

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 35

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 settembre 2026

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 123. Ordinanza del Tribunale di Milano del 30 aprile 2026

Processo penale – Rogatorie internazionali – Rogatoria dall'estero (nel caso di specie: richiesta di assistenza giudiziaria avanzata dal Tribunale della Repubblica di San Marino per l'esecuzione di un sequestro conservativo) – Provvedimento che dà esecuzione alla richiesta di assistenza giudiziaria – Mezzi di impugnazione – Possibilità di presentare opposizione al giudice lamentando la carenza dei presupposti per l'esecuzione della richiesta di assistenza giudiziaria – Omessa previsione.

– Codice di procedura penale, art. 724..... Pag. 1

N. 124. Ordinanza del Tribunale di Imperia del 15 maggio 2026

Reati e pene – Reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina – Fatto riguardante l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone – Trattamento sanzionatorio – Denunciata previsione di limiti edittali che impediscono di determinare la pena in misura proporzionata alle caratteristiche del fatto concreto.

– Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 12, commi 3, lettera a), e 3-ter, lettera b). Pag. 8

N. 125. Ordinanza del Consiglio di Stato del 3 luglio 2026

Comunicazione e informazione – Ordinamento della comunicazione – Diritti amministrativi – Imposizione alle imprese che forniscono reti o servizi ai sensi dell'autorizzazione generale o alle quali sono stati concessi diritti di uso – Prevista finalità di copertura dei soli costi amministrativi sostenuti per la gestione, il controllo e l'applicazione del regime di autorizzazione generale, dei diritti di uso e degli obblighi specifici prescritti ai fornitori di servizi e di reti di comunicazione elettronica – Previsione che i diritti amministrativi sono imposti alle singole imprese in modo proporzionato, obiettivo e trasparente che minimizzi i costi amministrativi aggiuntivi e gli oneri accessori – Previsione che il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, e l'Autorità nazionale di regolamentazione pubblicano annualmente i costi amministrativi sostenuti per le attività di cui al comma 1 dell'art. 34 del d.lgs. n. 259 del 2003 e l'importo complessivo dei diritti riscossi, ai sensi, rispettivamente, dei seguenti commi 2 e 2-bis – Previsione che in base alle eventuali differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi, vengono apportate opportune rettifiche – Prevista determinazione del contributo sulla base della popolazione potenzialmente destinataria dell'offerta – Previsione di un contributo per le imprese con un numero di utenti pari o inferiore a 50.000, di 500 euro ogni 1.000 utenti.

– Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), art. 34, in combinato disposto con l'art. 1 dell'Allegato n. 10 al medesimo testo di legge. . Pag. 12

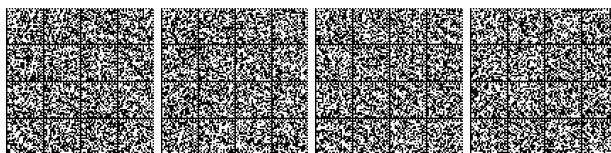


N. 126. Ordinanza della Corte dei conti del 29 giugno 202

Bilancio e contabilità pubblica – Enti locali – Fondo anticipazione di liquidità degli enti locali (FAL) – Iscrizione, a decorrere dall'esercizio 2021, nel bilancio di previsione del rimborso annuale delle anticipazioni di liquidità nel titolo 4 della spesa, riguardante il rimborso dei prestiti e, in sede di rendiconto, riduzione del medesimo fondo per un importo pari alla quota annuale rimborsata con risorse di parte corrente – Previsione che la quota del risultato di amministrazione liberata a seguito della riduzione del fondo anticipazione di liquidità è iscritta nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come "Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità", in deroga ai limiti previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, della legge n. 145 del 2018.

- Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, art. 52, comma 1-ter.....

Pag. 17



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 123

Ordinanza del 30 aprile 2026 del Tribunale di Milano nel procedimento di assistenza giudiziaria internazionale nei confronti di F. S.

Processo penale – Rogatorie internazionali – Rogatoria dall’estero (nel caso di specie: richiesta di assistenza giudiziaria avanzata dal Tribunale della Repubblica di San Marino per l’esecuzione di un sequestro conservativo) – Provvedimento che dà esecuzione alla richiesta di assistenza giudiziaria – Mezzi di impugnazione – Possibilità di presentare opposizione al giudice lamentando la carenza dei presupposti per l’esecuzione della richiesta di assistenza giudiziaria – Omessa previsione.

– Codice di procedura penale, art. 724.

TRIBUNALE DI MILANO

SEZIONE DEI GIUDICI PER LE INDAGINI PRELIMINARI

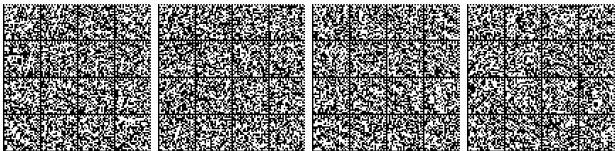
Il Giudice per le indagini preliminari, dott. Roberto Crepaldi, letta l’istanza depositata in data 5 marzo 2026 dall’avv. Luca Maggiora, difensore di F... S... di revoca del sequestro conservativo autorizzato con provvedimento del 2 luglio 2025 per assenza dei presupposti e, in particolare, di quello del *periculum in mora*;

rilevato che il PM, cui l’istanza è stata inoltrata in data 9 marzo 2026, non ha fatto pervenire il suo parere;

rilevato che, con provvedimento del 2 luglio 2025 di questo giudice, in accoglimento delle richieste di assistenza giudiziaria avanzata dal Tribunale della Repubblica di San Martino, nel procedimento n. 500/RNR/2017 riun. al pp. 227/RNR/2022 in data 5 agosto 2024 e 21 ottobre 2024, veniva disposto il sequestro conservativo dei beni riconducibili, tra gli altri, a S... F... fino a concorrenza della somma di complessivi euro 2.700.000,00 a favore di B... e di euro 6.000.000,00 a favore di C..., e in particolare dei saldi giacenti sui seguenti rapporti bancari

S.		
Denominazione istituto	Id rapporto	Tipo rapporto
		Conto corrente
		Conto Deposito titoli
		Conto deposito a risparmio
		Conto corrente
		Conto corrente
		Conto corrente
		Carta prepagata ricaricabile
		Carta prepagata ricaricabile
		Fondi pensione

Rilevato che il difensore ha preliminarmente eccepito l’illegittimità costituzionale degli artt. 724 e 725 del codice di procedura penale in relazione agli artt. 3, 24, 111 e 42 cost. nella parte in cui non prevedono alcun rimedio che consenta la partecipazione della difesa al processo formativo della decisione di accoglimento della rogatoria né l’impugnabilità della decisione suddetta;



OSSERVA

1. Il contesto del procedimento

In data 5 agosto 2024 Tribunale della Repubblica di San Martino, nel procedimento n. 500/RNR/2017 riun. al pp. 227/RNR/2022 ha inoltrato al pubblico ministero richiesta di assistenza giudiziaria concernente l'esecuzione dell'ordinanza emessa in pari data con la quale il Commissario della Legge ha ordinato il sequestro conservativo in favore della parte civile (*breviter* C.) delle liquidità giacenti sui conti correnti e degli ulteriori beni mobili facenti capo agli imputati F. C., L. S., F. S., M. S. e U. G. sul territorio della Repubblica di San Marino e/o in Italia fino all'ammontare di 6.000.000 euro, nonché — in caso dette risorse non dovessero essere prontamente rinvenute o risultino incapienti — l'iscrizione di privilegio sugli immobili indicati nell'istanza (e, in particolare, 19 unità immobiliari riconducibili a F. C., due immobili riconducibili a M. S. e tre a L. S.).

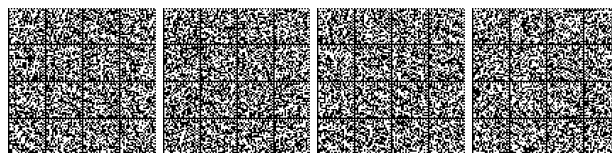
In data 21 ottobre 2024, poi, il medesimo Tribunale della Repubblica di San Martino, nel procedimento n. 500/RNR/2017 riun. al pp. 227/RNR/2022, ha avanzato al pubblico ministero ulteriore richiesta di assistenza giudiziaria concernente l'esecuzione dell'ordinanza emessa in pari data con la quale il Commissario della Legge ha ordinato il sequestro conservativo in favore della costituita parte civile B. (*breviter* B.) dei saldi attivi giacenti sui conti correnti riconducibili agli imputati F. C., L. S., F. S., M. S. e U. G. sul territorio della Repubblica di San Marino e/o in Italia fino all'ammontare di 2.700.000 euro, nonché — in caso dette risorse non dovessero essere prontamente rinvenute o risultino incapienti — l'iscrizione di privilegio sugli immobili indicati nell'istanza (e, in particolare, 19 unità immobiliari riconducibili a F. C., due immobili riconducibili a M. S., tre a L. S. e due unità immobiliari e sei terreni riconducibili ad U. G.);

Il Pubblico Ministero ha chiesto di dare corso alla richiesta di assistenza e provvedere al sequestro conservativo in relazione al disposto degli artt. 29 e ss. della Convenzione del 31 marzo 1939 con la Repubblica di San Marino e gli artt. 2 e ss. della Convenzione di Strasburgo del 20 aprile 1959 e in particolare di emettere decreto di sequestro conservativo dei saldi attivi, fino a concorrenza della somma di complessivi euro 2.700.000,00 a favore di B. e di euro 6.000.000,00 a favore di C., giacenti sui seguenti conti correnti riconducibili a C. F. e S. F.

Con decreto del 2 luglio 2025 questo GIP, in accoglimento delle predette richieste di assistenza giudiziaria, ha disposto il sequestro conservativo dei beni riconducibili a C. F. e S. F. fino a concorrenza della somma di complessivi euro 2.700.000,00 a favore di B. e di euro 6.000.000,00 a favore di C., e in particolare dei saldi giacenti su alcuni rapporti bancari e in via subordinata, qualora le risorse reperibili presso i conti correnti non fossero sufficienti alla copertura dell'intera somma, il sequestro conservativo di una serie di immobili di proprietà di F. C.

Nel provvedimento da ultimo menzionato si osservava che (i) doveva trovare applicazione non già l'art. 29 della convenzione del 31 marzo 1939 con la Repubblica di San Marino, la quale non concerne il sequestro conservativo, ma gli artt. 1 e 5 della Convenzione di Strasburgo che si riferiscono a tutti gli atti del procedimento («in qualsiasi procedura concernente reati, la cui repressione, al momento in cui l'assistenza giudiziaria è domandata, è di competenza delle autorità giudiziarie della Parte richiedente») e che prevedono esplicitamente l'esecuzione del «sequestro di oggetti», come del resto aveva già affermato la giurisprudenza di legittimità⁽¹⁾; (ii) doveva, dunque, trovare applicazione l'art. 724, comma 7 del codice di procedura penale, con conseguente obbligo del giudice di verificare che *a)* non si tratti di atti vietati dalla legge italiana o contrari ai principi dell'ordinamento giuridico italiano, *b)* sussista il requisito della doppia incriminazione e *c)* che non vi siano «fondatte ragioni per ritenere che considerazioni relative alla razza, alla religione, al sesso, alla nazionalità, alla lingua, alle opinioni politiche o alle condizioni personali o sociali possano influire sullo svolgimento o sull'esito del processo e non risulta che l'imputato abbia liberamente espresso il suo consenso alla domanda di assistenza giudiziaria»; (iii) la richiesta di assistenza concernesse il sequestro conservativo dei beni degli imputati condannati in primo grado al risarcimento del danno in favore delle costituite parti civili B. e C. a garanzia delle obbligazioni derivanti dai reati; (iv) il giudice sanmarinese, al pari di quanto prevede la procedura interna, aveva motivato esaurientemente in relazione alla sussistenza dei requisiti del *fumus* e del *periculum in mora*. Pure conforme all'ordinamento italiano il fatto che il sequestro conservativo fosse concesso nonostante una statuizione provvisoriamente esecutiva (quale la provvisoria) e si rivolgesse in prima battuta sulle risorse liquide e soltanto in caso di capienza degli immobili, così come previsto dall'art. 517 del codice di procedura civile; (v) che i fatti per cui sono stati emessi i provvedimenti cautelativi dal giudice sanmarinese integrerebbero, secondo l'ordinamento italiano, i reati di peculato (314 del codice penale), indebita destinazione di denaro o cose mobili (314-bis del codice penale), bancarotta fraudolenta (art. 329 c.c.i.i. in relazione all'art. 343 c.c.i.i., già artt. 223 e 237 l. fall.), interesse privato del

(1) Cass. Pen., Sez. 1, Sentenza n. 15996 del 9 marzo 2006.



curatore negli atti della procedura (Art. 334 c.c.i.i. già 228 l. fall.) e infedeltà patrimoniale (art. 2634 c.c.); infine, (vi) che non vi fossero ragioni per dubitare dell'esistenza di intenti discriminatori.

Eseguito il provvedimento, con istanza del 9 marzo 2026 il difensore dell'imputato F. S. ha chiesto la revoca del provvedimento evidenziando come il giudice abbia passivamente recepito la richiesta di rogatoria, senza valutare nel merito la fondatezza delle argomentazioni del giudice richiedente e, omettendo di compiere un'accurata valutazione del *periculum in mora*, e conseguentemente i presupposti per il riconoscimento della decisione straniera in Italia.

In via preliminare rispetto a tale richiesta, il difensore ha dedotto questione di legittimità costituzionale degli artt. 724 e 725 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevedono la partecipazione al processo formativo della decisione di accoglimento della richiesta di rogatoria né l'impugnabilità della decisione che valuta ammissibile tale richiesta.

2. La rilevanza della questione

Come fa notare il richiedente, l'unico rimedio processuale ammesso a tutela del destinatario della richiesta di rogatoria — e, per vero, anche dei terzi eventualmente incisi dal provvedimento ablatorio — è costituito dall'incidente di esecuzione *ex art. 666* del codice di procedura penale.

Per diritto vivente, infatti, contro il provvedimento che *ex art. 724* del codice di procedura penale disponga l'esecuzione delle attività richieste dall'A.G. straniera in tema di sequestro non è ammessa l'impugnazione mediante richiesta di riesame né *ex art. 322* del codice di procedura penale per il decreto di sequestro preventivo(2) né *ex art. 318* del codice di procedura penale in relazione all'ordinanza di sequestro conservativo che qui ci occupa(3).

In particolare, la giurisprudenza della Suprema Corte, prima della riforma come dopo l'intervento del legislatore del 2016, ha reiteratamente affermato che avverso «l'ordinanza con la quale la Corte d'Appello disponga l'esecuzione di una rogatoria internazionale, non è consentito alcun mezzo di gravame. Il principio di tassatività delle impugnazioni e l'assenza di disposizioni riguardanti la procedura per dar corso alle rogatorie internazionali, impone di dare applicazione alla regola generale di cui all'art. 568 del codice di procedura penale, la quale, stabilito che la legge prevede i casi nei quali i provvedimenti giurisdizionali del giudice sono soggetti ad impugnazione e gli specifici mezzi, rende impugnabili mediante ricorso per cassazione, se non altrimenti contestabili, soltanto i provvedimenti con i quali il giudice decide sulla libertà personale e le sentenze, categorie nelle quali non rientra l'ordinanza di “*exequatur*” della rogatoria»(4).

È pacifico, infatti, che il richiamo di cui all'art. 725 del codice di procedura penale alle norme del codice sulle prove riguarda il solo «compimento degli atti richiesti» e non anche il relativo regime di impugnazione(5).

È vero che un isolato precedente(6) sembra ammettere l'esperibilità del riesame di un provvedimento del Pubblico Ministero che disponeva il sequestro probatorio su richiesta di A.G. straniera.

Ma la pronuncia in questione, riguardando un sequestro in parte esorbitante le ragioni della rogatoria (la perquisizione, finalizzata a rinvenire tracce relative ad una rapina commessa in Svizzera, aveva consentito di rinvenire stupefacenti, circostanza che aveva portato anche all'arresto degli indagati) e non argomentando *expressis verbis* sull'ammissibilità del mezzo di impugnazione, si palesa assolutamente inidonea a mutare il quadro del diritto vivente.

Neppure con richiesta al GIP di revoca del sequestro la difesa dell'imputato o del terzo sarebbe legittimata a far valere le ragioni attinenti l'ammissibilità della richiesta di assistenza giudiziaria: è altrettanto pacifico in giurisprudenza, infatti, che l'unico mezzo di gravame avverso al provvedimento *ex art. 724* del codice di procedura penale sia costituito dall'incidente di esecuzione *ex art. 666* del codice di procedura penale — quale rimedio generale per garantire il controllo giurisdizionale sull'esecuzione dei provvedimenti giudiziari — con l'ovvio limite, conseguente dalla natura del rimedio, che possono essere in quella sede proposte contestazioni soltanto riguardo alle modalità attuative della rogatoria e non anche il merito del provvedimento.

Altrettanto pacifico è, poi, che lo strumento dell'incidente di esecuzione sia funzionale a verificare la sussistenza dei requisiti formali e sostanziali che rendono eseguibile il provvedimento (*id est* l'esistenza del titolo esecutivo e le condizioni costitutive, modificative o estintive incidenti sulla validità ed efficacia del titolo stesso) ma non anche il merito di tale provvedimento e le questioni dallo stesso già risolte, pena l'inammissibilità dell'incidente proposto(7).

(2) Cass. Pen., Sez. III, Sentenza n. 28063 del 9 febbraio 2011 Cc. Rv. 250594; sez. 3, sentenza n. 1984 del 30 novembre 2016, dep. 2017, n.m.; sez. 1, sentenza n. 11818 del 3.12.2008, dep. 2009, n.m.

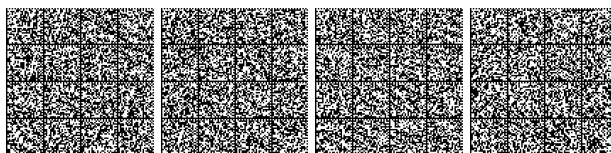
(3) In un obiter Cass. Pen., Sez. VI, Sentenza n. 31117 del 9 luglio 2025 Rv. 288637.

(4) Cass. Pen., Sez. I, n. 51839 del 14 novembre 2014, Rv. 261585; nello stesso senso anche Sez. 3, n. 28063 del 9 febbraio 2011, Rv. 250594; Sez. 3, n. 1984 del 30 novembre 2016, dep. 2017, n.m.

(5) Cass. Pen., sez. 4, sentenza n. 1577 del 18 dicembre 1993, dep. 1994, Rv. 197641; sez. 5, n. 435 del 22 maggio 1991, Rv. 187706.

(6) Cass. Pen., Sez. VI, Sentenza n. 31954 del 19 giugno 2019 Rv. 276799.

(7) —



Neppure la riforma delle rogatorie operata dal decreto legislativo n. 149 del 2017 ha mutato il quadro appena delineato.

La novella, infatti, ha solo trasferito la competenza al Pubblico Ministero, salvo che si tratti di richiesta di assistenza riguardante atti da compiersi davanti al giudice o che, secondo la legge italiana, debbano essere svolti dal giudice. In tal caso, il pubblico ministero dovrà avanzare istanza di *exequatur* al giudice per le indagini preliminari territorialmente competente.

Il legislatore della riforma non è, invece, intervenuto introducendo di specifici mezzi di impugnazione diretti a mettere in discussione il provvedimento di autorizzazione della richiesta dell'A.G. straniera: la Commissione Marchetti, incaricata di redigere gli schemi di decreti legislativi relativi alla riforma in parola, aveva individuato quale rimedio un incidente di esecuzione esteso, contro l'avviso della giurisprudenza, al di là della censura dei meri profili esecutivi dell'atto(8).

In un unico precedente la Corte di Cassazione, in un *obiter dictum*, ha affermato che «non è più attuale l'orientamento di legittimità formatosi nella vigenza della precedente procedura esecutiva, che in tema di sequestro riteneva non impugnabile l'ordinanza di *exequatur* della rogatoria ed esperibile invece il rimedio dell'incidente di esecuzione avverso il provvedimento di sequestro, limitato tuttavia a far valere le questioni attinenti alla esistenza del titolo esecutivo e non quelle in ordine alla eseguibilità in Italia della rogatoria»(9).

La pronuncia, tuttavia, oltre a non spiegare per quali ragioni la riforma del 2017 avrebbe mutato il quadro, non specifica neppure quale sia il rimedio esperibile avverso la decisione del giudice ex art. 724 del codice di procedura penale né quale sarebbe la procedura ad esso applicabile.

Da quanto appena detto deriva che, dando attuazione al consolidato diritto vivente, questo giudice dovrebbe riquilibrare l'istanza quale incidente di esecuzione e contestualmente dichiararne l'inammissibilità, atteso che la stessa riguarda l'esistenza dei presupposti dell'*exequatur* e, dunque, le questioni già risolte dal provvedimento con il quale si è dichiarato eseguibile il titolo cautelare straniero.

Ciò rende la questione sollevata dalla difesa evidentemente rilevante: se fosse accolta la questione proposta mediante l'introduzione di un rimedio impugnatorio sul modello del riesame cautelare, l'odierna istanza potrebbe essere qualificata quale riesame; mentre, in caso di rimedio oppositivo innanzi allo stesso giudice, sul modello già sperimentato per il sequestro probatorio o per lo stesso incidente di esecuzione, la declaratoria di incostituzionalità consentirebbe di vagliare la fondatezza dell'istanza.

3. La non manifesta infondatezza

Anche con riguardo al merito della questione di incostituzionalità, la stessa non appare manifestamente infondata.

Va premesso che la stessa Corte di Cassazione nella pronuncia citata dall'odierno istante(10) ha riconosciuto la «la non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale degli artt. 724 e 725 del codice di procedura penale in relazione agli artt. 3, 24, 111 e, nel caso, 42 Costituzione nella parte in cui non si prevede l'impugnabilità della decisione che valuta ammissibile la richiesta di assistenza giudiziaria, qui sfociata nel sequestro conservativo assentito nell'occasione».

Ha ritenuto, tuttavia, irrilevante la questione in quanto, nel caso di specie, il giudice aveva revocato il sequestro conservativo richiesto dall'A.G. straniera sulla base di ragioni ostative in realtà insussistenti.

3.1. In primo luogo, assume rilievo una possibile violazione del diritto di difesa ex art. 24 Costituzione: se è vero che, nel procedimento per rogatoria passiva, l'esistenza dei presupposti per l'atto da eseguire in Italia — nel caso di specie, un sequestro conservativo — è regolato dalla legge dell'autorità rogante ed è vagliata da quest'ultima nel suo provvedimento, con la conseguenza che le questioni a ciò relative devono essere poste innanzi ad essa e con i rimedi previsti da quell'ordinamento processuale, è anche vero che non è ammessa, sulla scorta del diritto vivente, alcuna possibilità per la difesa di far valere — né in via preventiva né in via successiva — l'insussistenza dei presupposti contemplati dallo stesso art. 724, comma 7 del codice di procedura penale per il riconoscimento del provvedimento.

Come si è detto nel paragrafo precedente il legislatore non contempla alcun rimedio esplicito e la giurisprudenza di legittimità nega da sempre tanto l'esperibilità del riesame quanto la possibilità di una critica del provvedimento di *exequatur* in sede di incidente di esecuzione, cui è riservato uno scrutinio attinente l'esecuzione di tale provvedimento.

(8) In particolare, l'art. 724, comma 6 del codice di procedura penale avrebbe dovuto prevedere che «il decreto è impugnabile da parte dell'interessato, anche per la violazione delle disposizioni di cui al comma 5, entro cinque giorni dal momento in cui ha conoscenza degli atti, mediante incidente di esecuzione. Il giudice decide entro dieci giorni dalla proposizione dell'incidente di esecuzione».

(9) Cass. Pen., sez. 6, sentenza n. 4943 del 21 gennaio 2025.

(10) Cass. Pen., sez. 6, 9 luglio 2025 n. 31117.



Allo stesso modo la disposizione si pone in possibile contrasto con il principio del contraddittorio che, ai sensi dell'art. 111, comma 2 cost., deve connotare il processo di parti.

Se è vero che la Corte costituzionale ha, in molteplici pronunce, precisato che il legislatore, in materia processuale, gode di un'ampia discrezionalità, in quanto la disciplina del processo è «frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema»⁽¹¹⁾, è altrettanto vero che tale discrezionalità incontra un limite proprio nell'ingiustificabile compressione del diritto di difesa e del contraddittorio, quale «momento fondamentale del giudizio» e «cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile “giusta”»⁽¹²⁾.

Nel caso di specie, certamente l'informalità del procedimento rogatorio e l'assegnazione della competenza a procedere al pubblico ministero (o al giudice per le indagini preliminari su richiesta di quest'ultimo nei casi in cui è necessario, per richiesta dell'A.G. rogante o delle disposizioni di rito interne, coinvolgere il giudice) sottendono la necessità di una certa speditezza e rapidità della risposta.

Inoltre, il coinvolgimento della difesa a monte della decisione del giudice o del pubblico ministero risulta preclusa dalla necessità che molti degli atti da compiere — si pensi ad atti d'indagine o all'esecuzione di provvedimenti cautelari — appartengano al novero di quelli «a sorpresa», cosicché il contraddittorio preventivo rischierebbe di pregiudicare l'efficacia.

Tuttavia, né l'una né l'altra esigenza precluderebbero un rimedio *ex post* che consenta al difensore dell'interessato di adire l'Autorità giudiziaria per sollecitare una revisione del provvedimento iniziale di *exequatur*. Soprattutto nei casi in cui lo stesso diritto processuale lo preveda, come nel caso dei sequestri (preventivo, probatorio o conservativo) nelle forme del riesame o dell'istanza di restituzione, per gli analoghi atti interni.

Né tale omissione può ritenersi riparata dall'eventuale esperibilità di rimedi avverso il provvedimento emesso dall'A.G. straniera innanzi a quest'ultima: non solo e non tanto perché ciò è solo eventuale e dipende dal diritto processuale del paese richiedente; ma soprattutto perché difficilmente davanti a quell'autorità potrà farsi valere l'inesistenza dei presupposti per il riconoscimento previsti dall'art. 724, comma 7 del codice di procedura penale.

Ebbene, in tema di accesso alla giurisdizione, la Corte costituzionale ha precisato che eventuali limitazioni all'accesso al giudice possano essere tollerati soltanto a condizione che la tutela giurisdizionale non sia resa eccessivamente difficoltosa e che il legislatore abbia operato un congruo bilanciamento tra l'esigenza di assicurare la tutela dei diritti e quelle che il differimento dell'accesso alla stessa intende perseguire⁽¹³⁾.

Nel caso di specie, l'interesse alla segretezza dell'atto prima della sua esecuzione e la necessaria celerità dell'*exequatur* non precludono affatto, come del resto avviene per le analoghe misure interne, né dall'accesso ad un mezzo di impugnazione, peraltro caratterizzato da stringenti scansioni temporali quali il riesame, né da un rimedio da far valere innanzi lo stesso giudice in merito all'esistenza delle condizioni per il riconoscimento del provvedimento straniero *ex art. 724 del codice di procedura penale*.

3.2. Allo stesso modo, anche la Corte di giustizia, pur precisando che spetta agli Stati membri disciplinare le modalità procedurali dei ricorsi, ha affermato che le disposizioni che concernono i rimedi giurisdizionale devono rispettare i principi di equivalenza ed effettività, e cioè, rispettivamente, non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi previsti per la tutela dei diritti derivanti dall'ordinamento interno, né rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione⁽¹⁴⁾.

Analogamente, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha chiarito che «il “diritto a un tribunale”, di cui il diritto all'accesso [...] costituisce un aspetto, non è assoluto, potendo essere condizionato a limiti implicitamente ammessi. Tuttavia, tali limiti non debbono restringere il diritto all'accesso ad un tribunale spettante all'individuo in maniera tale, o a tal punto, che il diritto risulti compromesso nella sua stessa sostanza. Inoltre, limiti siffatti sarebbero da considerarsi

(11) Corte costituzionale, sentenza n. 230 del 15 novembre 2022.

(12) Corte costituzionale, sentenza n. 96 del 3 giugno 2024.

(13) Corte costituzionale, sentenza n. 98 del 16 aprile 2014.

(14) Corte di giustizia 26 novembre 2015, C-166/14, Med Eval, § 37; 12 marzo 2015, Vigilo Ltd, C-538/13, § 39; 6 ottobre 2015, Orizzonte Salute, C-61/14, § 46.



in violazione dell'articolo 6 § 1 a meno che non perseguano uno scopo legittimo e che esista un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito»(15).

La disposizione citata, per come interpretata nel diritto vivente, dunque, viola anche l'art. 117 Costituzione, con riferimento agli artt. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Non vi è dubbio, infatti, che l'assenza di un rimedio per contestare la decisione dell'A.G. italiana di dare seguito alla rogatoria con riguardo ai presupposti di tale riconoscimento impedisca, di fatto, un vaglio effettivo delle ragioni degli interessati, senza che ciò sia richiesto dallo scopo di garantire celerità e segretezza della decisione; né tale preclusione trova riscontro in situazioni analoghe, quali appunto quelle in cui il medesimo atto trovi attuazione al di fuori della rogatoria (si pensi, appunto, all'esperibilità del riesame avverso il sequestro conservativo).

3.3. Ma la questione di costituzionalità non è neppure manifestamente infondata con riguardo al principio di uguaglianza *ex* art. 3 Costituzione, variamente declinato *sub specie* di irragionevolezza intrinseca della disciplina appena considerata, per come interpretata dal diritto vivente, quanto all'interno del cd. schema triadico in relazione ad altre disposizioni.

Sotto il primo profilo, nonostante il riconoscimento di un'elevata discrezionalità in capo al legislatore nel disegnare gli istituti processuali, non può negarsi l'assoluta incoerenza del legislatore, nella misura in cui l'assenza di un rimedio diretto a far valere l'insussistenza dei presupposti per il riconoscimento del provvedimento straniero non risponda ad alcuna concreta esigenza processuale. Dal punto di vista dell'indebita discriminazione rispetto a situazioni analoghe, assume rilievo — quale *tetrium comparationis* — la disciplina di cui al decreto legislativo del 21 giugno 2017, n. 108 in tema di esecuzione dell'ordine europeo di indagine penale.

In quell'ambito, infatti, il legislatore interno — recependo le disposizioni di cui alla direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 — ha previsto, all'art. 5 prevede che, in caso di intervento del giudice (richiesto dall'A.G. straniera o imposto dalla Legge italiana), «se non diversamente disposto, il giudice provvede all'esecuzione in camera di consiglio ai sensi dell'articolo 127 del codice di procedura penale, salva l'osservanza delle forme espressamente richieste dall'autorità di emissione, sempre che non siano contrarie ai principi dell'ordinamento giuridico dello Stato».

L'art. 13 prevede, inoltre, il diritto dell'indagato e del suo difensore (comma 1) nonché, in caso di sequestro probatorio, la persona alla quale la prova o il bene sono stati sequestrati e quella che avrebbe diritto alla loro restituzione (comma 7) di opporsi al decreto di riconoscimento avanti al giudice per le indagini preliminari, il quale può annullare il provvedimento qualora riconosca che non sussistevano i presupposti per il riconoscimento.

Proprio in relazione all'ordine europeo d'indagine avente ad oggetto un sequestro probatorio la giurisprudenza, pur predicando l'inammissibilità del riesame avverso la decisione il decreto sul presupposto che «ove si consentisse una duplice impugnazione, l'una contro il decreto di riconoscimento, l'altra avverso l'atto di esecuzione, si instaurerebbero due autonome e parallele procedure con effetti del tutto sCOORDINATI tra loro»(16), ha ammesso la possibilità di far valere la presenza di ragioni ostative all'esecuzione degli atti richiesti dall'A.G. straniera mediante opposizione al giudice per le indagini preliminari(17), previa instaurazione del contraddittorio(18).

Allo stesso modo, il Regolamento (EU) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 in tema di riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e confisca prevede, all'art. 33, che i soggetti colpiti hanno diritto «di avvalersi di mezzi di impugnazione effettivi nello Stato di esecuzione contro la decisione sul riconoscimento e sull'esecuzione dei provvedimenti di congelamento ai sensi dell'articolo 7 e dei provvedimenti di confisca ai sensi dell'articolo 18», con la precisazione (par. 2) che «i motivi di merito su cui si basa il provvedimento di congelamento o il provvedimento di confisca non possono essere contestati dinanzi a un organo giurisdizionale dello Stato di esecuzione».

Ora, in tutti questi casi il legislatore consente un rimedio diretto a far valere l'insussistenza dei presupposti per il «riconoscimento» del provvedimento del paese membro. E ciò avviene in un contesto nei quali i motivi di rifiuto sono previsti in termini molto più tassativi rispetto a quelli contemplati per i paesi non aderenti all'UE, proprio in relazione al maggior grado di integrazione e di *mutual trust* che caratterizza i rapporti tra paesi aderenti.

(15) Corte europea dei diritti dell'uomo 4 febbraio 2014, ... e altri contro Italia, § 27; 24 settembre 2013, c. Italia, § 73; Papon c. Francia, 25 luglio 2002, § 90; 14 dicembre 1999, Khalfaoui c. Francia, §§ 35-36.

(16) Cass. Pen., Sez. 6, Sentenza n. 11491 del 14 febbraio 2019 Rv. 275291.

(17) Cass. Pen., Sez. 6, Sentenza n. 8320 del 31 gennaio 2019 Rv. 275732.

(18) Cass. Pen., Sez. 6, Sentenza n. 3520 del 22 gennaio 2020 Rv. 277628.



4. Il *petitum*

La difesa ritiene che l'art. 724 del codice di procedura penale sia incostituzionale nella parte in cui non prevede la partecipazione al processo formativo della decisione di accoglimento della richiesta di rogatoria e non prevede l'impugnabilità della decisione che valuta ammissibile la richiesta di assistenza giudiziaria.

L'oggetto della questione di costituzionalità, tuttavia, deve essere diversamente parametrato.

In primo luogo, non vi è dubbio che la richiesta di partecipazione della difesa alla fase di formazione del titolo non possa trovare spazio nell'ambito delle norme che regolano le rogatorie passive.

Ciò in relazione alla necessaria segretezza che deve contraddistinguere la fase prodromica all'*exequatur* dell'atto a sorpresa — quale appunto il sequestro conservativo — e al fatto che tale forma di partecipazione, per vero, non è neppure prevista per gli omologhi atti processuali interni.

Del pari non è neppure rispondente al requisito della stretta necessità della declaratoria di incostituzionalità estendere alle rogatorie passive i mezzi d'impugnazione previsti per gli analoghi atti interni.

Il diritto di difesa e il principio del contraddittorio, nonché il parallelo formulato con la disciplina euro-unitaria, impongono esclusivamente che la difesa sia ammessa a contestare, datanti ad un giudice, la sussistenza dei requisiti per il riconoscimento del provvedimento straniero.

Del resto, i mezzi di gravame previsti per i sequestri sono stati introdotti al fine di consentire un'estesa critica di merito rispetto all'atto ablatorio, critica che in questa sede dovrebbe solo essere limitata ai presupposti per il riconoscimento di cui all'art. 724, comma 6 del codice di procedura penale e dal diritto pattizio applicabile ai due stati.

Non si tratta neppure di estendere al merito il rimedio dell'incidente di esecuzione: una pronuncia in tal senso, infatti, finirebbe per snaturare la procedura *ex art. 666* del codice di procedura penale, in seno alla quale è sempre preclusa una critica al merito della decisione assunta in sede di cognizione e che può riguardare soltanto l'*an* e il *quomodo* della relativa esecuzione.

Conseguentemente appare pienamente confacenti a ricondurre la norma entro i limiti di costituzionalità, almeno per quanto compete a questo Giudice in sede di determinazione del *petitum* e nel rispetto della discrezionalità che compete alla Corte costituzionale, chiedere pronunciarsi sentenza di illegittimità costituzionale dell'art. 724 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che, contro la decisione di dare corso alla domanda di assistenza giudiziaria, la difesa possa presentare opposizione al giudice lamentando la mancanza dei presupposti per procedere in tal senso.

Per quanto detto finora, deve disporsi la sospensione del procedimento incidentale e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Visti gli artt. 23 e seguenti Legge 11 marzo 1953, n. 87;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117 — in relazione agli artt. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea — della Costituzione, la questione di costituzionalità dell'art. 724 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che, contro la decisione di dare corso alla domanda di assistenza giudiziaria, la difesa possa presentare opposizione al giudice lamentando la mancanza dei presupposti per procedere in tal senso dispone la sospensione del giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale. Manda la Cancelleria per la notifica al condannato, al suo difensore, al Pubblico Ministero, al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, 30 aprile 2026

Il Giudice: CREPALDI



N. 124

Ordinanza del 15 maggio 2026 del Tribunale di Imperia nel procedimento penale a carico di A.M. H. e A.H. S.

Reati e pene – Reato di favoreggiamento dell’immigrazione clandestina – Fatto riguardante l’ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone – Trattamento sanzionatorio – Denunciata previsione di limiti edittali che impediscono di determinare la pena in misura proporzionata alle caratteristiche del fatto concreto.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 12, commi 3, lettera *a*), e 3-ter, lettera *b*).

TRIBUNALE DI IMPERIA

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il giudice, dott. Massimiliano Botti;

Visti gli atti del procedimento n. 2728/22 R.g.n.r. - 1878/22 R.g.i.p. nei confronti di:

H... A... M... nato in ... il ... el. dom. a Sanremo (IM), via Feraldi n. 26, presso lo studio del difensore d’ufficio, avv. Cristian Urbini del Foro di Imperia;

S... A... H... nato in ... il ... el. dom. a Imperia, via Unione n. 7 presso lo studio del difensore di fiducia avv. Ramadan Tahiri del Foro di Imperia.

Imputati per i delitti p. e p. degli articoli 110 del codice penale, 12, commi III, lettera *a*) e III-ter, lettera *b*), del decreto legislativo n. 286/1998, per avere, in concorso tra loro, trasportando, in violazione delle disposizioni di cui al menzionato testo unico, sull’autovettura marca Opel, mod. «Astra sw» di colore nero, con targa italiana nr..., di proprietà di H... A... M... sei cittadini extracomunitari di seguito indicati:

- 1) A... D... nato il ... in ... sedicente cittadino ... in Italia s.f.d;
- 2) C... F... nato il ... in ... sedicente cittadino ... in Italia s.f.d;
- 3) P... X... nato il ... in ... sedicente cittadino ... in Italia s.f.d;
- 4) R... M... nato il ... in Iraq, sedicente cittadino ... in Italia s.f.d;
- 5) R... A... C... nato il ... in ..., sedicente cittadino ... in Italia s.f.d;
- 6) U... O... nato il ... in ... sedicente cittadino ... in Italia s.f.d;

Compiuti atti diretti a procurarne l’ingresso illegale in territorio francese; più in particolare dopo avere offerto ai summenzionati cittadini ... di effettuarne il trasporto in Francia, dietro il corrispettivo di euro 300,00 a passeggero, effettuavano il trasporto, venendo fermati da personale della polizia di frontiera di... a bordo di detto veicolo (H... A... M... quale conducente e S... A... H..., quale passeggero, lato guidatore), oltre la barriera autostradale, in uscita dal territorio nazionale, diretti in Francia. Con l’aggravante di avere effettuato il trasporto di più di cinque cittadini extra-comunitari e di avere commesso il fatto al fine di trarne profitto.

PREMESSA

I cittadini extra-unionisti H... A... M... e S... A... H... sono stati arrestati nella flagranza del reato *ex art.* 12, commi III, lettera *a*), e III-ter, lettera *b*), decreto legislativo n. 286/1998 in data 2 agosto 2022 e sottoposti alla misura cautelare del divieto di dimora nel territorio delle Province di Imperia, Torino, Cuneo ed Aosta con ordinanza del G.I.P. di Imperia in data 3 agosto 2022.

All’udienza preliminare in data 19 gennaio 2024 gli imputati, personalmente o a mezzo del difensore munito di procura speciale, hanno formulato istanza di giudizio abbreviato e il giudice ha disposto procedersi nelle forme del rito alternativo.



Il giudizio si fonda quindi sull'applicazione del terzo comma, lettera *a*), e terzo comma-*ter*, lettera *b*), dell'art. 12 del decreto legislativo n. 286/1998. il quale dispone:

«Salvo che il fiuto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona.

1-*bis* (Se i fatti di cui al comma I sono commessi in violazione di un divieto, di un obbligo o di una restrizione imposti da una misura restrittiva dell'Unione europea, ovvero da disposizioni di legge nazionale che attuano una misura restrittiva dell'Unione europea, consentendo o comunque agevolando l'ingresso nel territorio dello Stato di persone fisiche designate, la pena è aumentata.)

2. Fermo restando quanto previsto dall'art. 54 del codice penale, non costituiscono reato le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate in Italia nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno comunque presenti nel territorio dello Stato.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da sei a sedici anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona nel caso in cui:

a) il fatto riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone;

b) la persona trasportata è stata esposta a pericolo per la sua vita o per la sua incolumità per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;

c) la persona trasportata è stata sottoposta a trattamento inumano o degradante per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;

d) il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti;

e) gli autori del fatto hanno la disponibilità di armi o materie esplodenti.

3-*bis*. Se i fatti di cui al comma 3 sono commessi ricorrendo due o più delle ipotesi di cui alle lettere *a*), *b*), *c*), *d*) ed *e*) del medesimo comma, la pena ivi prevista è aumentata.

3-*ter*. La pena detentiva è aumentata da un terzo alla metà e si applica la multa di 25.000 euro per ogni persona se fatti di cui ai commi 1 e 3:

a) sono commessi al fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione o comunque allo sfruttamento sessuale o lavorativo ovvero riguardano l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento;

b) sono commessi al fine di trarne profitto, anche indiretto.»

Il giudice dell'udienza preliminare ritiene d'ufficio di dover sollevare questione di legittimità costituzionale della norma sopra citata per le ragioni di seguito esposte.

1. Rilevanza della questione

La norma in questione deve essere applicata nel processo in epigrafe, posto che la pena per il reato ascritto agli imputati è determinata direttamente dalla norma censurata.

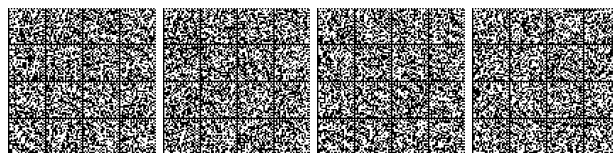
2. Non manifesta infondatezza.

2.1 Il fatto.

H... A... M... e S... A... H... sono stati sorpresi il giorno ... alle ore ... nei pressi della barriera autostradale di ..., in uscita dal territorio nazionale in direzione della Francia, mentre trasportavano da bordo di un'automobile altri sei passeggeri, in parte accovacciati sui sedili posteriori in parte nascosti nel bagagliaio.

Uno di costoro riferiva alla polizia giudiziaria di essere stato avvicinato dagli imputati il giorno precedente in una piazza di ... ed aver concordato con loro il trasporto oltre frontiera, fino alla città francese di Nizza. in base ad un corrispettivo pari ad euro 300,00.

2.2. Il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 12, terzo comma, lettera *a*), e terzo comma-*ter*, lettera *b*), del decreto legislativo n. 286/1998.



Posto che, nel caso in esame, le persone trasportate superano le cinque unità ed è stato pattuito un compenso, la cornice edittale applicabile va da un minimo di sei anni ad un massimo di sedici anni di reclusione ed euro 25.000.00 di multa, con l'aumento della pena detentiva nel minimo o nel massimo «da un terzo alla metà».

Il massimo della pena applicabile nel caso in esame (fatta salva la riduzione per il rito premiale) è quindi pari ad anni ventiquattro di reclusione ed euro 150.000,00 di multa per ciascuno degli imputati: il minimo è invece pari ad anni otto di reclusione ed euro 150.000,00 di multa.

2.3. Il principio di proporzionalità della pena ai sensi dell'art. 49 C.D.F.U.E.

L'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea stabilisce: «1. Nessuno può essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima. 2. Il presente articolo non osta al giudizio e alla condanna di una persona colpevole di un'azione o di un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, costituiva un crimine secondo i principi generali riconosciuti da tutte le nazioni. 3. Le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato.»

L'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce altresì: «Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.»

La Corte di giustizia dell'Unione europea riunita in Grande Sezione, con la decisione C-205/20 dell'8 marzo 2022 ha chiarito, in esito ad un lungo processo di elaborazione giurisprudenziale, che «il principio di proporzionalità, che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, si impone agli Stati membri nell'attuazione di tale diritto, anche in assenza di armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili (v. in tal senso sentenze del 26 aprile 2017, Farkas, C-564/15m EU:C:2017:302, punto 59, e del 27 gennaio 2022, Commissione/Spagna C-788/19, EU:C:2022:55, punto 48). Qualora nell'ambito di una siffatta attuazione, gli Stati membri adottino sanzioni aventi carattere più specificamente penale, essi sono tenuti ad osservare l'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ... a norma del quale le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato. Orbene, detto principio di proporzionalità...presenta carattere imperativo.» La pronuncia in esame, nello statuire che il principio in questione ha effetto diretto nell'ordinamento degli Stati membri, si spinge a consentire al giudice nazionale il potere di garantire la piena efficacia del principio in questione disapplicando le disposizioni nazionali nei soli limiti in cui esse ostano all'irrogazione di sanzioni proporzionate, al fine di garantire che le sanzioni irrogate siano conformi a tale requisito.

Nella sentenza C-655/21 dei 19 ottobre 2023 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha applicato i principi sopra esposti considerando che l'art. 172b § 2 del codice penale bulgaro in materia di contraffazione di un marchio registrato, laddove associa una descrizione di reato particolarmente ampia ad una pena detentiva di almeno cinque anni, «non consente di garantire la capacità delle autorità competenti di assicurare in ciascun caso individuale, conformemente all'obbligo derivante dall'art. 39 § 3 della C.D.F.U.E. ... che la severità delle sanzioni inflitte non ecceda la gravità del reato accertato. Prevedendo una pena detentiva di almeno cinque anni per tutti i casi di uso non consentito di un marchio nel commercio, una disposizione legislativa come quella oggetto della ... questione sollevata rende eccessivamente difficile il compito delle autorità competenti di fissare, alla luce dell'insieme degli elementi rilevanti, una sanzione la cui entità non ecceda la gravità del reato accertato ... l'art. 49 § 3 della Carta deve essere interpretato nel senso che osta a una disposizione normativa nazionale che, in caso di uso nel commercio di un marchio senza il consenso del titolare del diritto esclusivo prevede una pena minima di cinque anni».

La normativa e la giurisprudenza comunitarie appena richiamate trovano applicazione nel caso in esame, considerato che il governo delle frontiere esterne ed interne dell'Unione europea costituisce oggetto dei regolamenti 2008/115/CE del 16 dicembre 2008 in materia di trattenimento ed allontanamento dei migranti irregolari e 2016/399/CE «Schengen» del 9 marzo 2016 in materia di attraversamento delle frontiere - materie disciplinate, a livello nazionale, dal decreto legislativo n. 286/1998.

In ogni caso, la proporzionalità della pena costituisce principio di rango costituzionale interno che la Corte costituzionale «ha gradatamente enucleato attraverso una lettura congiunta, in particolare, degli articoli 3 e 27, primo e terzo comma, della Costituzione (per un quadro d'insieme sentenza n. 112 del 2019, punti 8.1.2. e seguenti del Considerato in diritto)» (Corte costituzionale n. 7 del 4 febbraio 2025).



Ciò chiarito, si osserva, che il trattamento sanzionatorio stabilito dall'art. 12, terzo comma, lettera a), e terzo comma-ter lettera b), decreto legislativo n. 286/1998 è caratterizzato da una notevole severità, per le ragioni sintetizzate al punto 2.2.

La cornice edittale prevista dal legislatore nazionale per tale delitto è, ad esempio, superiore a quella prevista per il delitto di tentato omicidio (laddove si applichi la riduzione di pena *ex art.* 56 del codice penale alla soglia minima di anni ventuno di reclusione *ex art.* 575 del codice penale), per la riduzione in schiavitù *ex art.* 600 del codice penale (punita con la pena della reclusione da un minimo di otto anni ad un massimo di venti anni) o per la violenza sessuale *ex art.* 609-bis del codice penale (punita con la pena della reclusione da un minimo di sei anni ad un massimo di dodici anni salve le aggravanti di cui all'art. 609-ter del codice penale) - tutti delitti che attingono la sfera dei diritti fondamentali dell'individuo.

La *ratio* di tale rigore sanzionatorio, che scaturisce chiaramente dall'esigenza di contrastare i fenomeni di vero e proprio traffico dei migranti, con vasta organizzazione di mezzi e risorse materiali ed economiche, appare sproporzionato rispetto a fatti, come quello di specie, che esprimono un pericolo assai modesto per il bene giuridico tutelato dall'art. 12 del decreto legislativo n. 286/1998.

Nel caso in esame gli imputati hanno trasportato un numero di stranieri irregolari (sei) di poco superiore alla soglia prevista dal terzo comma, lettera a), art. 12 del decreto legislativo n. 286/1998, ricavandone un guadagno non particolarmente rilevante; inoltre, il tragitto ... - Nizza concordato con i migranti, inferiore ai 40 chilometri, è assai breve e potenzialmente percorribile da costoro con qualunque mezzo alternativo e perfino a piedi; l'organizzazione del trasporto illecito è avvenuta con mezzi rudimentali e in maniera estemporanea, contattando i migranti in una piazza di ... a ridosso della frontiera, con ogni probabilità al di fuori di una filiera internazionale (od anche solo extra-cittadina).

La descrizione del fatto nei suoi lineamenti essenziali rende palese lo iato tra la *ratio* ispiratrice della disciplina oggetto di censura e la fattispecie concreta alla quale essa dovrebbe applicarsi.

Si sottolinea che, in base all'art. 12, comma III-*quater*, del decreto legislativo n. 286/1998 le eventuali circostanze attenuanti - diverse da quella del concorso di minima importanza *ex art.* 114 del codice penale e della cooperazione effettiva *ex art.* 12, comma III-*quinqües*, del decreto legislativo n. 286/1998 - riconosciute in esito al giudizio non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto alle circostanze aggravanti di cui ai commi III-*bis* e III-*ter* «e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti.». Pertanto, anche applicando le circostanze attenuanti ad effetto comune o speciale diverse da quelle sopra indicate, la diminuzione di pena va determinata partendo dalla cornice edittale dei commi III-*bis* e III-*ter*, mantenendo la sanzione ad un livello di notevole severità, con le prevedibili conseguenze, ad esempio, in materia di sostituzione della detenzione in carcere ai sensi dell'art. 20-*bis* del codice penale.

Le pene stabilite dall'art. 12, terzo comma, lettera a), e terzo comma-ter, lettera b), decreto legislativo n. 286/1998 e il divieto sancito dal comma III-*quater* paiono rendere eccessivamente difficile il compito del giudice di individuare, alla luce dell'insieme degli elementi appena esposti, una sanzione la cui entità non ecceda la gravità del reato accertato.

Pare quindi che la sanzione prevista dalla norma in questione collida con il principio di proporzionalità *ex art.* 49, comma III, C.D.F.U.E. come delineato dalla giurisprudenza Corte di giustizia dell'Unione europea, oltretutto con il principio di proporzionalità *ex* articoli 3 e 27 della Costituzione enucleato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Il contrasto della normativa interna con il principio di proporzionalità *ex art.* 49, comma III, C.D.F.U.E. può essere sollevato davanti alla Corte costituzionale per il tramite degli articoli 11 e 117, comma I, della Costituzione, come stabilito dalla Corte stessa con la sentenza n. 7 del 4 febbraio 2025.

In conclusione, si ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzione dell'art. 12, terzo comma, lettera a), e terzo comma-ter, lettera b), del decreto legislativo n. 286/1998 per contrasto con gli articoli 11, 117, comma I, della Costituzione, 49, comma III, C.D.F.U.E. nella parte in cui stabilisce limiti edittali di pena che impediscono di determinare la pena in misura proporzionata alle caratteristiche del fatto concreto.

3. Impossibilità di interpretazione conforme.

La cornice edittale stabilita per la norma oggetto di censura non è suscettibile di interpretazione conforme al principio di proporzionalità. Per le ragioni già esposte al punto che precede, il divieto stabilito dal comma III-*quater* impedisce una effettiva mitigazione del trattamento sanzionatorio e, in ogni caso, il suo adeguamento alle caratteristiche della fattispecie.

In luogo di procedere alla disapplicazione della norma valutata in contrasto con il principio di proporzionalità - come pare consentito dalle pronunce della Corte europea sopra indicate - si solleva la presente questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale posto che la disapplicazione totale o parziale di una pena prevista dalla legge penale italiana sarebbe foriera «di incertezze e disparità di trattamento» con conseguente pregiudizio per i principi di



eguaglianza e di certezza del diritto e prevedibilità delle decisioni giudiziarie (Cass. sez. V ord. del 14 dicembre 2023-27 febbraio 2024). Il rimedio della disapplicazione rischia di porsi in tensione con il principio di legalità in materia penale, il quale esige che le norme penali - anche nella parte in cui prevedono sanzioni per la violazione dei relativi precetti - siano formulate in modo chiaro e preciso, non solo per consentire ai singoli di fare previsioni ragionevolmente affidabili sulla loro applicazione e per garantire la corretta separazione dei poteri tra legislatore e giudice, ma anche per assicurare il più possibile la parità di trattamento tra i condannati. Tale esigenza rischierebbe di risultare compromessa laddove il potere discrezionale del giudice di determinare la pena appropriata non fosse adeguatamente delimitato da precise indicazioni fornite dal legislatore ovvero da una pronuncia della Corte costituzionale in grado di sostituire, con effetto *erga omnes*, prescrizioni legislative giudicate incompatibili con i principi costituzionali e dell'Unione europea (v. Corte costituzionale n. 7 del 4 febbraio 2025).

P.Q.M.

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

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza solleva nei termini sopra indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, terzo comma, lettera a), e terzo comma-ter, lettera b), del decreto legislativo n. 286/1998 per violazione degli articoli 11, 117, comma I, della Costituzione, 49, comma III, C.D.F.U.E..

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Imperia, il 15 maggio 2026

Il Giudice: BOTTI

26C00150

N. 125

Ordinanza del 3 luglio 2026 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Uno Communications S.p.a. contro Ministero delle imprese e del made in Italy e Ministero dello sviluppo economico

Comunicazione e informazione – Ordinamento della comunicazione – Diritti amministrativi – Imposizione alle imprese che forniscono reti o servizi ai sensi dell'autorizzazione generale o alle quali sono stati concessi diritti di uso – Prevista finalità di copertura dei soli costi amministrativi sostenuti per la gestione, il controllo e l'applicazione del regime di autorizzazione generale, dei diritti di uso e degli obblighi specifici prescritti ai fornitori di servizi e di reti di comunicazione elettronica – Previsione che i diritti amministrativi sono imposti alle singole imprese in modo proporzionato, obiettivo e trasparente che minimizzi i costi amministrativi aggiuntivi e gli oneri accessori – Previsione che il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, e l'Autorità nazionale di regolamentazione pubblicano annualmente i costi amministrativi sostenuti per le attività di cui al comma 1 dell'art. 34 del d.lgs. n. 259 del 2003 e l'importo complessivo dei diritti riscossi, ai sensi, rispettivamente, dei seguenti commi 2 e 2-bis – Previsione che in base alle eventuali differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi, vengono apportate opportune rettifiche – Prevista determinazione del contributo sulla base della popolazione potenzialmente destinataria dell'offerta – Previsione di un contributo per le imprese con un numero di utenti pari o inferiore a 50.000, di 500 euro ogni 1.000 utenti.

- Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), art. 34, in combinato disposto con l'art. 1 dell'Allegato n. 10 al medesimo testo di legge.



IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7807 del 2025, proposto da Uno Communications S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Eutimio Monaco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Contro Ministero delle imprese e del made in Italy, Ministero dello sviluppo economico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 10026/2025, resa tra le parti, Accertamento del diritto alla restituzione dei contributi versati al Ministero, a titolo di costo amministrativo *ex art.* 34 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, pagati negli anni dal 2009 al 2018 e per la conseguente condanna del MISE al relativo pagamento in favore della ricorrente.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero delle imprese e del made in Italy e di Ministero dello sviluppo economico;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2026 il Cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati dello Stato Monica De Vergori e Ignazio Fresu;

FATTO

Con l'appello in esame la società odierna parte appellante impugnava la sentenza n. 10026 del 2025 del Tribunale amministrativo regionale Lazio, recante il rigetto del ricorso originario. Quest'ultimo — prima proposto dinanzi al Giudice civile e poi riassunto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale dopo la declaratoria di difetto di giurisdizione da parte del primo — aveva ad oggetto la domanda di accertamento del diritto alla restituzione dei contributi versati al MISE, a titolo di costo amministrativo *ex art.* 34 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, pagati negli anni dal 2009 al 2018 e per la conseguente condanna del MISE al relativo pagamento in favore della ricorrente.

Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, parte appellante formulava i seguenti motivi di appello:

error in iudicando. sulla illegittimità della scelta legislativa di richiedere alle imprese di comunicazioni elettroniche dei contributi non fondati sul criterio del fatturato.

Il Ministero appellato si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto dell'appello, ribadendo le eccezioni di prime cure.

Alla pubblica udienza del 25 giugno 2026 la causa passava in decisione.

DIRITTO

1. Secondo la prospettazione dedotta in appello, la domanda posta a base della controversia e la relativa fondatezza passa attraverso lo scrutinio di legittimità costituzionale dell'art. 34 (in materia di «diritti amministrativi») del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, in combinato disposto con l'art. 1 («diritti amministrativi») All. 10 al medesimo testo di legge, per violazione degli articoli 11, 117 della Costituzione, 288, 291 TFUE, nonché degli articoli 3 e 97 della Costituzione, nonché articoli 20 e 21 CDFUE, art. 106 TFUE.

1.1 La ricorrente afferma di aver agito per la ripetizione dell'indebito ai sensi dell'art. 2033 codice civile e che l'art. 12 della direttiva 2002/12/CE non è una norma *self executing* tale da poter essere immediatamente applicata sì da costituire fonti di autonome posizioni di diritto soggettivo.



2. La difesa erariale contesta la stessa proponibilità di questione di legittimità costituzionale di norme non attualmente vigenti in quanto modificate e, nel caso di specie, la norma della cui legittimità si dubita ha regolato rapporto ormai esauriti con il pagamento anno per anno dei diritti per cui è causa.

2.1 Invero, la rilevanza della dedotta questione appare sussistente, in quanto il rapporto controverso in giudizio — l'accertamento dell'indebito di quanto versato e la conseguente domanda di ripetizione — si scontrano proprio con il dettato normativo in questione, come peraltro emerge pacificamente dalle stesse difese erariali che confermano l'ostatività, per la domanda, derivante dalla normativa stessa.

3. In termini di non manifesta infondatezza, le norme censurate si porrebbero in contrasto con gli articoli 3 e 97, nonché 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi in relazione ai considerando numeri 30 e 31 e all'art. 12 della direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni), e altresì in relazione agli articoli 106, paragrafo 2, 288 e 291 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130; all'art. 1 del Protocollo n. allegato al TFUE; e agli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

La normativa di recepimento censurata non avrebbe, in particolare, rispettato, in alcuna delle formulazioni susseguite, le prescrizioni della direttiva, specie per quanto concerne i principi di proporzionalità, obiettività e trasparenza nella determinazione dei diritti amministrativi, e non avrebbe implementato, e neppure contemplato a livello legislativo sino alla novella introdotta nel 2015, l'obbligo di rendicontazione dei costi sostenuti dall'amministrazione.

4. In proposito, con sentenza 13 aprile 2021, n. 65, la Consulta ha dichiarato inammissibili, per carenza di giurisdizione del rimettente, analoghe questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale civile, in quanto proposte dal giudice ordinario nell'ambito di una controversia avente ad oggetto i diritti amministrativi riconducibili ad una materia che l'art. 133, comma 1, lettera *m*), cod. proc. amm., devolve alla giurisdizione amministrativa esclusiva, la quale attrae anche le controversie che investono i diritti soggettivi. Inoltre, non ogni controversia relativa a norme di cui si lamenti il contrasto con previsioni di diritto dell'Unione europea prive di efficacia diretta deve, in quanto tale, ascrivarsi alla giurisdizione ordinaria. Per consolidata giurisprudenza costituzionale, il difetto di giurisdizione del giudice *a quo* determina l'inammissibilità della questione, ove esso sia rilevabile *ictu oculi*.

4.1 La stessa Consulta ha peraltro preliminarmente rilevato che il recepimento della direttiva 2002/20/CE è stato oggetto di una travagliata vicenda legislativa, che ha dato luogo a successivi interventi con le novelle del 2013 e del 2015. Pur prendendo atto di tale processo volto a dare attuazione agli obiettivi della citata direttiva, la stessa ha dichiarato di non poter esimersi dal constatare che la rigida determinazione dei contributi, affidata a cifre cristallizzate nella fonte primaria, non consente di apportare le opportune rettifiche che — in linea con l'art. 12 della direttiva 2002/20/CE — devono essere introdotte «alla luce delle differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi». Del resto, lo stesso art. 34 del decreto legislativo n. 259 del 2003, nella sua attuale formulazione, dispone che «in base alle eventuali differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi vengono apportate opportune modifiche», il che pone il problema del coordinamento con la tecnica di determinazione dei diritti amministrativi prevista dall'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 al cod. comunicazioni elettroniche.

5. Sussistono quindi entrambi i presupposti di rimessione alla Corte costituzionale, nei termini già prospettati, anche alla luce della giurisdizione amministrativa e della predetta rilevanza in ordine alla presente controversia; a quest'ultimo proposito, va ribadito che, in linea di principio, l'abrogazione o la modifica di una norma opera *ex nunc* e non è, quindi, sostenibile che possa derivarne la prospettata «neutralizzazione» degli effetti verificatisi, *ratione temporis*, fin quando la norma abrogata sia stata in vigore.

5.1 Nel caso di specie, la prospettata illegittimità costituzionale delle norme oggetto del presente giudizio renderebbe i pagamenti non dovuti, producendo la caducazione *ex tunc* del titolo giustificativo del pagamento, rendendo perciò indebiti i pagamenti effettuati dalla odierna appellante.

6. Nel merito, va svolta una breve ricostruzione del quadro normativo di riferimento, a partire dalla direttiva 2002/20/CE, che ha avuto attuazione con il decreto legislativo 259 cit.

6.1 Tale direttiva risponde all'esigenza di «istituire un quadro normativo per garantire la libera prestazione delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica» (considerando n. 3) e intende assicurare ai fornitori delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica «diritti, condizioni e procedure obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati» (considerando n. 4).

6.2 In particolare, la direttiva stabilisce che ai prestatori di servizi di comunicazione elettronica possa «essere richiesto il pagamento di diritti amministrativi a copertura delle spese sostenute dall'autorità nazionale di regolamentazione per la gestione del regime di autorizzazione e per la concessione dei diritti d'uso» e prevede che sia garantita



«la trasparenza della contabilità gestita dall'autorità nazionale di regolamentazione mediante rendiconti annuali in cui figurì l'importo complessivo dei diritti riscossi e dei costi amministrativi sostenuti», così da consentire alle imprese di «verificare se vi sia equilibrio tra i costi e gli oneri ad esse imposti» (considerando n. 30).

6.3 La medesima direttiva aggiunge, nel considerando n. 31, che «i sistemi di diritti amministrativi» non devono «distorcere la concorrenza o creare ostacoli per l'ingresso sul mercato» e che «un esempio di alternativa leale, semplice e trasparente» per l'attribuzione di tali diritti può essere «una ripartizione collegata al fatturato».

6.4 Sulla scorta di tale quadro, l'art. 12 della direttiva prescrive quanto segue: «1. I diritti amministrativi imposti alle imprese che prestano servizi o reti ai sensi dell'autorizzazione generale o che hanno ricevuto una concessione dei diritti d'uso: a) coprono complessivamente i soli costi amministrativi che saranno sostenuti per la gestione, il controllo e l'applicazione del regime di autorizzazione generale, dei diritti d'uso e degli obblighi specifici di cui all'art. 6, paragrafo 2, che possono comprendere i costi di cooperazione internazionale, di armonizzazione e di standardizzazione, di analisi di mercato, di sorveglianza del rispetto delle disposizioni e di altri controlli di mercato, nonché di preparazione e di applicazione del diritto derivato e delle decisioni amministrative, quali decisioni in materia di accesso e interconnessione; b) sono imposti alle singole imprese in modo proporzionato, obiettivo e trasparente che minimizzi i costi amministrativi aggiuntivi e gli oneri accessori. 2. Le autorità nazionali di regolamentazione che impongono il pagamento di diritti amministrativi sono tenute a pubblicare un rendiconto annuo dei propri costi amministrativi e dell'importo complessivo dei diritti riscossi. Alla luce delle differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi, vengono apportate opportune rettifiche».

7. Le previsioni della direttiva sin qui richiamate appaiono prive di effetti diretti. In tal senso, si richiama anche in tale sede la pronuncia della Corte di giustizia UE 18 luglio 2013, nelle cause riunite da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12, Vodafone Omnitel ed altri, ove si legge che «la direttiva autorizzazioni non prevede né il modo in cui determinare l'importo dei diritti amministrativi ... né le modalità di prelievo di tali diritti» (punto 41). In mancanza dell'efficacia diretta, non sarebbe, pertanto, possibile procedere all'immediata applicazione della normativa sovranazionale, a beneficio dei privati nei confronti dei soggetti di diritto pubblico, con conseguente non applicazione della disciplina interna con essa incompatibile.

8. A fronte di tale contenuto della direttiva, la formulazione originaria dell'art. 34 cit. non prevedeva alcun obbligo di rendicontazione finale, mentre la misura dei diritti amministrativi veniva determinata nell'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10, «sulla base della popolazione potenzialmente destinataria dell'offerta».

8.1 Nello specifico, la misura dei diritti variava a seconda che il servizio fosse potenzialmente destinato: a) all'intero territorio nazionale (rispettivamente, con riguardo alla fornitura di reti pubbliche di comunicazione o a quella del servizio telefonico accessibile al pubblico, per un importo di 111.000 e di 66.500 euro all'anno); b) a un territorio avente fino a 10 milioni di abitanti (rispettivamente, sempre con riferimento alle due forniture, per un importo di 55.500 e di 27.750 euro all'anno); c) a un territorio avente fino a 200 mila abitanti (rispettivamente, come sopra, per un importo di 27.750 e di 11.500 euro all'anno).

8.2 Successivamente l'art. 6, comma 4, lettere a), b), c) e d), del decreto-legge n. 145 del 2013, come convertito, novellava — con effetto a decorrere dal 24 dicembre 2013 — il solo art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 al cod. comunicazioni elettroniche, limitandosi a intervenire sulla misura dei diritti amministrativi dovuti dalle imprese con un numero di utenti pari o inferiore a 50.000. Per tali ipotesi si stabiliva che l'importo fosse determinato — sempre per legge — attraverso una cifra riferita al numero di utenti effettivi dell'impresa (specificamente 300 euro ogni mille utenti per le licenze reti e 100 euro ogni mille utenti per le licenze voce).

8.3 Da ultimo, l'art. 5 della legge n. 115 del 2015 modificava ulteriormente le disposizioni in questione, giungendo alla formulazione vigente a far data dal 18 agosto 2015. La novella apportata nel 2015 ha introdotto specifici obblighi di rendicontazione, integrando l'art. 34 con il comma 2-ter che dispone: «Il Ministero, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, e l'Autorità pubblicano annualmente i costi amministrativi sostenuti per le attività di cui al comma 1 e l'importo complessivo dei diritti riscossi ai sensi, rispettivamente, dei commi 2 e 2-bis. In base alle eventuali differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi, vengono apportate opportune rettifiche».

8.4 Sempre l'art. 5 della legge n. 115 del 2015 ha poi nuovamente modificato le disposizioni dell'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10, rideterminando come di seguito i criteri di ripartizione dei diritti amministrativi e la loro entità «a) nel caso di fornitura di reti pubbliche di comunicazioni: 1) sull'intero territorio nazionale: 127.000 euro; 2) su un territorio avente più di 1 milione e fino a 10 milioni di abitanti: 64.000 euro; 3) su un territorio avente più di 200.000 e fino a 1 milione di abitanti: 32.000 euro; 4) su un territorio avente fino a 200.000 abitanti: 17.000 euro; 5) per le imprese che erogano il servizio prevalentemente a utenti finali in numero pari o inferiore a 50.000: 500 euro ogni mille utenti. Il numero degli utenti è calcolato sul quantitativo delle linee attivate a ciascun utente finale; b) nel caso di fornitura di servizio telefonico accessibile al pubblico: 1) sull'intero territorio nazionale: 75.500 euro; 2) su un territorio avente



più di 1 milione e fino a 10 milioni di abitanti: 32.000 euro; 3) su un territorio avente più di 200.000 e fino a 1 milione di abitanti: 12.500 euro; 4) su un territorio avente fino a 200.000 abitanti: 6.400 euro; 5) per le imprese che erogano il servizio prevalentemente a utenti finali in numero pari o inferiore a 50.000: 300 euro ogni mille utenti. Il numero degli utenti è calcolato sul quantitativo delle risorse di numerazione attivate a ciascun utente finale ...».

9. Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, nel merito la normativa interna di recepimento della direttiva 2002/20/CE non pare aver rispettato gli obiettivi e i principi dalla medesima disposti: tanto con riferimento agli obblighi di rendicontazione, necessari a garantire la trasparenza e la corrispondenza fra costi e diritti amministrativi, quanto con riguardo all'esigenza di una distribuzione proporzionata, obiettiva e trasparente di tali diritti fra le imprese. L'art. 34 del cod. comunicazioni elettroniche e l'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 al medesimo codice, si pongono pertanto in possibile contrasto con i parametri dedotti, di cui agli articoli 11 e 117 della Costituzione in relazione agli obblighi imposti dagli articoli 288 e 291 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, in particolare, a quelli dettati dalla direttiva 2002/20/CE nei considerando numeri 30 e 31 e nell'art. 12.

10. In termini più specifici, le norme del codice delle comunicazioni elettroniche censurate, nella formulazione antecedente alla novella introdotta con la legge n. 115 del 2015, non hanno contemplato l'obbligo di rendicontazione e i doveri ad esso conseguenti, il che avrebbe violato non solo le prescrizioni della direttiva, ma anche il principio di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, secondo comma, della Costituzione.

11. Quanto ai criteri adottati per distribuire i diritti amministrativi fra le imprese, va censurata la scelta dell'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 cit., presente in tutte le formulazioni succedutesi nel tempo, di utilizzare quale criterio generale di determinazione di tali diritti quello degli utenti potenziali, anziché quello della capacità economica e reddituale sul mercato delle imprese, il che si pone in contrasto con le prescrizioni della direttiva, per mancato rispetto della proporzionalità, e con gli articoli 3 della Costituzione e 20 e 21 CDFUE, sotto il profilo di una irragionevole disparità di trattamento fra diverse imprese operanti sul mercato.

12. Infine, con riguardo al metodo di stima introdotto con le riforme del 2013 e del 2015 a beneficio delle imprese con un numero di utenti effettivi pari o inferiore a 50.000, vale a dire la previsione di una cifra fissa ogni mille utenti, va parimenti censurata la non corrispondenza anche di tale criterio con la effettiva capacità reddituale e produttiva di ciascun operatore, il che renderebbe più difficoltoso l'accesso al mercato e ostacolerebbe la concorrenza, in violazione sia delle prescrizioni della direttiva, sia delle norme fondamentali predette.

13. Pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, appaiono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34 (in materia di «diritti amministrativi») del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, in combinato disposto con l'art. 1 («diritti amministrativi») All. 10 al medesimo testo di legge, per violazione degli articoli 11, 117 della Costituzione, 288, 291 TFUE, nonché degli articoli 3 e 97 della Costituzione, nonché articoli 20 e 21 CDFUE, art. 106 TFUE, illustrate nel corpo della presente ordinanza.

13.1 Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

13.2 Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata anche al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

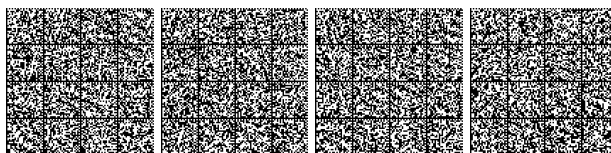
13.3 Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta):

i) dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34 (in materia di «diritti amministrativi») del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, in combinato disposto con l'art. 1 («diritti amministrativi») All. 10 al medesimo testo di legge, per violazione degli articoli 11, 117 della Costituzione, 288, 291 TFUE, nonché degli articoli 3 e 97 della Costituzione, nonché articoli 20 e 21 CDFUE, art. 106 TFUE, nei sensi di cui in motivazione;

ii) sospende, per l'effetto, in parte qua, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità;



iii) ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

iv) riserva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 25 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Giordano Lamberti, consigliere

Davide Ponte, consigliere, estensore

Lorenzo Cordi', consigliere

Giovanni Gallone, consigliere

Il Presidente: MONTEDORO

L'estensore: PONTE

26C00151

N. 126

Ordinanza del 29 giugno 2026 della Corte dei conti nel procedimento di controllo del rendiconto del Comune di Poggio a Caiano

Bilancio e contabilità pubblica – Enti locali – Fondo anticipazione di liquidità degli enti locali (FAL) – Iscrizione, a decorrere dall'esercizio 2021, nel bilancio di previsione del rimborso annuale delle anticipazioni di liquidità nel titolo 4 della spesa, riguardante il rimborso dei prestiti e, in sede di rendiconto, riduzione del medesimo fondo per un importo pari alla quota annuale rimborsata con risorse di parte corrente – Previsione che la quota del risultato di amministrazione liberata a seguito della riduzione del fondo anticipazione di liquidità è iscritta nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come "Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità", in deroga ai limiti previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, della legge n. 145 del 2018.

- Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, art. 52, comma 1-ter.

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

Composta dai magistrati:

Mario Nispi Landi - Presidente;

Giampiero Maria Gallo - consigliere;

Francesco Belsanti - consigliere, relatore;

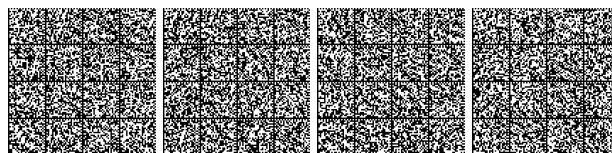
Paolo Bertozzi - consigliere;

Rosaria Di Blasi - Primo referendario;

Anna Peta - Primo referendario;

Lucia Marra - Primo referendario;

Matteo Lariccia - referendario.



Nelle camere di consiglio del 23 aprile e 21 maggio 2026 ha adottato la seguente ordinanza, nel giudizio sui rendiconti finanziari 2022, 2023 e 2024 del Comune di Poggio a Caiano (PO);

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

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

Visto il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), che fa obbligo agli organi di revisione degli enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci preventivi e ai rendiconti degli enti;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42», come modificato e integrato dal decreto legislativo del 10 agosto 2014, n. 126;

Visto l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e in particolare l'art. 3, comma 1, lett. e) che ha introdotto l'art. 148-bis del Tuel;

Vista la deliberazione della Sezione di controllo per la Toscana n. 100/2025, con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2025, prevedendo l'esame del rendiconto 2024 degli enti locali;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana 25 settembre 2014, n. 171;

Vista l'ordinanza n. 17/2025 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana di ripartizione tra i magistrati delle funzioni di controllo;

Vista la propria deliberazione n. 50 del 1° aprile 2026 con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2026;

Viste le «linee-guida» per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto 2024, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazioni n. 8/2025;

Viste le relazioni pervenute alla Sezione dall'organo di revisione del Comune di Poggio a Caiano (PO) in ordine al rendiconto 2024;

Viste la richiesta istruttoria (prot. n. 8461 del 2 dicembre 2025) e le note di risposta dell'ente dell'11 febbraio 2026 e del 26 marzo 2026 (prot. Sez. n. 736 dell'11 febbraio 2026 e 1365 del 26 marzo 2026);

Esaminati la documentazione pervenuta e gli elementi emersi nell'istruttoria condotta con il supporto del settore competente;

Vista la relazione di deferimento del Magistrato istruttore del 16 aprile 2026, prot. Sezione n. 1722/2026/Int., trasmessa all'ente in pari data, con prot. 1723/2026 e contenente avviso della facoltà di far pervenire eventuali deduzioni (e documentazione a corredo ritenuta necessaria) entro il 22 aprile 2026;

Viste le deduzioni trasmesse dall'ente con le note del 21 e 22 aprile 2026 (pervenute in pari data - prot. Sez. n. 1810 del 21 aprile 2026 e 1837 del 22 aprile 2026), in relazione alle osservazioni del Magistrato istruttore espresse nella relazione di deferimento;

Vista l'ordinanza n. 9/2026 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana ha convocato la Sezione in adunanza pubblica il 23 aprile 2026;

Sentiti i rappresentanti dell'amministrazione comunale intervenuti in adunanza pubblica nelle persone del sig. Sindaco – Riccardo Palandri e del responsabile del Servizio finanziario – Lorenzo Vignozzi, i quali, oltre a confermare quanto già espresso con le note acquisite agli atti, hanno formulato ulteriori precisazioni per specificare quanto rappresentato nelle controdeduzioni;

Udito in adunanza pubblica il relatore Cons. Francesco Belsanti;



Visto il verbale della Camera di consiglio del 23 aprile 2026 con cui il Presidente della Sezione di controllo ha disposto la prosecuzione della discussione sui rendiconti del Comune di Poggio a Caiano nella successiva Camera di consiglio;

Vista l'ordinanza n. 12/2026 con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana ha convocato la Camera di consiglio per il 21 maggio 2026;

Udito nella Camera di consiglio del 21 maggio 2026 il relatore, Cons. Francesco Belsanti;

Considerato in fatto

Il Collegio ha proceduto all'esame del rendiconto 2024 del Comune di Poggio a Caiano (PO), come rappresentato nella relazione dell'organo di revisione, nei prospetti ad essa allegati e negli atti acquisiti, nel corso dell'istruttoria, tramite il sistema applicativo Con.Te. e LimeFit, procedendo ad approfondimenti anche relativamente agli esercizi 2022 e 2023, al fine di esaminare lo sviluppo del saldo finanziario complessivo nel tempo e la movimentazione di alcune grandezze di particolare rilievo, esaminati in termini evolutivi rispetto alla loro quantificazione al termine dell'esercizio 2021.

In particolare, l'esame ha riguardato vari profili relativi al risultato di amministrazione e alle sue componenti interne, alla capacità di indebitamento, al rispetto del saldo e degli equilibri di finanza pubblica, concentrandosi, in particolare, sulle irregolarità ritenute maggiormente rappresentative di violazioni della normativa vincolistica statale.

Tale controllo di legalità finanziaria è intestato alla Corte dei conti, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, dall'art. 148-*bis* Tuel, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), decreto-legge n. 174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012 il quale prevede, al comma 1, l'esame da parte delle Sezioni regionali di controllo dei rendiconti degli enti locali, da effettuare ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Il comma 3 del medesimo art. 148-*bis* Tuel prevede l'adozione di «specifiche pronunce di accertamento» nel caso in cui, nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, emergano squilibri economico-finanziari, la mancata copertura di spese, la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno.

A conclusione dell'analisi istruttoria il Magistrato istruttore ha ricostruito il quadro finanziario complessivo dal quale sono emerse varie criticità relativamente alle quote accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione ed alla corretta contabilizzazione del Fondo anticipazione di liquidità riferito alle anticipazioni di liquidità contratte dall'ente per il pagamento dei debiti commerciali. Criticità sulle quali l'ente ha contro dedotto con note prot. Sez. 1810/2026 e 1837/2026, nonché con interventi orali nel corso dell'adunanza pubblica.

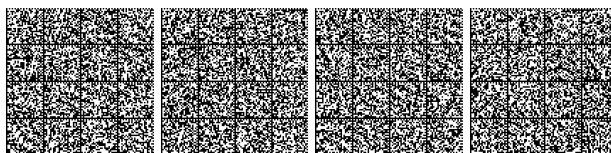
Per quanto concerne le criticità riferite alle quote accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione, la ricostruzione istruttoria ha determinato maggiori vincoli e quote destinate nonché l'accantonamento di una somma pari ad un mutuo contratto dall'ente ma erroneamente contabilizzato due volte in entrata.

Gli esiti sono stati riportati nell'adunanza pubblica del 23 aprile e condivisi dall'ente.

Per ciò che concerne l'istituto dell'anticipazione di liquidità, il magistrato istruttore ha rappresentato come l'ente vi abbia fatto ricorso in tre diversi momenti: ai sensi dell'art. 1, comma 11, decreto-legge n. 35/2013 e successive modificazioni ed integrazioni (erogazione pari a 339.388,00 euro), ai sensi dell'art. 8, comma 6, decreto-legge n. 78/2015 (erogazione pari a 467.913,64 euro) e ai sensi dell'art. 116 del decreto-legge n. 34/2020 (erogazione pari a 271.176,33 euro).

Nel corso dell'istruttoria sono però emerse, secondo la ricostruzione del magistrato istruttore, irregolarità sulle modalità di rimborso delle quote di ammortamento annuale e sulla contabilizzazione del Fondo anticipazione di liquidità.

L'ente, per la contabilizzazione del FAL e per il finanziamento della quota di ammortamento annuale, relativamente agli esercizi finanziari 2022 e 2023, avrebbe infatti utilizzato la disciplina di cui al comma 3 dell'art. 39-*ter* del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, norma dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 80 del 29 aprile 2021, in quanto in contrasto con i precetti costituzionali di cui all'artt. 81, 97 primo comma, e 119 della Costituzione.



Ciò avrebbe comportato un aumento, per l'ente, della propria capacità di spesa per un ammontare di 241.680,23 euro, pari alle rate di rimborso dei due esercizi considerati (120.132,25 euro nel 2022 e 121.547,98 euro nel 2023), in violazione della predetta statuizione della Corte costituzionale e della normativa vigente, rappresentata dal comma 1-ter dell'art. 52, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106).

Quest'ultima ha previsto che, a decorrere dall'esercizio 2021, gli enti locali provvedano ad iscrivere in bilancio solo il rimborso della rata annuale delle anticipazioni di liquidità riducendo il Fondo anticipazione di liquidità solo a rendiconto per una quota pari alla rata rimborsata di modo che lo stesso sia quantificato in un ammontare pari al «prestito» ancora da rimborsare a CDP a quella data.

In adunanza pubblica il Comune di Poggio a Caiano ha riconosciuto l'erronea contabilizzazione del FAL pur non comprendendo in quale modo potesse comprimere la capacità di spesa illegittimamente ampliata.

Solo a partire dall'esercizio 2024 l'ente ha adottato modalità conformi alla normativa vigente che all'articolo 52, comma 1-ter, del decreto-legge n. 73/2021 precisamente dispone: «dall'esercizio 2021, gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione il rimborso annuale delle anticipazioni di liquidità nel titolo 4 della spesa, riguardante il rimborso dei prestiti. A decorrere dal medesimo anno 2021, in sede di rendiconto, gli enti locali riducono, per un importo pari alla quota annuale rimborsata con risorse di parte corrente, il fondo anticipazione di liquidità accantonato ai sensi del comma 1. La quota del risultato di amministrazione liberata a seguito della riduzione del fondo anticipazione di liquidità è iscritta nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come «Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità», in deroga ai limiti previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. Nella nota integrativa allegata al bilancio di previsione e nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto è data evidenza della copertura delle spese riguardanti le rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, che non possono essere finanziate dall'utilizzo del fondo anticipazioni di liquidità stesso».

L'ente ha correttamente contabilizzato nel bilancio di previsione la rata da rimborsare, finanziata con risorse proprie, prevedendo la riduzione del FAL solo a rendiconto. Inoltre, ha disposto l'ulteriore accantonamento alla voce «utilizzo fondo anticipazione liquidità» per un ammontare pari alla rata rimborsata nel corso dell'esercizio rendicontato, secondo le indicazioni operative fornite al riguardo dalla Commissione ARCONET con la FAQ 17 novembre 2021, n. 47. La Commissione ha chiarito il contenuto del disposto normativo precisando che nell'all. a/1 del rendiconto del medesimo esercizio a cui si riferisce il rendiconto finanziario, vada iscritto, in un apposito e specifico fondo, denominato «Utilizzo FAL», un ulteriore e distinto accantonamento di risorse per un importo pari alla «quota del FAL liberata» (ossia alla rata annuale rimborsata nel corso dell'esercizio rendicontato) e che nella colonna d) («Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto») dell'all. a/1 del rendiconto siano registrati sia «la riduzione del FAL» (nell'apposita voce), sia «l'accantonamento della quota liberata» (tra gli «altri accantonamenti»). Infine, il medesimo importo della «quota liberata», accantonata nel rendiconto dell'esercizio precedente, potrà essere applicato, in entrata (anche dagli enti in disavanzo) nella prima annualità del bilancio di previsione dell'esercizio successivo.

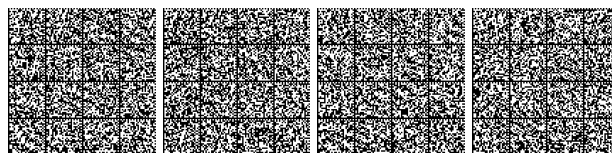
Il magistrato istruttore, nel corso della Camera di consiglio del 23 aprile 2026, ha riassunto e confermato le risultanze relative alle quote accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione nonché i rilievi sulla contabilizzazione del FAL e sul rimborso della quota annuale della rata di ammortamento del prestito con CDP.

Con riferimento, invece, all'ulteriore accantonamento disposto in attuazione del terzo periodo del comma 1-ter dell'art. 52 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, ha rappresentato come questo sembrerebbe introdurre, nuovamente e in modo surrettizio, un aumento della capacità di spesa degli enti locali, soprattutto di quelli in disavanzo, consentendo a questi ultimi di finanziare spesa senza reale copertura finanziaria, servendosi della deroga ivi prevista ai commi 897 e 898 dell'art. 1, della legge n. 145/2018.

Il comma 897 dispone l'applicazione al bilancio di previsione della quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione, agli enti soggetti al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per un importo non superiore a quello di cui alla lettera A) del prospetto riguardante il risultato di amministrazione al 31 dicembre dell'esercizio precedente, al netto della quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo anticipazione di liquidità, incrementato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione (enti che risultano, pertanto, in disavanzo sostanziale).

Il comma 898 della stessa norma prevede, poi, che, nel caso in cui l'importo della lettera A) del prospetto di cui al comma 897 risulti negativo o inferiore alla quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e al fondo anticipazione di liquidità, gli enti possono applicare al bilancio di previsione la quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione.

Ritiene il magistrato istruttore che il quadro normativo delineato dal terzo periodo del comma 1-ter dell'art. 52 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, consentendo l'applicazione della quota «liberata» di FAL in deroga ai limiti



di legge, violerebbe principalmente l'art. 81 Cost., comma 1 — che sancisce il principio dell'equilibrio di bilancio — e comma 3 — che impone che ogni spesa trovi copertura in una corrispondente entrata, nonché dell'art. 97, comma 1, sempre per violazione dell'equilibrio di bilancio.

Inoltre, risulterebbe violato, sempre secondo il magistrato istruttore, anche l'art. 136 Cost. in quanto verrebbe eluso il giudicato costituzionale di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2021 in conseguenza della reintroduzione (o del mantenimento) di una capacità di spesa finanziata in disavanzo, ottenendo gli stessi effetti strutturali del comma 3, art. 39-ter del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, già dichiarati illegittimi dalla citata sentenza n. 80/2021.

Il Presidente della Sezione, terminata la relazione del magistrato istruttore, su condiviso avviso del Collegio, ha rinviato alla presente Camera di consiglio la decisione per approfondire il quadro giuridico emerso nell'esame del rendiconto finanziario del Comune di Poggio a Caiano.

Il Collegio, dopo approfondita discussione ed esaminati tutti gli atti del giudizio, ha definito, con delibera n. 110/2026, la situazione finanziaria del Comune di Poggio a Caiano limitatamente alle quote accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione per gli esercizi 2022-2023-2024 nonché all'errata contabilizzazione del FAL e del rimborso della quota annuale di ammortamento del prestito per gli esercizi finanziari 2022 e 2023; ha sospeso, invece, il giudizio con riferimento all'ulteriore accantonamento nel risultato di amministrazione del rendiconto finanziario 2024 alla voce «utilizzo fondo accantonamento liquidità», per sollevare, con la presente separata ordinanza, questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, al comma 1-ter, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 nella parte in cui prevede che «La quota del risultato di amministrazione liberata a seguito della riduzione del fondo anticipazione di liquidità è iscritta nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come “Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità”, in deroga ai limiti previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145» (terzo periodo del comma 1-ter).

Considerato in diritto

1. Le disposizioni di dubbia costituzionalità.

Ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 («Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale») e dell'art. 23, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87 («Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), il Collegio ritiene di sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale in merito dell'art. 52, al comma 1-ter, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con legge 23 luglio 2021, n. 106 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali).

La norma dispone quanto segue: «1. Gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione il rimborso annuale delle anticipazioni di liquidità nel titolo 4 della spesa, riguardante il rimborso dei prestiti. A decorrere dal medesimo anno 2021, in sede di rendiconto, gli enti locali riducono, per un importo pari alla quota annuale rimborsata con risorse di parte corrente, il fondo anticipazione di liquidità accantonato ai sensi del comma 1. La quota del risultato di amministrazione liberata a seguito della riduzione del fondo anticipazione di liquidità è iscritta nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come «Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità», in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. Nella nota integrativa allegata al bilancio di previsione e nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto è data evidenza della copertura delle spese riguardanti le rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, che non possono essere finanziate dall'utilizzo del fondo anticipazioni di liquidità stesso».

2. Legittimazione della Sezione ad adire la Corte costituzionale.

In ordine alla legittimazione della Sezione a sollevare questione di costituzionalità in via incidentale nell'ambito dei controlli finanziari sui bilanci e rendiconti degli enti locali previsti dal Titolo VI, Capo IV del TUEL (rubricato «Controlli esterni di gestione») non pare esservi dubbio per giurisprudenza costituzionale consolidata.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 18 del 2019, ha affermato come i controlli sui bilanci e sui rendiconti «consistono [...] in controlli di legittimità regolarità se non addirittura in attribuzioni di natura giurisdizionale. [...] Si tratta di funzioni — siano esse relative al controllo che alla giurisdizione — in cui l'attività della Corte dei conti risulta rigorosamente ancorata a parametri legali, tanto che la stessa attività di controllo è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione, in conformità ai principi contenuti nella sentenza n. 39 del 2014 di questa Corte» (sentenza n. 228 del 2017)».



In tal senso è esplicativo l'art. 148 bis del TUEL il quale indica in modo esplicito i parametri di legalità e la finalità del controllo: verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione, sostenibilità dell'indebitamento, assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ed ancora, qualora emergano nell'ambito di tali verifiche squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, le Sezioni di controllo adotteranno pronunce di accertamento alle quali consegue l'obbligo, per gli enti interessati, di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In mancanza dei quali (o della loro inidoneità a sanare le irregolarità riscontrate) è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Pertanto, è possibile iscrivere il sindacato sui bilanci degli enti territoriali alla categoria del controllo di legittimità, secondo l'orientamento costante della Corte costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 40 e n. 39 del 2014 e n. 60 del 2013) costituitosi fin dalle riforme introdotte dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, secondo il quale «il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci presenta — rispetto al controllo sugli atti — un ulteriore carattere che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale. Infatti, mentre le pronunce di controllo di legittimità sugli atti possono essere in qualche modo disattese dal Governo, ricorrendo alla registrazione con riserva, e dagli stessi giudici delle altre magistrature, nei confronti sia degli atti che hanno ottenuto la registrazione, sia delle situazioni generate dal diniego di visto, l'accertamento effettuato nell'esercizio di questo sindacato di legittimità sui bilanci “fa stato” nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione».

3. Rilevanza della questione.

Ad avviso della Sezione, il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale relativa al comma 1-ter dell'art. 52, decreto-legge n. 73/2021.

Infatti, dovendo la Sezione definire il risultato di amministrazione del Comune di Poggio a Caiano, con riferimento sia alle sue componenti che alla parte disponibile, lett. E), non può prescindere dalla valutazione dell'accantonamento effettuato dall'ente ai sensi della normativa censurata in quanto incide sul risultato contabile finale dell'ente e sulle misure che lo stesso dovrà adottare nelle gestioni successive.

4. Anticipazione di liquidità, FAL e rimborso della quota annuale di ammortamento.

I dubbi di costituzionalità sulla norma in esame possono essere meglio compresi se posti in relazione con le finalità dell'anticipazione di liquidità in esame e con le modalità di rimborso della stessa anche alla luce della giurisprudenza costituzionale e della legislazione che si è succeduta nel tempo.

L'istituto dell'anticipazione di liquidità è stato introdotto dall'art. 1, comma 10 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, successivamente reiterato dall'art. 33, decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, con la finalità di risolvere il problema dei ritardi della pubblica amministrazione nei pagamenti dei debiti commerciali.

In particolare, l'art. 1, comma 13, del decreto-legge in menzione ha previsto, per gli enti locali che non potevano far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali fosse stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento a causa di carenza di liquidità, la possibilità di chiedere alla Cassa depositi e prestiti S.p.a. (CDP), un'anticipazione di liquidità da destinare ai predetti pagamenti, da restituire con piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e quota interessi, con durata fino a un massimo di 30 anni.

Tale Istituto è stato, poi, riproposto da successive normative emergenziali e strutturali, quali il decreto-legge n. 34/2020 (decreto Rilancio), articoli 115-116, e il decreto-legge n. 73/2021 (decreto Sostegni-bis), art. 21.

Tale operazione straordinaria ha consentito agli enti territoriali con forti criticità di cassa di reperire risorse liquide destinate al pagamento di debiti pregressi, correnti e di parte capitale, per i quali esistevano coperture finanziarie che non si traducevano, però, in riscossioni effettive.

In tal modo, enti in condizione strutturalmente deficitaria (a causa dell'incapacità di onorare le proprie obbligazioni) hanno di fatto sostituito il debito verso i creditori originari con un debito verso CDP di natura pluriennale e, pertanto, maggiormente sostenibile (dando tempo agli enti di ricostituire la propria capacità di cassa mediante la gestione di competenza o accelerando la capacità di riscossione in conto residui).

Nell'ambito di tale operazione è emersa da subito la necessità di impedire che l'anticipazione potesse concorrere a determinare il risultato di amministrazione, generando effetti espansivi della capacità di spesa. In termini sostanziali,



l'operazione ha consentito agli enti che vi hanno fatto ricorso di pagare debiti scaduti che, a seguito del pagamento, sono stati estinti e cancellati dai bilanci degli enti.

Tale cancellazione ha comportato, evidentemente, un miglioramento per l'ente dovuto alla riduzione della componente «negativa» del risultato di amministrazione a fronte della presenza in bilancio di quei residui attivi che originariamente finanziavano le predette spese ma che l'ente non riusciva ad incassare.

Pertanto, se a fronte dell'entrata dell'anticipazione di liquidità non fosse stata prevista una voce di spesa che sterilizzasse tale effetto per tutta la durata del rimborso del «prestito», il bilancio dell'ente avrebbe usufruito di una rilevante espansione della capacità di spesa (persistendo nel bilancio degli enti le medesime entrate di difficile o impossibile riscossione).

In altri termini occorre che alla registrazione in entrata delle somme ricevute da CDP corrispondesse registrazione in uscita che non esaurisse i propri effetti nell'esercizio dell'erogazione dell'anticipazione ma persistesse per tutta la durata dell'ammortamento del prestito. I debiti pagati (e quindi fuoriusciti dal bilancio) dovevano essere sostituiti da una voce che ne sterilizzasse il conseguente effetto migliorativo.

Il Fondo anticipazione di liquidità (FAL) nasce proprio da tale esigenza. Gli enti, nell'esercizio in cui ottenevano l'anticipazione di liquidità, dovevano stanziare la stessa in entrata prevedendo al contempo in uscita una spesa di pari ammontare, non impegnabile, che al termine dell'esercizio confluisse nel risultato di amministrazione quale componente accantonata alla voce «Fondo anticipazione di liquidità» da ridursi, poi, di anno in anno per una quota pari alla rata annuale rimborsata a CDP.

Questo meccanismo è di per sé lineare e coerente con l'intento di non consentire agli enti di ampliare la propria capacità di spesa: difatti, nel momento in cui gli enti provvedono a rimborsare la quota annuale del «prestito» mediante risorse proprie (derivanti da un aumento delle entrate, dalla riscossione di residui attivi, dalla riduzione delle spese) dimostrano la capacità, *ex post*, di finanziare quelle spese il cui pagamento è stato anticipato dalla liquidità ottenuta dalla CDP, realizzando il fine ultimo di ricostituire la propria capacità di cassa mediante una efficiente gestione di competenza (aumentando le entrate, riducendo le spese o accelerando la capacità di riscossione).

In tal senso, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 181/2015, ha evidenziato come l'anticipazione di liquidità, avendo natura di anticipazione di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie (avente come *ratio* quella di riallineare nel tempo la cassa con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse), dovesse perseguire esclusivamente l'obiettivo di estinguere i residui passivi e non potesse in alcun modo essere destinata a finanziare il disavanzo (in violazione dell'art. 119 Cost.); da qui la necessità, anche dal punto di vista contabile, che la disponibilità finanziaria generata dall'estinzione dei debiti pregressi, per mezzo del «mutuo atipico», non generasse un risultato di amministrazione con un saldo migliorativo per l'ente.

Il FAL ha evitato, quindi, che l'anticipazione di liquidità, da strumento di flessibilizzazione della cassa si trasformasse in un anormale mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli articoli 81 e 119, comma 6, della Costituzione.

Anche la Sezione delle autonomie della Corte dei conti è intervenuta sulla corretta contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità e, richiamando i principi statuiti dalla giurisprudenza costituzionale, con la deliberazione n. 33/2015/SEAUT/QMIG, ha enunciato il seguente principio di diritto: «Nei bilanci degli enti locali soggetti alle regole dell'armonizzazione contabile, la sterilizzazione degli effetti che le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, integrazioni e rifinanziamenti, producono sul risultato di amministrazione va effettuata stanziando nel titolo della spesa riguardante il rimborso dei prestiti un fondo, non impegnabile, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata ai sensi dell'art. 187 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità va ridotto, annualmente, in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio».

Tale istituto è stato, però, oggetto di numerosi interventi normativi con cui il legislatore ha tentato di «alleggerire» il peso contabile dell'anticipazione di liquidità, e del relativo Fondo, sui bilanci degli enti.

Nessuno di questi interventi, però, ha superato il vaglio del Giudice delle leggi: dapprima la Corte costituzionale ha bocciato l'art. 2, comma 6, del decreto-legge n. 78/2015 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché in materia di rifiuti e di emissioni industriali), per come modificato in sede di conversione, e l'art. 1, comma 814, della Legge di bilancio per il 2018, con i quali si consentiva agli enti locali di utilizzare il FAL per finanziare il Fondo per i crediti di dubbia esigibilità (FCDE), permettendo un miglioramento esclusivamente contabile dei risultati di gestione e, di conseguenza, ampliando la capacità di spesa con coperture, di fatto, illegittime (debito a copertura di disavanzi, a carico delle generazioni future).



Successivamente, la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sul FAL dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 39-ter, commi 2 e 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8 del «milleproroghe» 2019 (norma emanata proprio a seguito della sentenza della Corte costituzionale che imponeva lo scorporo del FAL dal FCDE).

La norma disponeva:

1. Al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 28 gennaio 2020, in sede di approvazione del rendiconto 2019 gli enti locali accantonano il fondo anticipazione di liquidità nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019, per un importo pari all'ammontare complessivo delle anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate alla data del 31 dicembre 2019.

2. L'eventuale peggioramento del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente, per un importo non superiore all'incremento dell'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità effettuato in sede di rendiconto 2019, è ripianato annualmente, a decorrere dall'anno 2020, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio.

3. Il fondo anticipazione di liquidità costituito ai sensi del comma 1 è annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità: a) nel bilancio di previsione 2020-2022, nell'entrata dell'esercizio 2020 è iscritto, come utilizzo del risultato di amministrazione, un importo pari al fondo anticipazione di liquidità accantonato nel risultato di amministrazione 2019 e il medesimo importo è iscritto come fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della missione 20 – programma 03 della spesa dell'esercizio 2020, riguardante il rimborso dei prestiti, al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio; b) dall'esercizio 2021, fino al completo utilizzo del fondo anticipazione di liquidità, nell'entrata di ciascun esercizio del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato nella spesa dell'esercizio precedente e nella spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio. 4. La quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità è applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione».

Il secondo comma prevedeva un particolare meccanismo di ripiano del disavanzo eventualmente emerso a seguito dello scorporo del FAL dal FCDE al 31 dicembre 2019, rispetto all'anno precedente, con decorrenza dall'anno 2020 e fino ad un orizzonte massimo di un trentennio a seconda del piano di restituzione dell'anticipazione. Veniva, di fatto, neutralizzato il valore del disavanzo emerso con l'applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020.

Con il terzo comma, poi, si consentiva agli enti di finanziare la rata annuale di ammortamento utilizzando una parte del FAL applicato in entrata senza che il debito fosse rimborsato utilizzando risorse correnti degli enti. Questi iscrivevano nel bilancio di previsione tra le entrate dell'esercizio, come utilizzo del risultato di amministrazione, un importo pari al FAL accantonato al termine dell'esercizio precedente e iscrivevano un pari importo nel titolo 4 della spesa dell'esercizio 2020: nella Missione 50 - Programma 02 la quota annua da rimborsare e nella Missione 20 - Programma 03 il restante importo che, non impegnato e non pagato, alla fine dell'esercizio confluiva nuovamente nell'avanzo accantonato (richiamando una tecnica di contabilizzazione già fatta propria dal legislatore con l'art. 1, commi 692 e seguenti della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016)).

Con la sentenza n. 80/2021, la Corte costituzionale, come già anticipato, ha dichiarato non conforme al dettato costituzionale entrambi i commi sopra richiamati. In particolare, con riferimento al terzo comma, ha evidenziato come utilizzare il FAL per rimborsare l'anticipazione medesima precludeva il raggiungimento degli obiettivi di ripianamento dei debiti pregressi e, inoltre, poteva determinare un ampliamento della capacità di spesa dell'ente.

In particolare, il pronunciamento del Giudice delle leggi ha evidenziato quanto segue:

il FAL è la voce contabile che si sostituisce ai debiti commerciali scaduti pagati con l'anticipazione di liquidità;

i debiti commerciali erano originariamente finanziati con entrate dell'ente che si sono rivelate non idonee a dare reale copertura in quanto di difficile esigibilità;

alla copertura formale dell'impegno, pertanto, non è seguita una copertura sostanziale, con conseguente disavanzo dovuto all'incapacità di onorare i debiti certi, liquidi ed esigibili (enti in condizione di *deficit* strutturale);

il pagamento dei debiti commerciali con l'anticipazione di liquidità determina un miglioramento della condizione finanziaria dell'ente che veda da una parte estinti i debiti ma dall'altra sussistenti in bilancio i crediti non riscossi;

tale miglioramento, non giustificabile con la natura di mera anticipazione di liquidità del prestito concesso da CDP, doveva essere sterilizzato con una posta contabile che sostituisse, di fatto, i debiti commerciali pagati;

tale voce è rappresentata dal FAL il cui ammontare è inizialmente pari all'ammontare dell'anticipazione ricevuta dall'ente;



man mano che l'ente rimborsa l'anticipazione di liquidità con il pagamento delle rate di ammortamento annuale, ricorrendo a risorse proprie (ottenute con maggiori entrate, minori spese o aumentata capacità di riscossione), il FAL si riduce a rendiconto di pari ammontare in quanto l'ente dimostra, *ex post* (con il tempo concesso proprio dall'istituto in esame), la capacità di finanziare i debiti commerciali estinti con la liquidità concessa da CDP;

viene, quindi, meno con la pronuncia del Giudice delle leggi n. 80/2021 cit., «l'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità consentita dalle disposizioni censurate ... che precludo(no) un corretto ripiano del disavanzo (ch)e finisce per ledere l'equilibrio del bilancio e il principio della sana gestione finanziaria».

Il Legislatore ha dato attuazione al disposto costituzionale mediante il comma 1-ter dell'art. 52, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106) per il quale, a decorrere dall'esercizio 2021:

gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione il rimborso annuale delle anticipazioni di liquidità nel titolo 4 della spesa, riguardante il rimborso dei prestiti;

a decorrere dal medesimo anno 2021, in sede di rendiconto, gli enti locali riducono, per un importo pari alla quota annuale rimborsata con risorse di parte corrente, il fondo anticipazione di liquidità accantonato ai sensi del comma 1.

la quota del risultato di amministrazione liberata a seguito della riduzione del fondo anticipazione di liquidità è iscritta nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come «Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità», in deroga ai limiti previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145;

nella nota integrativa allegata al bilancio di previsione e nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto è data evidenza della copertura delle spese riguardanti le rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, che non possono essere finanziate dall'utilizzo del fondo anticipazioni di liquidità stesso».

Le modifiche relative alle modalità di contabilizzazione del FAL sono state recepite al paragrafo 3.20-bis dell'allegato n. 4/2 al decreto legislativo n. 118/2011, in occasione del tredicesimo correttivo apportato con decreto ministeriale del 1° settembre 2021:

«Per le anticipazioni di liquidità che non devono essere chiuse entro l'anno (a rimborso pluriennale), l'evidenza contabile della natura di "anticipazione di liquidità che non comporta risorse aggiuntive" è costituita dall'iscrizione di un fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della spesa, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata.

Il meccanismo di creazione del fondo con corrispondente accantonamento in ogni caso costituisce strumento di sterilizzazione degli effetti espansivi della spesa e non deve costituire forma surrettizia di copertura di spesa.

Si richiamano le modalità di contabilizzazione previste per le seguenti anticipazioni di liquidità: ... per le anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 4, e successivi rifinanziamenti, di cui al decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e di cui al decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, gli enti locali applicano l'art. 52, comma 1-ter, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106.».

Sul tema è intervenuta anche la Commissione ARCONET, con la FAQ 17 novembre 2021, n. 47 che ha fornito chiarimenti in ordine alla corretta modalità di contabilizzazione dell'anticipazione straordinaria di liquidità prevista dall'art. 52, comma 1-ter, decreto-legge n. 73/2021, precisando che, a seguito del predetto intervento normativo:

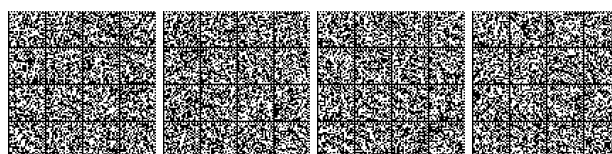
1) a decorrere dall'esercizio 2021, l'importo del FAL non può più essere iscritto nel bilancio di previsione, ma è movimentabile soltanto «in sede di rendiconto»;

2) tra le spese del Titolo IV del bilancio di previsione va iscritta soltanto la rata annuale di rimborso dell'anticipazione straordinaria di liquidità;

3) la rata annuale deve essere finanziata con risorse correnti provenienti dall'esercizio di competenza (o con avanzo disponibile, se esistente) (art. 52, comma 1-ter, cit.), e di ciò va data compiuta evidenza nella nota integrativa e nella relazione sulla gestione allegate, rispettivamente, al bilancio di previsione ed al rendiconto;

4) nell'all. a) del rendiconto del medesimo esercizio l'importo accantonato nel FAL viene ridotto di un ammontare pari alla rata annuale rimborsata;

5) nell'all. a/1 del rendiconto del medesimo esercizio va iscritto, in un apposito e specifico fondo, denominato «Utilizzo FAL», un ulteriore e distinto accantonamento di risorse per un importo pari alla «quota del FAL liberata» (ossia alla rata annuale rimborsata nel corso dell'esercizio rendicontato);



6) nella colonna *d*) («Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto») dell'all. a/1 del rendiconto sono registrati sia «la riduzione del FAL» (nell'apposita voce), sia «l'accantonamento della quota liberata» (tra gli «altri accantonamenti»);

7) il medesimo importo della «quota liberata», accantonata nel rendiconto dell'esercizio precedente, può essere applicato, in entrata (anche dagli enti in disavanzo) nella prima annualità del bilancio di previsione dell'esercizio successivo.

Alla luce del quadro delineato si può osservare quanto segue:

1) il primo periodo della citata norma disciplina le modalità di rimborso della quota annuale di ammortamento, l'unica a poter essere iscritta nel bilancio di previsione in parte spesa (e non più il FAL);

2) il FAL, pertanto, a decorrere dal 2021, viene ridotto solo a rendiconto per un importo pari alla quota annuale rimborsata con risorse di parte corrente;

3) le due disposizioni sono necessarie e sufficienti a dare esecutività alla pronuncia della Corte costituzionale n. 80 de 2021 secondo la ricostruzione sopra ricordata.

Il Legislatore, invece, non si ferma a tali disposizioni ma prevede che la quota del risultato di amministrazione liberata a seguito della riduzione del fondo anticipazione di liquidità sia iscritta nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come «Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità», in deroga ai limiti previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (quota accantonata, secondo ARCONET, in un'apposita voce denominata «Utilizzo FAL»).

5. La non manifesta infondatezza della questione.

La Sezione ritiene che il terzo periodo del comma 1-ter in esame non sia conforme alla Costituzione in quanto in contrasto con i parametri di cui all'art. 81 della Costituzione, comma 1 e 3, art. 97 della Costituzione, comma 1, e 136 Cost. per le ragioni che seguono.

5.1 Violazione del principio dell'equilibrio di bilancio e della copertura delle spese

Ritiene il Collegio che il meccanismo sopra descritto introduca, nuovamente, un ampliamento della capacità di spesa degli enti locali in disavanzo senza che vi sia una corrispondenza in maggiori entrate dell'ente. L'effetto ultimo della norma, quindi, è quello di consentire di sostenere spesa in disavanzo senza copertura finanziaria reale riferendosi impropriamente al Fondo anticipazione di liquidità e alle dinamiche di riduzione dello stesso.

Il FAL, infatti, impedisce un illegittimo ampliamento della capacità di spesa che deriverebbe dal miglioramento causato dall'anticipazione di liquidità utilizzata per il pagamento di debiti scaduti finanziati originariamente con entrate che non hanno prodotto riscossioni, creando un parallelismo tra il Fondo anticipazione liquidità e l'ammortamento del «prestito» ottenuto da CDP.

Con il rimborso della rata annuale, finanziato con risorse proprie, l'ente ripristina l'equilibrio finanziario alterato nel passato dalla copertura di spese mediante entrate rivelatesi non idonee a sostenere la spesa impegnata a causa delle difficoltà di riscossione delle stesse. In altri termini, il disavanzo sostanziale creatosi nell'alterazione di tale equilibrio, soccorso grazie all'intervento dell'anticipazione di liquidità, viene ripianato dall'ente nel corso di un tempo maggiore (di regola trent'anni) di quello che sarebbe stato necessario con gli ordinari strumenti in quanto il debitore originario è stato sostanzialmente novato dalla CDP.

Quindi, alla luce della normativa vigente (con ciò riferendosi al primo e secondo periodo del comma 1-ter dell'art. 52) e della ricostruzione giuridica dell'istituto effettuata dal Giudice delle leggi, le finalità perseguite dall'istituto in esame si realizzano in conseguenza diretta del rimborso della rata annuale di ammortamento con entrate proprie e della riduzione del FAL a rendiconto. Quest'ultimo, al termine di ciascun esercizio, corrisponde esattamente all'ammontare del prestito ancora da restituire a CDP o, detto in altri termini, al «disavanzo» originario (come sopra descritto) da ripianare nel corso del tempo con risorse proprie dell'ente.

Se il FAL a rendiconto corrisponde esattamente al debito ancora da restituire a CDP (ammontare che, si ricorda nuovamente, sterilizza ogni possibile ampliamento della capacità di spesa) non si comprende il motivo per il quale il legislatore abbia disposto l'applicazione della «quota liberata del FAL» (mediante una voce specifica di accantonamento nel risultato di amministrazione secondo i chiarimenti forniti dalla Commissione Arconet) ai sensi del terzo periodo del citato comma 1-ter se non quello di alleggerire nuovamente il bilancio dell'ente consentendogli di ampliare la spesa con una posta contabile che, però, potrebbe non trovare adeguata copertura nel bilancio dell'ente; in altri termini viene concessa all'ente una capacità di spesa che, negli enti che si trovano nelle condizioni di cui ai commi 897 e 898 cit., viene peraltro finanziata in disavanzo.

Tale possibilità sembra in contrasto con i principi dell'equilibrio di bilancio e della necessaria copertura finanziaria di ogni spesa prevista in bilancio.



Pertanto, le norme parametro del giudizio di costituzionalità sono rappresentate dall'art. 81, commi 1 e 3, art. 97, comma 1 (mentre si ritiene di non richiamare l'art. 119, comma 1 della Costituzione in quanto, pur prevedendo il rispetto del medesimo principio, si rivolge alle Autonomie territoriali e alla loro autonomia finanziaria di entrata e di spesa).

In tutte le norme citate ricorre il principio dell'equilibrio di bilancio inteso come equo bilanciamento tra entrate e spese atto a garantire l'equilibrio finanziario, pilastro dei bilanci pubblici; così come garanzia del rispetto del principio appena evidenziato è l'obbligo della copertura finanziaria: ogni legge che comporti nuovi o maggiori oneri deve prevedere i mezzi per farvi fronte. In altri termini non è possibile disporre una spesa senza che vengano individuate le risorse per finanziarla (maggiori entrate o tagli alla spesa).

Nel caso di specie le norme cit. appaiono violate in quanto applicando la quota «liberata» al bilancio di previsione, si consente agli enti in disavanzo di finanziare spese senza prevederne una copertura reale (violazione art. 81, comma 3 cit.).

Per spiegare con più chiarezza il meccanismo adottato dal legislatore è opportuno definire il concetto di risultato contabile di amministrazione: questo è tecnicamente definito dall'art. 186, comma 1, del Tuel, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 in base al quale il risultato di amministrazione alla fine dell'esercizio è costituito dal fondo di cassa esistente al 31 dicembre dell'anno, maggiorato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi al netto del fondo pluriennale vincolato risultante alla medesima dell'approvazione del rendiconto.

Il risultato così ottenuto, definito anche risultato di amministrazione formale (lett. A dell'allegato al rendiconto), non definisce *tout court* la salute dell'ente (salvo che lo stesso non presenti già un saldo negativo). Il dato significativo è invece rappresentato dalla parte disponibile - lett. E) del prospetto allegato al rendiconto — il cui valore, se positivo, dimostra che il risultato contabile lett. A è in grado di coprire gli accantonamenti, le quote vincolate e destinate che compongono il risultato di amministrazione, lasciando all'ente anche la possibilità di utilizzare la parte residua — avanzo libero per le finalità indicate dal comma 2 dell'art. 187 TUEL, secondo l'ordine di priorità ivi previsto.

In altri termini, l'ente registra un equilibrio finanziario reale solo se le risorse accantonate, vincolate e destinate sono effettivamente coperte dal risultato di amministrazione, lett. A, del prospetto allegato al rendiconto.

Nella ricerca dell'equilibrio finanziario rileva, pertanto, la composizione del risultato di amministrazione.

1) Gli accantonamenti (all'allegato A1 al rendiconto finanziario). Essi preservano l'ente da rischi futuri che potrebbero pregiudicare gli equilibri dell'ente e che possono riguardare l'entrata o la spesa:

a) dal lato dell'entrata, l'ente si tutela dall'eventualità che entrate accertate che non vengano rimosse, vadano a finanziare spese che poi restano prive di copertura reale. In altri termini le spese devono essere coperte solo da entrate effettive (la realizzazione di tale rischio ha, di fatto, determinato la volontà nel legislatore di prevedere l'istituto dell'anticipazione di liquidità). In tale categoria rientrano il Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE) e lo stesso Fondo anticipazione liquidità. Entrambi sterilizzano la capacità di spesa correlata ai residui attivi di cui è dubbia o difficile l'esigibilità;

b) dal lato della spesa, gli accantonamenti servono a prevenire il rischio di spese future incerte nell'anno e/o nel quando, «bloccando» nel risultato di amministrazione quelle risorse necessarie ad assicurarne il finanziamento. Si evita, con tali accantonamenti, che qualora la spesa si manifesti, possa creare un disavanzo di bilancio. A tale scopo sono serventi gli accantonamenti per Passività Potenziali che includono, ad esempio: il Fondo Rischi Contenzioso (per cause legali pendenti che potrebbero vedere soccombente l'ente locale); il Fondo Perdite società partecipate (per coprire eventuali perdite di organismi ed enti partecipati dall'ente); il Fondo per l'indennità di fine mandato (per il trattamento spettante al Sindaco al termine del mandato).

2) Le quote vincolate per legge e principi contabili, per trasferimenti e mutui. In breve, sono tutte le entrate alle quali il legislatore, il soggetto finanziatore o la stessa volontà dell'ente attribuiscono una specifica destinazione o utilizzo. In tal caso l'ente deve usare tali risorse per conseguire le finalità a cui esse sono destinate e, pertanto, qualora non vengano impegnate nel corso dell'esercizio per le specifiche finalità, le stesse confluiscono nel risultato di amministrazione come componenti vincolate (All. A/2).

3) Le quote destinate ad investimenti. Sono rappresentate da entrate in conto capitale senza specifica destinazione. L'utilizzo di tali entrate è, appunto, finalizzato a spese di investimento (All. A/3).

Come sopra ricordato, se tali componenti trovano copertura nel risultato contabile di amministrazione — lett. A) - l'ente è in una condizione di equilibrio di bilancio in quanto con le proprie entrate può sostenere tutte le spese programmate.

Con l'applicazione della cd. «quota liberata del FAL» il legislatore ha previsto che una quota del risultato di amministrazione lett. A) possa essere liberamente spesa, anche in deroga ai commi 897 e 898 dell'art. 1 della legge n. 145/2018, senza fornire una adeguata motivazione e senza connessione alcuna con l'istituto dell'anticipazione di



liquidità e del FAL, nonostante tale previsione sia inserita all'interno della norma che regola gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2021.

L'accantonamento derivante dall'esigenza di applicare al bilancio di previsione dell'anno successivo la quota di risultato di amministrazione liberata dalla riduzione annuale del FAL, sfugge completamente a qualsiasi logica contabile che non sia un mero alleggerimento del bilancio dell'ente, con aumento fittizio della capacità di spesa.

Non ha alcuna caratteristica tipica degli accantonamenti previsti nel risultato di amministrazione: non tutela da alcun rischio futuro, sia esso riferito a maggiori spese future o a mancate entrate. Inoltre, a differenza dei vincoli di legge, non è sorretto neanche dall'introito di entrate destinate a specifici interventi.

E, pur inserito nella disciplina che regola la contabilizzazione del FAL, non ha nulla da condividere con quest'ultimo: come già osservato, una volta rimborsata la rata di ammortamento annuale del prestito contratto con CDP e ridotto di un ammontare equivalente il FAL a rendiconto, l'istituto dell'anticipazione ha assolto a tutte le sue finalità nel rispetto dei dettami dalla Corte costituzionale. Appare, pertanto, oltremodo fuorviante aver previsto l'applicazione di un accantonamento in termini di «utilizzo FAL» quando è stato già più volte evidenziato che lo stesso Fondo non può essere in alcun modo utilizzato per finanziare nuova spesa, essendo la sua funzione solo quella di sterilizzare gli effetti impropri che, in mancanza di una posta correttiva, deriverebbero dall'anticipazione di liquidità in termini di ampliamento della spesa.

Un accantonamento nel risultato di amministrazione liberamente utilizzabile, salvo che per la copertura della rata di ammortamento dell'anticipazione di liquidità, è un controsenso contabile. D'altronde, anche la limitazione prevista circa il divieto di utilizzarlo per il rimborso della rata annuale del prestito con CDP appare più che altro un divieto formale, ma non sostanziale. È infatti facilmente eludibile operando una variazione di bilancio che destini tale accantonamento alla copertura di una spesa già finanziata da altre entrate, sostituendo queste ultime a copertura della rata di ammortamento.

È possibile sostenere, pertanto, che se il primo periodo del comma 1-ter dell'art. 52 cit. ha impedito l'ampliamento della capacità di spesa, il terzo periodo della stessa norma ha operato in senso opposto.

Secondo il Collegio, quindi, il quadro rappresentato è violativo dei precetti costituzionali sopra richiamati.

Il principio dell'equilibrio di bilancio è un pilastro della finanza pubblica (articoli 81 e 119 Cost.) che mira a garantire la stabilità economica e la sostenibilità delle amministrazioni nel tempo al fine di evitare l'accumulo di disavanzi occulti o debito strutturale, arginando il rischio di dissesto finanziario.

Il Collegio ha ben presente che il principio dell'equilibrio di bilancio non si risolve in un mero pareggio contabile formale, ma rappresenta un vincolo dinamico e «tendenziale» che richiede una continua verifica prospettica della copertura finanziaria e della continuità degli esercizi.

Ma è indubbio che rappresenti un principio cardine dell'Ordinamento giuridico anche in considerazione degli obblighi discendenti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ed alle regole di coordinamento finanziario da queste promosse.

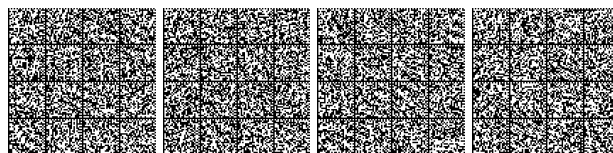
Anche per questo l'Italia ha dovuto rivedere le proprie politiche di bilancio culminate con la riforma costituzionale n. 1 del 2012 che ha modificato l'art. 81 della Costituzione, con l'introduzione della regola dell'equilibrio di bilancio, declinata per gli enti territoriali dall'art. 9 della legge rinforzata n. 243 del 2012 che ha definito l'equilibrio dei bilanci delle autonomie territoriali.

Tale principio, come detto duttile e dinamico, è stato declinato, in particolare, nei confronti di tre interessi:

- il rispetto degli obblighi europei;
- i diritti delle generazioni future;
- i diritti sociali e civili.

Quanto ai primi due interessi, l'art. 81 Cost. e l'art. 97 della Costituzione, sanciscono in modo fermo il principio dell'equilibrio di bilancio la cui deroga è ammessa solo in casi eccezionali, giustificati da motivazioni straordinarie. Tutte le amministrazioni pubbliche, incluse le regioni e gli enti locali, sono obbligate a garantire non solo l'equilibrio del bilancio ma anche la sostenibilità del debito pubblico che divengono obiettivi costituzionalmente rilevanti per ogni amministrazione. Ogni livello di Governo, deve farsi carico dell'esigenza di garantire la stabilità dei conti pubblici e il rispetto degli obiettivi comunitari.

L'equilibrio di bilancio è anche lo strumento principale per garantire l'equità intergenerazionale. Mantenere conti pubblici sani impedisce che il peso dei debiti accumulati nel corso del tempo gravino sulle generazioni future, limitando le loro opportunità di spesa, causando un aumento della pressione fiscale o riducendo i servizi erogabili.



Pertanto, tutte le amministrazioni pubbliche sono chiamate ad amministrare i beni pubblici nell'interesse di chi non ha ancora voce in capitolo, bilanciando le esigenze di spesa immediata. Il principio del pareggio di bilancio va in questa direzione (se pur secondo una interpretazione di flessibilità dello stesso) in modo da evitare che il *deficit spending* diventi una pratica strutturale a svantaggio delle generazioni future. Pareggio che viene garantito, soprattutto a livello locale, mediante il rispetto degli equilibri di bilancio la cui salvaguardia caratterizza tutto il ciclo di bilancio.

La Corte costituzionale ha elevato l'equità intergenerazionale a vero e proprio principio cardine del sistema economico-costituzionale: si pensi tra tutte alla pronuncia n. 18 del 2019 che ha sancito lo stop al *deficit* spalmato nei decenni, con ciò ribadendo l'importanza della sostenibilità finanziaria come dovere civico (sentenza n. 88 del 2014). Per quanto premesso, l'art. 81 del nuovo testo della Costituzione fa assurgere il principio dell'equilibrio di bilancio a cardine del sistema riferito all'utilizzo delle risorse pubbliche seppure, in un'ottica di flessibilità, possano essere previste eccezioni giustificate da motivazioni straordinarie. L'interpretazione dinamica del principio in esame consente un adeguamento dello stesso alla congiuntura e alle crisi economico-finanziarie, tale per cui il principio dell'equilibrio «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (Corte cost. sentenza n. 250 del 2013).

Alla tutela dell'equilibrio di bilancio è servente l'obbligo della copertura finanziaria, sancito dall'art. 81 della Costituzione, principio cardine della disciplina della spesa pubblica che impone che ogni legge che preveda nuovi o maggiori oneri finanziari debba indicare contestualmente le risorse necessarie per la sua copertura, evitando così il rischio di creare deficit non sostenibili nel bilancio.

La rilevanza dell'equilibrio di bilancio viene ribadita anche nell'art. 97 Cost che ha rafforzato il principio del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione pubblica, introducendo l'obbligo di gestione sostenibile delle risorse (ma anche nell'art. 119 Cost. che ha confermato il diritto delle regioni e degli enti locali di disporre di risorse autonome, ma nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci al fine di concorrere all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea).

Allo stesso tempo, però, il principio dell'equilibrio di bilancio, se da una parte tutela il rispetto degli obiettivi europei e l'equità intergenerazionale, non può essere il fine ultimo dell'azione di Governo in quanto non può, il suo rispetto, condizionare la difesa e la promozione dei diritti dell'individuo che trovano manifestazione nella Costituzione.

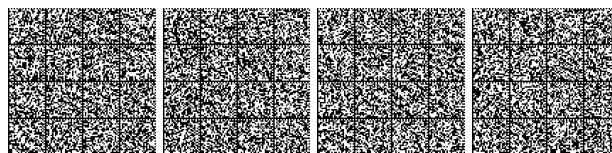
In numerose sentenze la Corte costituzionale ha ribadito come l'equilibrio di bilancio debba essere bilanciato con la tutela dei diritti fondamentali e non possa essere considerato un parametro esclusivo per dichiarare l'incostituzionalità di una norma (sentenza n. 247 del 2017); ed ancora ha ribadito (sentenza n. 275 del 2016) che la protezione dei diritti fondamentali non può essere sacrificata in nome dell'equilibrio di bilancio, evidenziando che le norme finanziarie devono rispettare i principi costituzionali di garanzia dei diritti (nel punto n. 11 del «Considerato in diritto» la Corte dispone che è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione).

Infine, il quadro descritto trova completamento con i commi 897 e 898 della legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio 2019) con cui il legislatore ha precisato le modalità con cui gli enti possono applicare le quote del risultato di amministrazione, accantonate, vincolate e destinate:

«897. Ferma restando la necessità di reperire le risorse necessarie a sostenere le spese alle quali erano originariamente finalizzate le entrate vincolate e accantonate, l'applicazione al bilancio di previsione della quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione è comunque consentita, agli enti soggetti al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per un importo non superiore a quello di cui alla lettera A) del prospetto riguardante il risultato di amministrazione al 31 dicembre dell'esercizio precedente, al netto della quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo anticipazione di liquidità, incrementato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione...».

«898. Nel caso in cui l'importo della lettera A) del prospetto di cui al comma 897 risulti negativo o inferiore alla quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e al fondo anticipazione di liquidità, gli enti possono applicare al bilancio di previsione la quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione. Sono escluse dal limite di cui al presente comma le quote di avanzo di amministrazione derivanti da entrate con vincolo di destinazione finalizzato all'estinzione anticipata dei mutui riguardante esclusivamente la quota capitale del debito».

Pertanto, il comma 897 dispone che l'applicazione al bilancio di previsione della quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione è consentita, agli enti soggetti al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per un importo non superiore a quello di cui alla lettera A) del prospetto riguardante il risultato di amministrazione al 31 dicembre dell'esercizio precedente, al netto della quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di ammini-



strazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo anticipazione di liquidità, incrementato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione. Questa è la condizione per gli enti locali in disavanzo da lettera E (disavanzo sostanziale).

Il comma 898 invece prevede che, nel caso in cui l'importo della lettera A) del prospetto di cui al comma 897 risulti negativo o inferiore alla quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e al fondo anticipazione di liquidità, gli enti possono applicare al bilancio di previsione la quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione.

Sull'applicazione dell'avanzo vincolato negli enti in disavanzo si erano susseguiti pronunciamenti eterogenei delle sezioni regionali di controllo delle Corti dei conti che in alcuni casi hanno ammesso la spendibilità delle quote accantonate, vincolate o destinate dell'avanzo anche in presenza di un avanzo disponibile negativo in presenza di disavanzi dovuti a fattori straordinari mentre, in altri casi, le sezioni regionali hanno negato la possibilità di utilizzo delle quote accantonate, vincolate e destinate dell'avanzo a copertura di nuove spese per la parte incapiente nell'avanzo complessivo di bilancio dell'ente.

La legge di bilancio per il 2019 ha sposato il criterio più restrittivo ammettendo la spendibilità delle sole componenti di avanzo che trovino capienza nell'avanzo complessivo dell'ente, al netto di FCDE e FAL. Infatti, l'incapienza implica che parte delle risorse accantonate o vincolate negli avanzi sono state, di fatto, utilizzate in difformità rispetto ai rispettivi vincoli di accantonamento o finalizzazione, per cui le corrispondenti quote di avanzo devono considerarsi prive di copertura in termini di competenza.

Come chiarito dalla giurisprudenza contabile, l'utilizzo dei vincoli nel risultato di amministrazione come strumento di copertura di spese di competenza, qualora il risultato sia negativo (Sezione controllo Piemonte, deliberazione n. 101/2018) concretizza una grave irregolarità contabile per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto la copertura delle spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale.

Appare evidente come l'equilibrio di bilancio assuma carattere preminente considerando che la norma, nella sua applicazione concreta, comporta l'impossibilità di completo utilizzo delle risorse, accantonate o vincolate negli esercizi precedenti, e per le finalità per le quali sono state previste; anche nei casi di finanziamenti assegnati o anche riscossi dall'ente, per la realizzazione di opere pubbliche e servizi sociali che non possono essere utilizzati dagli enti locali con il rischio che eventuali ritardi nella realizzazione delle opere pubbliche e della spesa sociale comporti maggiori oneri per spese legali e interessi.

In altri termini, il legislatore ha voluto evitare che una stessa entrata potesse finanziare una doppia spesa: da una parte quella per la quale il finanziamento era destinato; dall'altra la spesa nei cui confronti sono state deviate le predette risorse vincolate. Si vuole evitare, così, la creazione di ulteriori squilibri avendo la norma come imperativo garantire il ripiano del disavanzo ossia assicurare che le risorse disponibili siano prioritariamente destinate a risanare i debiti pregressi e che l'utilizzo dell'avanzo sia proporzionale e controllato.

Spese finanziate con la quota di avanzo vincolato eccedente il limite massimo consentito risultano essere prive di copertura effettiva e lo stesso comma 897 cit. prevede, infatti, la necessità che gli enti reperiscano le risorse necessarie a sostenere le spese alle quali erano originariamente finalizzate le entrate vincolate e accantonate.

Riassumendo, l'equilibrio di bilancio assume valore preminente nell'Ordinamento giuridico-contabile a tutela degli obiettivi posti dall'Unione europea e delle generazioni future richiedendo il controllo dell'indebitamento e l'equilibrio da entrate e spese con l'obiettivo del pareggio di bilancio, se pur il tutto declinato con forme flessibili e duttili in considerazione della congiuntura economica e della realizzazione dei diritti fondamentali dei cittadini.

I commi 897 e 898, cit. attualizzano il principio dell'equilibrio di bilancio impedendo l'utilizzo di avanzi vincolati, accantonati e destinati privi di reale copertura finanziaria.

Considerato quanto osservato sulla flessibilità del principio in esame, il Collegio ritiene ammissibile la presenza di deroghe all'equilibrio di bilancio disposte dal legislatore.

Ad esempio, sono escluse dal campo di applicazione dei commi 897 e 898 le quote di avanzo:

finalizzate all'estinzione anticipata dei mutui e alle spese per emergenza Covid-19 ai sensi dell'art. 13 del decreto-legge n. 4/2022;

destinate alla realizzazione dei progetti del Pnrr e Pnc, ai sensi dell'art. 15, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 77/2021 in base a cui «gli enti di cui all'art. 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 utilizzano le risorse ricevute per l'attuazione del PNRR e del PNC che a fine esercizio confluiscono nel risultato di amministrazione, in deroga ai limiti previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145». Lo stesso decreto ha esteso le



norme di accelerazione e semplificazione introdotte per l'attuazione del PNRR anche ai PIS di cui all'art. 6 del decreto legislativo n. 88/2011 modificato con l'art. 7 del decreto-legge n. 91/2017;

anche la legge conversione del decreto-legge n. 4/2022 (decreto Sostegni-ter), agli 13-bis e 13-sexies, introduce disposizioni finalizzate allo sblocco degli avanzi di amministrazione per garantire l'utilizzo delle risorse per la rigenerazione urbana nonché rilanciare le aree urbane più disagiate.

In tutte le fattispecie appena evidenziate il legislatore ha effettuato un bilanciamento degli interessi in gioco «sacrificando» gli equilibri di bilancio e la sana gestione finanziaria a vantaggio di interessi ritenuti preminenti come quelli sottostanti alla normativa emergenziale nel periodo pandemico, al sostegno dell'economia e della ripresa economica nel periodo successivo al Covid, al rilancio delle aree disagiate.

Risorse vincolate che sono confluite nel bilancio dell'ente in quanto accertate e riscosse ma che, a causa di gestioni contabili inefficienti e irregolari (in disavanzo), non avrebbero potuto trovare utilizzo senza una deroga espressa all'applicazione dei commi 897 e 898.

Nel caso all'esame del Collegio, invece, un ente, il cui risultato di amministrazione lett. A) non copra, ad esempio, neanche FCDE e FAL (pertanto ente in disavanzo elevato) si trova a poter applicare al bilancio un accantonamento libero nella destinazione grazie alla deroga prevista dalla norma in esame ai commi 897 e 898 cit.

Tale ampliamento, secondo questo Collegio, viola l'art. 81 della Costituzione in quanto, come sopra osservato, non ha alcuna finalizzazione; non mira a realizzare alcun interesse che, in conflitto con i principi di cui all'art. 81 Cost., possa considerarsi prevalente rispetto a quest'ultimo (come osservato relativamente agli avanzi vincolati riferiti a risorse Covid o PNRR).

Si tratta a tutti gli effetti di una modalità di finanziamento di spese senza copertura finanziaria e, pertanto, in disavanzo che non realizza nessuna finalità pubblicistica preminente.

Gli effetti paradossali di tale meccanismo contabile che, in base alle indicazioni fornite da ARCONET, dovrebbe passare per un nuovo accantonamento a rendiconto, si possono evidenziare analizzando la parte disponibile, lett. E), del risultato di amministrazione.

A titolo esemplificativo, per gli enti in disavanzo che registrano quindi una parte disponibile negativa, corre l'obbligo di ripianare lo stesso ai sensi dell'art. 188 Tuel ossia, di regola in tre anni.

Tali enti, ai sensi dei commi 897 e 898, se con un risultato lett. A non sufficiente a coprire FCDE e FAL, si trovano nella condizione di non poter applicare quote al bilancio dell'esercizio successivo (se non nel limite dell'importo della quota di disavanzo da ripianare nell'anno successivo) e a dover ripianare il predetto disavanzo in tre anni.

L'utilizzo previsto dalla norma censurata dal Collegio determina due effetti: la possibilità di finanziare spesa in disavanzo ed un peggioramento della parte disponibile, lett. E), la cui quota da ripianare in tre anni aumenterebbe dell'ammontare dell'accantonamento necessario ai fini dell'utilizzo stesso.

È di tutta evidenza, nel caso di specie, come il Legislatore autorizzando l'applicazione della quota del risultato di amministrazione liberata dal rimborso annuale del FAL (consenta agli enti di finanziare spesa in disavanzo il cui ammontare (o almeno una parte) viene ripianato già nel corso dell'esercizio in cui l'accantonamento viene applicato (e nei successivi due bilanci).

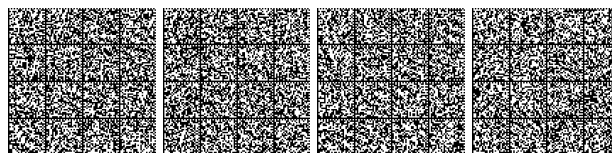
Tale meccanismo non appare conforme ai parametri costituzionali di cui all'articoli 81, commi 1 e 3, 97, comma 1 della Costituzione ed è tanto più pericoloso in quanto la deroga ai commi 897 e 898 cit. non trova giustificazione nella realizzazione di finalità tutelate da altri interessi di rilievo costituzionale.

La regola generale, che tutela gli equilibri di bilancio e la sana gestione finanziaria, prevista dai commi 897 e 898 cit., subisce una deroga, il cui carattere eccezionale dovrebbe trovare giustificazione nella tutela di superiori interessi, cosa che non si riscontra nel caso di specie.

Si riscontri, poi, un paradosso perché, nel caso di enti in disavanzo, ai sensi della normativa vigente, questi si trovano nella impossibilità di applicare al bilancio, oltre l'importo calcolato nei limiti ordinari fissati dalla legge, quote di avanzo vincolato destinate a finalità specifiche (es. la manutenzione straordinaria di una scuola) rappresentato, magari, da entrate già incassate, ma possono spendere una quota del risultato di amministrazione, lett. A) senza alcun vincolo di destinazione.

Ma la disciplina in esame incide anche sugli enti che presentano una parte disponibile del risultato di amministrazione positiva per i quali, pur non rilevando una violazione dei principi costituzionali sopra richiamati, si verificano effetti che impattano sull'applicazione delle norme del TUEL (e di cui si dà conto solo per completezza di analisi).

Per questi ultimi, pur non ponendosi un problema di mancata copertura della spesa, l'applicazione della cd. quota liberata del FAL mediante previsione di un ulteriore accantonamento a rendiconto, produce una riduzione «formale»



dell'avanzo libero applicabile al bilancio successivo, per un ammontare pari al predetto accantonamento. Ma nel complesso, le quote applicabili al bilancio non cambiano.

Valga un esempio: se un ente con una parte disponibile del risultato di amministrazione pari a 100 (quota applicabile al bilancio successivo), applica al bilancio la cd. «quota utilizzo FAL» per 10 prevedendo un accantonamento a rendiconto, la parte disponibile applicabile al bilancio si ridurrebbe ad un valore di 90 ma, nel complesso, le risorse libere applicabili al bilancio successivo ammontano sempre a 100 in quanto all'avanzo di cui alla lett. E) vanno aggiunti i 10 della quota «accantonamento utilizzo FAL» liberamente spendibili (ad eccezione del rimborso della rata di ammortamento annuale dell'anticipazione: ma si veda sopra su tale aspetto).

Ma le due ipotesi non sono indifferenti: il Tuel, infatti, prevede all'art. 187, comma 2, gli utilizzi dell'avanzo libero (parte disponibile) secondo finalità indicate in un ordine di priorità. Pertanto, nel primo caso, senza accantonamento, l'ente dovrà utilizzare 100 secondo queste finalità; nel secondo caso l'ente dovrà seguire l'ordine di priorità per 90 mentre avrà libertà per 10.

5.2 Elusione del giudicato costituzionale

Infine, appare violato anche l'art. 136 Cost. in quanto il meccanismo previsto dalla norma censurata, reintroducendo un illegittimo ampliamento della capacità di spesa, elude quanto disposto dal Giudice delle leggi con la sentenza n. 80 del 2021.

Nel caso di specie il Legislatore, introducendo una voce «utilizzo del Fondo anticipazione di liquidità» nei termini indicati dalla norma censurata, di fatto ripristina una capacità di spesa negli enti destinatari dell'anticipazione pari all'ammontare della quota di ammortamento annuale del prestito ricevuto da CDP senza previsione di alcuna copertura finanziaria idonea.

In proposito, giova ricordare che la giurisprudenza costituzionale ha più volte stigmatizzato «le disposizioni con cui il legislatore, statale o regionale, interviene per mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale (sentenza n. 224 del 2016) nonché «la volontà legislativa di mantenere in piedi o di ripristinare, sia pure indirettamente, in contrasto con il sistema dell'efficacia delle decisioni caducatorie, gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della richiamata pronuncia di illegittimità costituzionale» (sentenze n. 72 del 2013 e 99 del 2012).

6. Impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme.

La Sezione ha verificato la possibilità di un'interpretazione delle disposizioni in esame conforme ai principi costituzionali, posto che, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, il giudice *a quo*, pena l'inammissibilità della questione, ha l'onere di condurre detto esercizio ermeneutico per verificare la possibilità di elidere il contrasto prospettato.

Il Collegio non ritiene praticabile un'interpretazione del comma 1-ter, terzo periodo, dell'art. 52 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 diversa da quella letterale, che non lascia dubbi sulla effettiva volontà del legislatore.

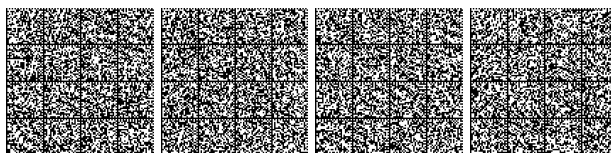
Alla luce del quadro ricostruito al punto 5, l'illegittimo ampliamento della capacità di spesa verrebbe sterilizzato solo nel caso in cui l'ente in disavanzo, che applica al bilancio la quota riferita alla voce «utilizzo quota FAL», decida di ripianare il disavanzo in un solo anno applicando al medesimo bilancio di previsione dell'accantonamento di cui sopra.

Infatti, in tale circostanza, l'ente si impegnerebbe a finanziare e ripianare *in toto* il disavanzo ripristinando la condizione di equilibrio finanziario (tale previsione è espressamente riconosciuta dai commi 898 e 898 cit.). Ma tale ipotesi renderebbe, di fatto, *inutiliter data* la norma di cui si ritiene l'illegittimità.

Pertanto, il Collegio è obbligato a ricorrere al sindacato di legittimità costituzionale per valutare la legittimità della norma in esame.

7. Conclusioni.

Per le ragioni esposte, il comma 1-ter dell'art. 52 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con legge 23 luglio 2021, n. 106 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), nella parte in cui dispone che «La quota del risultato di amministrazione liberata a seguito della riduzione del fondo anticipazione di liquidità è iscritta nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come «Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità», in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145», appare in conflitto con i parametri di cui all'art. 81, commi 1 e 3, art. 97, comma 1, della Costituzione che presidiano i principi dell'equilibrio di bilancio e della necessaria copertura delle spese di bilancio, nonché con l'art. 136 Cost. per elusione del giudicato costituzionale di cui alla sentenza n. 80 del 2021.



P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 1-ter, terzo periodo, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con legge 23 luglio 2021, n. 106 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), in riferimento ai parametri stabiliti dall'art. 81, commi 1 e 3, dall'art. 97, comma 1 e dall'art. 136 della Costituzione.

Ordina la sospensione del giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione.

Dispone che, a cura della segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata:

al Comune di Poggio a Caiano quale parte in causa, segnatamente al Presidente del consiglio comunale e al Sindaco;

al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dispone altresì che la presente ordinanza sia comunicata dalla Segreteria ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Firenze, nelle Camere di consiglio del 23 aprile e 21 maggio 2026.

Il Presidente: LANDI

Il relatore: BELSANTI

26C00152

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-035) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € 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





€ 3,00

