raccolti da quei redditi; nel secondo caso, una costante copertura dall'inflazione su archi temporali lunghi, come quelli pensionistici, risulta, a oggi, molto costosa da acquistare sul mercato o generalmente di proporzioni non sufficienti.

A queste considerazioni valide per tutti i redditi da pensione se ne affiancano altre riguardanti nello specifico le pensioni basate su regole di calcolo attuariali, come quelle contributive ad accumulazione nazionale introdotte in Italia con la riforma del 1995 (la «Dini»). Se è vero che, sino a una quindicina di anni fa, la quasi totalità delle pensioni in essere era calcolata per intero con le relativamente generose regole retributive e questo poteva indurre a considerare il rallentamento o il congelamento protempore dell'indicizzazione come una sorta di correttivo *ex post*, adesso questa condizione non è più vera. Dal 2011 le pensioni retributive di nuova decorrenza contengono almeno una quota calcolata con le regole contributive. Inoltre, hanno già cominciato a decorrere pensioni miste calcolate con le regole contributive per gli anni di anzianità successivi al 1995 e, sia pure con entità marginale, tra le nuove decorrenti sono già presenti pensioni contributive (per esempio da lavoro in para-subordinazione avviato in età avanzata o da ripresa di lavoro dopo il pensionamento, ecc.).

Per le quote di pensioni calcolate con le regole contributive (che nei prossimi anni cresceranno fisiologicamente), il rallentamento o il congelamento, anche *pro-tempore*, dell'indicizzazione ha la natura sostanziale di un'imposta, perché va a intaccare la corrispettività attuariale tra contributi versati nel corso della carriera e valore atteso della rendita pensionistica. Infatti, all'interno delle regole contributive ad accumulazione nozionale, il montante contributivo è trasformato in rendita su basi reali, adottando un tasso di rendimento reale dell'1,5 per cento ipotizzato costante durante tutta la vita attesa post pensionamento. Se viene indebolita la regolare indicizzazione ai prezzi anno per anno, viene indebolita anche la neutralità attuariale (un caposaldo della riforma pensionistica del 1995) e il pensionato riceve, come rendita, meno di quanto gli spetterebbe.» (pagina 87).

5. L'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 e dubbi di legittimità rispetto a specifici parametri costituzionali.

5.1. La difficoltà ad individuare la *ratio* dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 nel contesto di una manovra di bilancio espansiva (parametri costituzionali: art. 1, primo comma, principio della ragionevolezza *ex* art. 3, art. 36, primo comma, e art. 38, secondo comma, della Costituzione).

Come già evidenziato al precedente punto 4.1, la legittimità dei limiti alla rivalutazione di trattamenti pensionistici, in deroga alla regola della proporzionalità della retribuzione alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, sancita

dall'art. 36, primo comma, della Costituzione, è sempre stata ammessa nel contesto del bilanciamento con altri valori costituzionali, *in primis* i vincoli di bilancio *ex* art. 81 della Costituzione.

A tale riguardo, occorre quindi evidenziare - come principale elemento di novità rispetto al passato - la circostanza che la disposizione dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022, limitativa della piena rivalutazione dei trattamenti pensionistici, è stata inserita nel contesto di una manovra espansiva ed *«in deficit»*, anche per l'effetto della sospensione delle regole eurounitarie del Patto di Stabilità di cui il novellato art. 81 della Costituzione rappresenta la proiezione interna (v. punto 4.2 *supra*).

Pertanto, in tale diverso contesto di manovra di bilancio, si pone un dubbio della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 in relazione all'art. 1, primo comma, all'art. 36, primo comma, e all'art. 38, secondo comma, della Costituzione, in quanto il fondamento lavoristico della Repubblica (art. 1, primo comma, della Costituzione) appare in contrasto con le misure che riducono in modo particolarmente incisivo la proporzionalità e l'adeguatezza della retribuzione, nello specifico nella forma di retribuzione differita rappresentata dal trattamento pensionistico previdenziale (articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione), mentre lo stesso provvedimento legislativo destina stanziamenti particolarmente rilevanti, in parte finanziati *in deficit* - a finalità diverse e di minore pregnanza costituzionale.

In altri termini, sorge un dubbio della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale di una disposizione che impone sacrifici a carico dei lavoratori in quiescenza, mentre al contempo lo stesso provvedimento legislativo permette a diverse altre categorie di soggetti di beneficiare di rilevanti provvidenze a carico del bilancio dello Stato, in contrasto anche con il principio della ragionevolezza *ex* art. 3 della Costituzione

5.2. L'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 e le misure di contenimento dell'inflazione nella manovra di bilancio 2023 (parametro costituzionale: principio della ragionevolezza *ex* art. 3 della Costituzione).

Rilevata la difficoltà di giustificare le misure limitative della perequazione pensionistica nel contesto di una manovra di bilancio espansiva (v. punto 5.1. *supra*), non si riscontrano nemmeno giustificazioni specifiche dell'eventuale indispensabilità di una misura di «raffreddamento» dell'indicizzazione delle pensioni più alte ai fini di contenimento dell'inflazione, particolarmente elevata proprio nell'anno di riferimento della manovra.

Infatti, la necessità di «contrastare gli effetti negativi delle tensioni inflazionistiche registrate e attese per gli anni 2022 e 2023» è richiamata esclusivamente al successivo comma 310 in relazione ad un contributo *una tantum* pari a 1,5% a favore dei soli titolari delle pensioni non superiori al minimo. Peraltro, come risulta dalla tabella riprodotta al precedente punto 4.3. (redatta in base ai calcoli dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio), tale contributo a favore delle pensioni minime ha rappresentato una sorta di «super-indicizzazione» di tali trattamenti in misura del 120-150%, in una prospettiva palesemente assistenziale.

D'altro canto, risulta del tutto pacifico che il repentino aumento dell'inflazione nel periodo 2022-2023 non era dovuto alla dinamica retributiva, ma alle tensioni sui mercati internazionali, *in primis* nel settore energetico, determinati in primo luogo dalla complessa situazione geopolitica, nonché dall'aumento della domanda nel contesto di una rapida ripresa dell'attività economica al termine delle misure limitative del periodo pandemico. Tale ultimo rilievo risulta confermato anche *ex post* dal successivo progressivo rientro del tasso d'inflazione ai livelli ordinari.

Pertanto, sorge il dubbio della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022, in relazione al principio della ragionevolezza *ex* art. 3 della Costituzione, anche rispetto all'eventuale giustificazione quale misura di contenimento dell'inflazione.

5.3. L'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 e il principio della proporzionalità della retribuzione, anche come riconoscimento della dignità del lavoratore (parametri costituzionali: art. 1, primo comma, art. 3, primo comma, art. 4, secondo comma, art. 36, primo comma, e art. 38, secondo comma, della Costituzione).

Passando ai dubbi di legittimità costituzionale di portata più generale, è utile richiamare quanto argomentato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 70/2015, in continuità con la pregressa giurisprudenza ivi citata) sulla natura di retribuzione differita propria del trattamento pensionistico e sulla doverosità della perequazione automatica dei trattamenti medesimi: «la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, della Costituzione.

Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione, principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (fra le altre, sentenza n. 208 del 2014 e sentenza n. 116 del 2013).

Per le sue caratteristiche di neutralità e obiettività e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il *quantum* di tutela di volta in volta necessario. Un

tale intervento deve ispirarsi ai principi costituzionali di cui agli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, principi strettamente interconnessi, proprio in ragione delle finalità che perseguono.

La ragionevolezza di tali finalità consente di predisporre e perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, della Costituzione così da evitare disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici. Nell'applicare al trattamento di quiescenza, configurabile quale retribuzione differita, il criterio di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36, primo comma, della Costituzione) e nell'affiancarlo al criterio di adeguatezza (art. 38, secondo comma, della Costituzione), questa Corte ha tracciato un percorso coerente per il legislatore, con l'intento di inibire l'adozione di misure disomogenee e irragionevoli (fra le altre, sentenze n. 208 del 2014 e n. 316 del 2010). Il rispetto dei parametri citati si fa tanto più pressante per il legislatore, quanto più si allunga la speranza di vita e con essa l'aspettativa, diffusa fra quanti beneficiano di trattamenti pensionistici, a condurre un'esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell'art. 36 della Costituzione Non a caso, fin dalla sentenza n. 26 del 1980, questa Corte ha proposto una lettura sistematica degli articoli 36 e 38 della Costituzione, con la finalità di offrire «una particolare protezione per il lavoratore». Essa ha affermato che proporzionalità e adeguatezza non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, «ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta», senza che ciò comporti un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l'attuazione, anche graduale, dei termini suddetti (ex plurimis*,* sentenze n. 316 del 2010; n. 106 del 1996; n. 173 del 1986; n. 26 del 1980; n. 46 del 1979; n. 176 del 1975; ordinanza n. 383 del 2004). Nondimeno, dal canone dell'art. 36 della Costituzione «consegue l'esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo» (sentenza n. 501 del 1988; fra le altre, negli stessi termini, sentenza n. 30 del 2004).

Il legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali deve «dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona» (sentenza n. 316 del 2010).

Per scongiurare il verificarsi di «un non sopportabile scostamento» fra l'andamento delle pensioni e delle retribuzioni, il legislatore non può eludere il limite della ragionevolezza (sentenza n. 226 del 1993).

Al legislatore spetta, inoltre, individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita. Così è avvenuto anche per la previdenza complementare, che, pur non incidendo in maniera diretta e immediata sulla spesa pubblica, non risulta del tutto indifferente per quest'ultima, poiché contribuisce alla tenuta complessiva del sistema delle assicurazioni sociali (sentenza n. 393 del 2000) e, dunque, all'adeguatezza della prestazione previdenziale *ex* art. 38, secondo comma, della Costituzione.

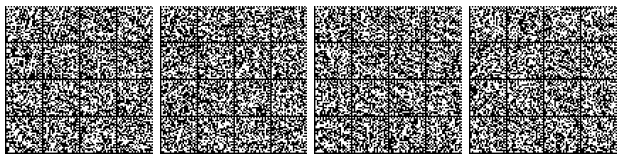
Pertanto, il criterio di ragionevolezza, così come delineato dalla giurisprudenza citata in relazione ai principi contenuti negli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali».

La giurisprudenza costituzionale mette in evidenza che la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici deve assicurare il rispetto dei principi *ex* art. 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione sia sul piano della sufficienza sia su quello della proporzionalità.

A tale riguardo, le disposizioni legislative che prevedono la rivalutazione in misura decrescente all'aumentare dell'importo del trattamento pensionistico si espongono ai dubbi di legittimità costituzionale sotto il profilo della progressiva assimilazione di trattamenti pensionistici di carattere previdenziale – quindi, parametrati sulla «quantità e qualità» (art. 36, primo comma, della Costituzione) del lavoro svolto durante la vita attiva del lavoratore – alle prestazioni di carattere assistenziale, parametrati, invece, esclusivamente o prevalentemente, allo stato di bisogno.

Tale progressiva prevalenza del profilo assistenziale rispetto a quello previdenziale dei trattamenti di quiescenza deve essere messa a confronto con il sistema complessivo dei valori che emerge dal testo costituzionale nell'ambito lavoristico: il lavoro quale elemento fondante della Repubblica (art. 1, primo comma, della Costituzione) e contributo al «progresso spirituale e materiale della società» (art. 4, secondo comma, della Costituzione), il principio della promozione dei «capaci e meritevoli» affinché possano «raggiungere i gradi più alti degli studi» (art. 34, terzo comma, della Costituzione) rappresentano le premesse logiche della successiva affermazione dell'art. 36, primo comma, della Costituzione sulla proporzionalità della retribuzione «alla quantità e qualità» del lavoro svolto.

Sarebbe, invero, del tutto irrazionale prima promuovere i giovani più capaci al maggiore impegno nello studio, attendendo dagli stessi un corrispondente accresciuto contributo alla crescita economica e culturale della società, auspicabilmente anche con una conseguente retribuzione più alta dell'attività lavorativa svolta, per poi, nella vecchiaia, disconoscere agli stessi l'importanza di un trattamento economico adeguato all'impegno lavorativo profuso in corso degli anni, superiore, per quantità e qualità, ai livelli minimi o medi.



La penalizzazione dei titolari di trattamenti pensionistici più elevati lede, infatti, non solo l'aspettativa economica (comunque già di per sé tutelata a livello costituzionale), ma anche la stessa dignità del lavoratore in quiescenza, in quanto in tale prospettiva la pensione più alta alla media non risulta considerata dal legislatore come il meritato riconoscimento per il maggiore impegno e capacità dimostrati durante la vita economicamente attiva, ma alla stregua di un mero privilegio, sacrificabile anche in un'asserita ottica dell'equità intergenerazionale.

In particolare, in base alle considerazioni basate sul principio dell'equità intergenerazionale le generazioni più giovani trarrebbero il beneficio dai sacrifici posti oggi a carico degli anziani, in quanto la tenuta del sistema pensionistico appare a rischio nelle proiezioni di medio-lungo periodo.

Tuttavia, dall'analisi economica dei dati della manovra di bilancio 2023 (punto 4.2. *supra*) risulta chiaramente che i risparmi conseguiti per l'effetto del taglio della rivalutazione delle pensioni più alte non sono destinate agli investimenti che siano in grado di accrescere le rendite pensionistiche nel medio-lungo periodo, ma ad altri interventi nell'ambito del settore «famiglia, lavoro e politiche sociali», che sarebbero più adeguatamente coperti tramite le eventuali riduzioni degli stanziamenti per spese non obbligatorie o le risorse provenienti dalla fiscalità generale.

Inoltre, i tagli della rivalutazione delle pensioni più alte - seppure facciano conseguire, nell'immediato, risorse rilevanti e quantificabili con un elevato grado di precisione a copertura di altri interventi, nonché, in prospettiva, un risparmio di spesa strutturale da parametrarsi sulla durata della vita dei pensionati interessati (in quanto riducono la base anche delle rivalutazioni successive) - in realtà forniscono un contributo negativo alle prospettive di crescita economica, cui è parimenti correlata la tenuta del sistema pensionistico.

Infatti, il disconoscimento sostanziale della certezza di una piena tutela previdenziale per i pensionati rappresenta un disincentivo ad un maggiore impiego della popolazione nell'attività lavorativa retribuita e al lavoro regolare, soprattutto per i più giovani.

Da un lato, la prospettiva dell'incertezza di un trattamento pensionistico effettivamente parametrato sulla «quantità e qualità» del lavoro svolto, con la consapevolezza che l'unica tutela garantita nella vecchiaia sarebbe quella di tipo assistenziale, aumenta - anche nel medio-lungo periodo – i già forti disincentivi immediati all'impegno nello studio e nell'attività lavorativa, che richiedono inevitabilmente un sacrificio del tempo libero a disposizione, ancora più rilevante per le carriere che permettono l'accesso alle retribuzioni - e, un domani, alle pensioni – più alte. Si tratta, peraltro, di una tenenza già in atto, come dimostrano i dati statistici sulla disoccupazione giovanile (cui corrisponde, al contempo, la difficoltà per le aziende di reperire sul mercato diverse figure professionali, rendendo necessario il ricorso al meccanismo dell'immigrazione) e l'alta percentuale di cd. «giovani *neet*» *(«Not in Education, Employment or Training»)*.

Lo stesso disincentivo nel passaggio dalla visione previdenziale a quella assistenziale dei trattamenti pensionistici opera anche per il mantenimento dei bassi i livelli dell'occupazione femminile, rendendo più conveniente il vantaggio immediato derivante dai risparmi di spesa conseguenti all'impegno nell'attività di cura familiare.

Infatti, il diverso criterio solidaristico della progressività del sacrificio richiesto in relazione all'aumento della disponibilità economica attiene al concorso alle spese pubbliche *ex* art. 53 della Costituzione in ragione della propria capacità contributiva, mentre per consolidata giurisprudenza costituzionale gli interventi legislativi a carico dei titolari di trattamenti pensionistici di importo in varia misura superiore al minimo non avrebbero carattere fiscale.

Dall'altro lato, la garanzia della futura tutela pensionistica di livello adeguato rappresenta anche il principale vantaggio per il lavoratore (dipendente o autonomo) rispetto al «lavoro in nero» che altrimenti consente rilevanti benefici economici derivanti dal risparmio degli oneri fiscali e previdenziali, nonché la possibilità di accesso nell'immediato a diversi strumenti assistenziali riservati ai titolari dei redditi più bassi.

Si tratta di fenomeni che in ipotesi di una crescente diffusione - già, peraltro, in parte in corso - metterebbero in crisi tutto il sistema previdenziale in tempi molto più rapidi (e probabilmente anche in modo più difficilmente reversibile) rispetto alle più remote conseguenze delle dinamiche demografiche negative (che potrebbero, invece, essere compensate da una crescita della produttività del lavoro).

La riduzione delle tutele pubbliche nella vecchiaia all'ottica prevalentemente assistenziale, con una minore tutela riconosciuta alla componente previdenziale, appare quindi potenzialmente in contrasto con la finalità di una «Repubblica… fondata sul lavoro» (art. 1, primo comma, della Costituzione), che riconosce la dignità del cittadino anche in quanto lavoratore (art. 3, primo comma, della Costituzione nella parte in cui richiama la «dignità sociale»), non solo come lavoratore-soggetto debole bisognoso di tutele minime (orario di lavoro, ferie, malattia, ecc.), ma come colui che svolge, «secondo le proprie possibilità e la propria scelta» - «un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, secondo comma, della Costituzione).

La particolare dignità dell'attività lavorativa come contributo al progresso della società implica la necessità di valorizzare i principi della proporzionalità della retribuzione «alla quantità e qualità del suo lavoro» (art. 36, primo

comma, della Costituzione) e la funzione propriamente previdenziale dei trattamenti pensionistici (art. 38, secondo comma, della Costituzione), rendendo necessario mantenere la proporzionalità anche nei confronti dei lavoratori in quiescenza, non solo per assicurare al soggetto un trattamento economico commisurato all'attività lavorativa svolta, ma per tutelare la stessa dignità del lavoratore che non può essere sminuita nel periodo successivo al collocamento in pensione.

A questo riguardo si rileva, altresì, che, con specifico riferimento ai dipendenti pubblici, la funzione di «retribuzione differita» svolta dal trattamento pensionistico è stata storicamente accentuata, in quanto le condizioni più favorevoli di accesso alla pensione erano destinate a compensare - unitamente alla maggiore stabilità del posto di lavoro - le retribuzioni tendenzialmente più basse rispetto a quelle offerte dal settore privato per le professionalità corrispondenti.

In conclusione su questo specifico profilo, il dubbio della legittimità costituzionale delle misure destinate ad incidere negativamente nei confronti dei titolari di trattamenti pensionistici, a maggior ragione se al di fuori di situazioni di crisi finanziaria che rendono inevitabili i sacrifici a carico di tutti, deriva dalla potenziale lesività della dignità del lavoratore sotto un duplice profilo:

da un lato, la riduzione del trattamento di quiescenza ad una misura di carattere prevalentemente assistenziale, negando la sua funzione tipica di «retribuzione differita»;

dall'altro lato, il sotteso disconoscimento del contributo fornito dal lavoratore medesimo al progresso materiale e spirituale della società, un contributo che non può essere ridotto al mero calcolo attuariale secondo le logiche di mercato (tra l'altro, come evidenziato nella Relazione UPB Bilancio 2023 cit. al punto 4.2. *supra*, i tagli della perequazione previsti dall'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 risultano in molti casi addirittura in contrasto con le stesse regole attuariali di calcolo delle pensioni).

5.4. L'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 e la stabilizzazione sostanziale dei tagli della perequazione, in contrasto con il principio della temporaneità delle misure (parametri costituzionali: articoli 3, 23, 36, 38 della Costituzione).

La disposizione dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 - pur essendo testualmente riferita, nella sua versione originale, al biennio 2023-2024 (sul punto, è utile precisare che la disciplina dei limiti alla perequazione per l'anno 2024 è stata poi ulteriormente modificata dalla successiva legge di bilancio 2024, sempre nel senso limitativo, *cfr.* art. 1, commi 134 e 135, legge n. 213/2023) - di fatto si pone in termini di continuità con le analoghe disposizioni degli anni precedenti che hanno trovato un'applicazione di fatto continuativa - nella diversa modulazione, ormai da oltre venti anni.

Pertanto, non appare manifestamente infondato il dubbio - prospettato specificamente dal ricorrente - della legittimità costituzionale della disposizione in oggetto in relazione ai parametri costituzionali individuati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 234/2020 (*cfr.*, in particolare, par. 18 della sentenza, citato al punto 6.3 *infra*): articoli 3, 23, 36, 38 della Costituzione.

Sempre sul tema della stabilizzazione sostanziale dei tagli della perequazione, in contrasto con il principio della temporaneità delle misure, deve essere richiamata anche la sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015, nella parte in cui evidenzia, che, comunque, il sacrificio imposto al contribuente risulterà, per definizione, non transitorio bensì definitivo: «Deve rammentarsi che, per le modalità con cui opera il meccanismo della perequazione, ogni eventuale perdita del potere di acquisto del trattamento, anche se limitata a periodi brevi, è, per sua natura, definitiva. Le successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato.» (ultimo capoverso del punto 9 del diritto).

Infine, per quanto eventualmente transeunte, la misura va contestualizzata in relazione all'aspettativa di vita del pensionato, nel senso che ove la misura viene reiterata nel tempo, tenuto conto dell'età del pensionato, quella misura, in realtà, da temporanea diventa definitiva.

5.5. L'art. 1, comma 309, lettera *b)*, nn. 3), 4) e 5), della legge n. 197/2022 e l'importo effettivo della perequazione riconosciuta, confronto con il principio (del divieto) della lesione *ultra dimidium* e con il tasso legale di interessi (parametro costituzionale: principio della ragionevolezza *ex* art. 3 della Costituzione).

Infine, con riferimento al tema più generale della rivalutazione per fasce, tenuto sempre conto del principio della proporzionalità sancito in materia retributiva dall'art. 36 della Costituzione – questo Giudice ritiene doveroso sottoporre al vaglio della Corte costituzionale alcune ulteriori considerazioni con specifico riferimento al solo n. 3 della lettera *b)*, corrispondente alla fascia del trattamento pensionistico del sig. T. (mentre nella precedente ordinanza di questa Sezione, essendo il ricorrente titolare di un trattamento superiore a dieci volte il minimo, si prospettava la lesione dei nn. 3), 4) e 5) della lettera *b)* della disposizione in esame), in relazione al principio della ragionevolezza *ex* art. 3 della

Costituzione, in considerazione del *quantum* delle riduzioni della misura della rivalutazione ivi prevista, al confronto con alcune altre disposizioni presenti nell'ordinamento civile che sembrerebbero espressioni di principi generali:

il riconoscimento della rivalutazione in misura inferiore al 50% e il principio generale della peculiare rilevanza della lesione *ultra dimidium* (art. 1448 del codice civile «Azione generale di rescissione per lesione»);

e, in una diversa prospettiva, ma non lo stesso risultato concreto, il riconoscimento della rivalutazione in misura inferiore al tasso di interesse legale nel periodo di riferimento (art. 1284, comma 1, del codice civile).

A tale riguardo, si evidenzia anzitutto che il contrasto con entrambi i parametri civilistici appare particolarmente significativo anche in quanto unito al ricorso allo strumento della riduzione della rivalutazione per fasce, con la conseguenza che il pensionato titolare del trattamento pensionistico più alto subisce la lesione rispetto al parametro di riferimento generale presente nell'ordinamento civile anche per la quota della pensione corrispondente ai trattamenti più bassi che beneficiano, invece, della rivalutazione integrale o ridotta solo in misura minore.

Con specifico riferimento alla disciplina della rescissione per lesione *ultra dimidium*, si rileva che oltre alla subito evidente sproporzione conseguente al riconoscimento della rivalutazione nella misura inferiore alla metà rispetto al valore integrale individuato (il requisito dell'ammissibilità dell'azione *ex* art. 1448, comma 2, del codice civile), sembrerebbe ravvisabile anche l'equivalente dello «stato di bisogno» nella posizione del pensionato che prima non poteva autonomamente determinarsi di non versare i contributi previdenziali obbligatori e ora dipende totalmente dalle decisioni del legislatore in merito alla misura della rivalutazione del trattamento pensionistico, nonché l'indubbio vantaggio per lo Stato-creditore reso possibile proprio dall'assenza della possibilità per il pensionato medesimo di sottrarsi alle conseguenze negative della riduzione subita (art. 1448, comma 1, , del codice civile).

Pur nell'innegabile differenza tra l'esercizio dei poteri della discrezionalità legislativa ed i rapporti contrattuali tra i privati, sembrerebbe emergere comunque il principio generale della meritevolezza di particolare tutela nei confronti del soggetto che subisca una lesione *ultra dimidium*, in assenza di colpa del debitore e a vantaggio del creditore che vi concorra, invece, con la propria determinazione.

In particolare, nei limiti della rilevanza nel caso di specie, tale lesione *ultra dimidium* sembrerebbe ravvisabile nelle previsioni dell'art. 1, comma 309, lettera *b)*, n. 3 della legge n. 197/2022 che prevede la rivalutazione in misura del 47%.

Anche con riferimento al tasso di interesse legale, inteso quale indice minimo di fruttuosità del denaro, spettante, in linea di principio, a tutti i creditori (art. 1282, comma 1, , del codice civile), non appare manifestamente infondato dubitare della legittimità costituzionale - rispetto al principio della ragionevolezza *ex* art. 3 della Costituzione, di una disposizione che riconosce ai pensionati un trattamento deteriore ai fini della rivalutazione delle pensioni.

In particolare, con riferimento specifico all'anno 2023, in cui il tasso di interesse legale era pari al 5%, solo le prime tre fasce assicuravano al pensionato un trattamento in concreto non deteriore, mentre i trattamenti ricadenti nelle previsioni della lettera *b)*, nn. 3), 4) e 5) vedevano la rivalutazione riconosciuta in misura minore del tasso legale. In particolare, dalla circolare prodotta da INPS e riportata al punto II *in fatto*, risulta che la misura di rivalutazione prevista per la fascia di appartenenza del ricorrente era pari al 3,43%.

6. In conclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 134 Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, devono dichiararsi rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, 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) sopra prospettate, e deve di conseguenza disporsi la sospensione del giudizio in epigrafe, ordinando l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e gli altri adempimenti a cura della Segretaria della Sezione di cui al dispositivo.

7. Le spese del giudizio saranno liquidate alla definizione integrale del merito della presente controversia.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, in composizione monocratica di Giudice Unico delle pensioni, sospesa ed impregiudicata ogni ulteriore decisione, di rito e di merito, sul ricorso proposto dal sig. C. A. T.;

dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, 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):

1) in riferimento agli art. 1, primo comma, al principio della ragionevolezza ex art. 3, art. 36, primo comma, e art. 38, secondo comma, della Costituzione, nel contesto di una manovra di bilancio espansiva, prospettata nei termini di cui al punto 5.1 della motivazione;

2) in riferimento al principio della ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, quale eventuale misura di contrasto all'inflazione, prospettata nei termini di cui al punto 5.2 della motivazione;

3) in riferimento agli art. 1, primo comma, art. 3, primo comma, art. 4, secondo comma, art. 36, primo comma, e art. 38, secondo comma, della Costituzione, che unitariamente configurano il principio della proporzionalità della retribuzione, anche come riconoscimento della dignità del lavoratore, prospettata nei termini di cui al punto 5.3 della motivazione;

4) in riferimento agli articoli 3, 23, 36, 38 della Costituzione, in relazione alla stabilizzazione sostanziale delle misure limitative della perequazione, in contrasto principio della temporaneità delle stesse, prospettata nei termini di cui al punto 5.4 della motivazione;

5) limitatamente ai nn. 3), 4) e 5) della lettera b)*, in riferimento al principio della ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, all'esito del confronto con il principio (del divieto) della lesione ultra dimidium e con il tasso legale di interessi, prospettata nei termini di cui al punto 5.5 della motivazione;*

dispone la sospensione del giudizio in epigrafe;

ordina alla Segreteria della Sezione di provvedere:

all'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

alla comunicazione della presente ordinanza al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati;

ad ogni altro adempimento di competenza.

Spese del giudizio al definitivo.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 20 novembre 2024.

Il Giudice: KHELENA NIKIFARAVA

24C00273

N. **239**

Ordinanza del 13 novembre 2024 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Trieste sul ricorso proposto da Som spa contro Agenzia delle entrate - Direzione regionale Friuli-Venezia Giulia

Tributi – Energia - Prevista istituzione, per contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori, per l'anno 2023, di un contributo di solidarietà temporaneo a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Previsione che il contributo è dovuto se almeno il 75 per cento dei ricavi del periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 deriva dalle attività indicate nel comma 115 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 – Quantificazione della base imponibile – Applicazione di un'aliquota pari al 50 per cento sull'ammontare della quota del reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle società relativo al periodo di imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023, che eccede per almeno il 10 per cento la media dei redditi complessivi determinati ai sensi dell'imposta sul reddito delle società conseguiti nei quattro periodi di imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022 – Previsione che nel caso in cui la media dei redditi complessivi sia negativa si assume un valore pari a zero – Versamento – Disciplina – Non deducibilità del contributo ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive – Applicazione, ai fini dell'accertamento, delle sanzioni e della riscossione del contributo di solidarietà, delle disposizioni in materia di imposte sui redditi.

– 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 da 115 a 119.

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO DI TRIESTE

SEZIONE 1

Riunita in udienza il 5 novembre 2024 alle ore 15,30 con la seguente composizione collegiale:

Grohmann Dario, Presidente e Relatore

Miseri Carlo, Giudice

Psaila Vincenzo, Giudice

in data 5 novembre 2024 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 176/2024 depositato il 16 maggio 2024 proposto da

Som S.p.a. - 00991520305

Difeso da

avv. Davide De Girolamo - DGRDVD77A24H501P

prof. Avv.livia Salvini - SLVLVI57H67H501M

Rappresentato da Piergiorgio Gross - GRSPGR49B02L483T ed elettivamente domiciliato presso liviasalvini@ordineavvocatiroma.org contro Agenzia Entrate Direzione Regionale Friuli-Venezia Giulia elettivamente domiciliato presso dr.friuliveneziagiulia.gtpec@pce.agenziaentrate.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

Silenzio Rifiut Caro Bollette 2023 a seguito di discussione in pubblica udienza e visto il dispositivo n. 84/2024 depositato il 11 novembre 2024

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

Con ricorso del 19 aprile 2024 la SOM S.p.a., in persona del legale rappresentante pro-tempore, impugnava il silenzio rifiuto formatosi da parte dell'Agenzia delle entrate di Trieste sull'istanza di rimborso di euro 159.735,36 oltre interessi versati dalla ricorrente in ossequio a quanto previsto dall'art. 1 co. 115 e segg. della legge 29 dicembre 2022, n. 197 a titolo di Contributo di solidarietà temporaneo a carico delle imprese del settore energetico.

Precisa la società la istante di essere una società che opera nel settore dei prodotti petroliferi e che il contributo in questione, che trae origine dall'omologo contributo di solidarietà temporaneo previsto dal Regolamento UE 2022/1854 del 6 ottobre 2022 «relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia» introdotto in Italia dall'art. 1 commi 115 - 119 della legge n. 197/2022 (legge di bilancio 2023) che individua i soggetti passivi, la base imponibile e l'aliquota d'imposta:

a) quanto ai soggetti passivi, sono tenuti al pagamento del Contributo di Solidarietà coloro che esercitano nel territorio dello Stato, per la successiva vendita dei beni, l'attività di produzione di energia elettrica, che esercitano l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, dei soggetti rivenditori di energia elettrica, di gas metano e di gas naturale; che esercitano l'attività di produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi; importano a titolo definitivo, per la successiva rivendita, energia elettrica, gas naturale o gas metano o prodotti petroliferi o introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'unione europea.

È stato espressamente previsto che il Contributo di Solidarietà è dovuto solo se almeno il 75% dei ricavi del periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 derivi da una delle attività sopra indicate. Rilevava, a questo proposito, che l'alveo dei soggetti passivi del Contributo di Solidarietà domestico è significativamente più ampio rispetto a quello del Regolamento UE. Quest'ultimo, infatti, include nel proprio perimetro soggettivo solo le imprese che svolgono «attività economiche nel settore dell'estrazione, della raffinazione del petrolio o della fabbricazione di prodotti di cokeria di cui al regolamento (CE) n. 1893/2006 dei Parlamento europeo e del Consiglio»; di contro, l'ambito soggettivo di applicazione del Contributo di Solidarietà domestico ricomprende le imprese «energetiche» largamente intese, operanti in tutte le fasi della filiera (dall'estrazione, alla produzione e vendita) e in relazione a tutti i prodotti energetici (gas, energia elettrica e prodotti petroliferi). Parimenti, il contributo europeo, a differenza di quello italiano, non grava affatto sul settore elettrico, per il quale il Regolamento prevede un diverso istituto, del c.d. «tetto sui ricavi di mercato» (artt. 6 e ss. del Regolamento), destinato a colpire i produttori (ma non i rivenditori) di energia elettrica. Con riferimento alla base imponibile e all'aliquota del Contributo di Solidarietà, l'art. 1, comma 116, della legge di bilancio 2013 prevede che esso è calcolato applicando un'aliquota del 50% alla quota del reddito complessivo IRES

per il periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 che eccede per almeno il 10% la media dei redditi complessivi IRES conseguiti nei quattro periodi d'imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022. Nel caso in cui la media dei redditi complessivi dei quattro periodi d'imposta sia negativa si assume un valore pari a zero.

Anche sotto questo profilo, il Contributo di Solidarietà introdotto dal legislatore italiano differisce da quello unionale. Infatti, il parametro del 10% previsto a livello nazionale è dimezzato rispetto all'incremento minimo previsto dal legislatore europeo (pari a 20%). Ciò, evidentemente, da un lato amplia il numero dei soggetti tenuti al versamento del nuovo Contributo di Solidarietà e, dall'altro ne dilata le loro basi imponibili.

Anche l'aliquota del nostro Contributo di Solidarietà, pari al 50% risulta essere significativamente maggiore dell'aliquota del 33% prevista dal Regolamento UE.

Sempre al comma 116, al secondo periodo è previsto che l'ammontare del Contributo di Solidarietà non può eccedere il 25% del patrimonio netto esistente alla data di chiusura dell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2022. La legge di bilancio 2023 prevede espressamente che il Contributo di Solidarietà è indeducibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP.

Rilevava, ancora, la società ricorrente che il TAR del Lazio con due ordinanze (nn. 763/2024 e 766/2024) depositate il 16 gennaio 2024 ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 115 e segg. legge n. 197/2022 per violazione degli artt. 3, 53 e 117 della Costituzione.

In particolare, con tali ordinanze, il TAR Lazio ha:

a. prospettato la contrarietà del Contributo di Solidarietà all'art. 117 della Costituzione con riguardo ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e, nello specifico, del Regolamento UE 1854/2022. I giudici hanno, in dettaglio, rilevato come - contrariamente al Contributo di solidarietà temporaneo europeo previsto dal citato Regolamento UE, specificamente destinato a colpire il settore estrattivo e della raffinazione - il Contributo di Solidarietà di cui all'art. 1, commi 115 e seguenti, della citata legge n. 197/2022 indicato come «equivalente» assoggetta ad imposizione operatori appartenenti a settori diversi da quelli indicati dallo stesso Regolamento;

b. evidenziato molteplici profili d'incostituzionalità dello stesso con riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione. In estrema sintesi, ad avviso del TAR, la norma istitutiva del Contributo si pone in contrasto con i principi di uguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza e capacità contributiva, nella misura in cui, da un lato, assoggetta a contribuzione straordinaria componenti reddituali di per sé non riconducibili ad «extraprofitti» derivanti dall'aumento dei prezzi dei prodotti energetici e, dal l'altro non considera ai fini dell'individuazione della propria base imponibile la «ri-espansione» dei consumi a seguito della pandemia da Covid-19.

Infine, il TAR ha anche ben messo in luce (come ulteriore profilo di contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost.) la parziale duplicazione d'imposta che l'applicazione del Contributo determina nei confronti dei contribuenti altresì incisi dal precedente contributo «straordinario» di cui all'art. 37 del citato d.l. n. 21/2021. In quest'ottica, i giudici amministrativi hanno rilevato - in subordine ai profili di illegittimità tout court del contributo - l'illegittimità dell'art. 1, comma 118 della citata legge n. 197/2022 nella parte in cui esclude la deducibilità del contributo «straordinario» dal Contributo di solidarietà ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive.

Sulla base di queste premesse, la ricorrente ha chiesto che questa Corte, ritenuta la rilevanza ai fini del decidere e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del tributo in oggetto sotto il profilo della sua contrarietà agli artt. 3, 53, 117 Cost., rimetta gli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione, previa sospensione del giudizio in oggetto, ovvero, in subordine, rimetta la questione di pregiudizialità alla Corte di Giustizia dell'UE ai sensi dell'art. 267 del Trattato.

L'Agenzia delle entrate depositava in data 27 maggio 2024, memoria con la quale si opponeva all'accoglimento del ricorso evidenziando la discrezionalità e la legittimità del proprio operato che era stato rispettoso di una norma legislativa vigente nel Paese.

All'odierna udienza, la Corte riteneva la causa in decisione.

Ciò premesso, questa Corte, condividendo quasi integralmente quanto sostenuto dal rimettente TAR Lazio nelle ordinanze indicate in premessa, ritiene di dovere accogliere la richiesta avanzata in via principale dalla ricorrente e di rimettere la questione di legittimità costituzionale della legge istitutiva del contributo in oggetto alla Corte costituzionale.

In particolare, questa Corte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale come sollevata dalla parte ricorrente e dal TAR Lazio, e in adesione di quanto sostenuto dalla CGT di Messina che ha già sollevato analoga questione di legittimità costituzionale, e quindi intende sollevare la questione di legittimità

costituzionale con riferimento all'art. 1 commi 115, 116 e 118, della legge n. 197 del 2022, con riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione, per i seguenti motivi:

a) innanzi tutto è pacifica la giurisdizione di questa Corte poiché il Contributo di Solidarietà ha certamente natura tributaria;

b) la questione è rilevante ai fini del decidere non potendo la decisione prescindere dall'accertamento della legittimità della norma istitutiva del contributo di cui si discute;

c) le disposizioni citate appaiono, in primo luogo, in contrasto con i principi di uguaglianza, di proporzionalità e di ragionevolezza, di solidarietà contributiva che del principio di uguaglianza costituisce una specificazione, rappresentando il presupposto e, al contempo, il limite del potere impositivo dello Stato e del dovere del contribuente di concorrere alle spese pubbliche e importando, di conseguenza, l'illegittimità di quelle norme che istituiscono un trattamento differenziato tra situazioni uguali ovvero un trattamento uguale per situazioni differenziate, laddove l'opzione normativa prescelta non sia sorretta da argomenti persuasivi.

Le disposizioni di cui ai commi 115 e ss. dell'art. 1 della legge n. 197/2022 presentano diverse criticità con riferimento all'individuazione della base imponibile, la definizione della quale risulta, per più versi, non congruente con la dichiarata finalità di tassare gli incrementi di utili dipendenti dall'aumento dei prezzi dell'energia. Come visto, il contributo è calcolato applicando un'aliquota del 50% alla quota del reddito complessivo IRES per il periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 10 gennaio 2023 che eccede per almeno il 10% la media dei redditi complessivi IRES conseguiti nei quattro periodi d'imposta antecedenti a quello in corso al 10 gennaio 2022. La base di calcolo del contributo di solidarietà per il 2023, alla quale applicare l'aliquota del 50%, è dunque il risultato di un confronto fra il reddito IRES conseguito dal soggetto passivo nel periodo d'imposta antecedente al 1° gennaio 2023 (quindi nel 2022), per i soggetti con esercizio coincidente con l'anno solare e la media dei redditi complessivi IRES dei quattro periodi d'imposta precedenti. Il reddito rilevante ai fini IRES, tuttavia, include, nella base di calcolo, anche voci che nulla hanno a che vedere con gli «extraprofitti» derivanti dall'aumento dei prezzi dei prodotti energetici.

Sul punto è significativo il fatto che il legislatore, con riferimento al contributo di cui all'art. 37 del d.l. 21/2022, abbia introdotto, a mezzo dell'articolo 1, comma 120, lettera *c)*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, un comma 3-*bis* al citato articolo 37, a norma del quale «Non concorrono alla determinazione dei totali delle operazioni attive e passive, di cui al comma 3, le operazioni di cessione e di acquisto di azioni, obbligazioni o altri titoli non rappresentativi di merci e quote sociali che intercorrono tra i soggetti di cui al comma 1».

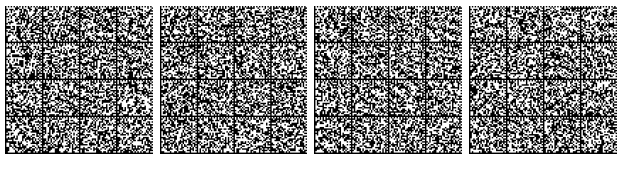
Sempre con riferimento all'individuazione della base imponibile, la disciplina del contributo straordinario appare poi in contrasto con il principio di capacità contributiva laddove non considera che una parte dell'incremento dei profitti realizzati nel 2022 rispetto alla media dei precedenti quattro anni non è dovuta alla maggiore capacità di produrre reddito dell'operatore economico, ma dipende dalla ri-espansione dei consumi energetici coincidenti con il termine del periodo pandemico, così che una parte di quelli che vengono considerati «extraprofitti», sia pure solo con riferimento ai criteri di calcolo della media rilevante, è semplicemente rappresentata dal ritorno al volume di affari pre-Covid.

Si è dato, in tal modo, rilievo a un elemento che, in quanto dipendente da circostanze imprevedibili ed eccezionali, non appare idoneo a fungere da riferimento per individuare e calcolare l'ipotetico «sovraprofitto» realizzato dalle imprese dopo la fine dell'emergenza (per analoga valutazione in ordine alla inidoneità dell'imponibile 2020 a costituire il riferimento per individuare e calcolare una supposta «*plus*-ricchezza», e cioè l'ipotetico «sovraprofitto» realizzato dalle imprese, in ragione del fatto che gli *extra*profitti realizzati nel 2021-2022, rispetto al corrispondente periodo 2020-2021, sono, in gran parte, dovuti al fatto che durante la pandemia le società erano in perdita, così che il differenziale che confluisce nella base imponibile del contributo non rappresenta un sovraprofitto», ma un mero incremento rispetto alle perdite realizzate in costanza di pandemia.

Altro profilo di contrasto con gli artt. 3 e 53 della Costituzione della normativa in esame deve poi ravvisarsi con riferimento al fatto che il contributo straordinario introdotto dalla legge n. 197/2022 colpisce una manifestazione di capacità contributiva in parte già sottoposta a tassazione.

La legge n. 197 del 2022, infatti, impone il pagamento del contributo con riferimento a redditi riferiti a un periodo, l'anno di imposta precedente al 1° gennaio 2023, i ricavi conseguiti nel corso del quale risultano, sia pure solo in parte, già presi in considerazione per la determinazione del contributo straordinario per l'anno 2022, di cui all'art. 37 del decreto legislativo 21 del 2022.

Quest'ultima norma, infatti, ha previsto che «la base imponibile del contributo solidaristico straordinario è costituita dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021.



In sostanza, i redditi conseguiti nei mesi di gennaio, febbraio, marzo ed aprile del 2022, già considerati quale presupposto d'imposta a fini della determinazione dell'importo del contributo straordinario per il 2022, rientrano, altresì, nella base imponibile per il calcolo del contributo del 2023.

Appare, di conseguenza, evidente come, con riferimento al periodo 10 gennaio 2022 - 30 aprile 2022, gli utili di un medesimo soggetto, sia pure determinati sulla base di un criterio di calcolo parzialmente diverso, sono assoggettati ad entrambi i contribuiti con illegittima duplicazione d'imposta, che risulta evidente alla luce della sostanziale sovrapponibilità degli scopi perseguiti dai due prelievi (individuate, rispettivamente, dall'art. 37 dei d.l. 21/2022 nel «contenere per le imprese e i consumatori gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico» e dall'art. 1, comma 115, della legge 197/2002, nel contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori»).

La evidenziata duplicazione, del resto, non trova correttivi in meccanismi di deducibilità del contributo introdotto dall'art. 37 del d.l. 21/2022 da quello introdotto dal comma 115 dell'art. 1 della legge 197/2022, così comportando la sottoposizione degli operatori economici incisi dalle due misure, anche in ragione delle aliquote previste per entrambi i tributi, a un prelievo fiscale significativamente alto, del tutto irragionevole e non rispettoso del principio di proporzionalità.

Infine, ulteriore motivo di criticità sotto il profilo del principio di uguaglianza e di pari trattamento dei soggetti incisi va ravvisato nel fatto che il prelievo di cui si discute, diversamente da quanto operato dal legislatore europeo, grava indistintamente sull'intero settore energetico, comprendendo, oltre ai produttori, anche i distributori, dei quali fa parte anche la società odierna ricorrente, soggetti che certamente non hanno realizzato quegli extra profitti che si volevano sottoporre a tassazione, in quanto anche loro sono stati soggetti all'aumento delle materie prime. E, infatti, l'importo esiguo richiesto a rimborso dimostra con tutta evidenza che certamente la base imponibile non poteva qualificarsi quale extra profitto.

P.Q.M.

La Corte di giustizia tributaria di I grado di Trieste, Sezione I, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale, illustrata in motivazione, relativa all'art. 1, commi da 115 a 119, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

Dispone la sospensione del presente giudizio, con rinvio al definitivo per ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite.

Ordina l'immediata trasmissione degli alla Corte costituzionale.

Manda alla Segreteria tutti gli adempimenti di competenza e, in particolare, la notifica della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché la sua comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Trieste, il 5 novembre 2024

Il Presidente relatore: GROHMANN

24C00274

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore* DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-050) 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:

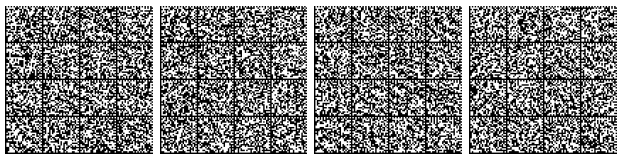
- **— presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **— presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

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

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

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

pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(*di cui spese di spedizione € 40,05)**	- annuale	**€**	**86,72**
(*di cui spese di spedizione € 20,95)**	- semestrale	**€**	**55,46**

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.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

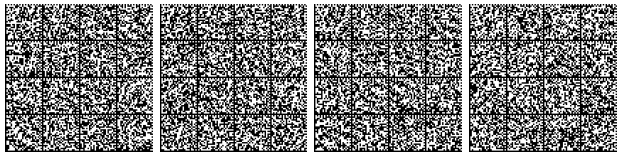
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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

€ 7,00