

CORTE COSTITUZIONALE

Servizio Studi

**Riferimenti alle nuove generazioni
nella giurisprudenza costituzionale**

*Documentazione predisposta in occasione del IV incontro Quadrilaterale
tra gli organi di giustizia costituzionale di Italia, Francia, Spagna e Portogallo
tenutosi a Roma il 23 giugno 2023*

a cura di R. Nevola
G. Verrengia
M. Prestipino

Ottobre 2023

Riferimenti alle nuove generazioni nella giurisprudenza costituzionale

*Documentazione predisposta in occasione del IV incontro Quadrilaterale
tra gli Organi di giustizia costituzionale di Italia, Francia, Spagna e Portogallo
tenutosi a Roma il 23 giugno 2023*

INDICE

SENTENZA N. 11 ANNO 2023	pag. 5
SENTENZA N. 236 ANNO 2022	pag. 13
SENTENZA N. 216 ANNO 2022	pag. 21
SENTENZA N. 235 ANNO 2021	pag. 32
SENTENZA N. 228 ANNO 2021	pag. 46
SENTENZA N. 80 ANNO 2021	pag. 59
SENTENZA N. 34 ANNO 2021	pag. 72
SENTENZA N. 234 ANNO 2020	pag. 83
SENTENZA N. 115 ANNO 2020	pag. 104
SENTENZA N. 4 ANNO 2020	pag. 124
SENTENZA N. 18 ANNO 2019	pag. 141
SENTENZA N. 49 ANNO 2018	pag. 157
SENTENZA N. 250 ANNO 2017	pag. 170
SENTENZA N. 124 ANNO 2017	pag. 196
SENTENZA N. 6 ANNO 2017	pag. 209
SENTENZA N. 241 ANNO 2016	pag. 219
SENTENZA N. 173 ANNO 2016	pag. 227
SENTENZA N. 107 ANNO 2016	pag. 236
SENTENZA N. 88 ANNO 2014	pag. 245
SENTENZA N. 288 ANNO 2012	pag. 260
SENTENZA N. 29 ANNO 2010	pag. 262
SENTENZA N. 30 ANNO 2009	pag. 267

SENTENZA N. 11 ANNO 2023

La riduzione della “tariffa al cancello”, corrisposta dai Comuni conferenti rifiuti urbani ai proprietari di termovalorizzatori, attraverso lo scomputo dei finanziamenti pubblici a fondo perduto e degli ammortamenti dei costi relativi al capitale fornito dal pubblico (norme della Regione Emilia-Romagna)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 6 luglio 2021 (r.o. n. 138 del 2021), il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettere *e*), ed *s*), e 119 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell’ultimo periodo dell’art. 16, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2011, nella parte in cui, nell’ambito della determinazione della tariffa regionale di accesso agli impianti di smaltimento di rifiuti urbani nella titolarità di soggetti privati, comprende la dizione «e considerando anche gli introiti».

1.1.– Il suddetto art. 16, comma 1, nel suo insieme prevede: «[i]n presenza di un soggetto privato proprietario dell’impiantistica relativa alla gestione delle operazioni di smaltimento dei rifiuti urbani di cui all’articolo 183, comma 1, lettera *z*), del decreto legislativo n. 152 del 2006, compresi gli impianti di trattamento di rifiuti urbani classificati R1 ai sensi dell’Allegato C, Parte IV, del decreto legislativo n. 152 del 2006, l’affidamento della gestione del servizio dei rifiuti urbani non ricomprende detta impiantistica che resta inclusa nella regolazione pubblica del servizio. A tal fine l’Agenzia individua dette specificità, regola i flussi verso tali impianti, stipula il relativo contratto di servizio e, sulla base dei criteri regionali, definisce il costo dello smaltimento da imputare a tariffa tenendo conto dei costi effettivi e considerando anche gli introiti».

1.2.– Sotto un primo profilo, il giudice rimettente dubita dell’ultimo periodo dell’art. 16, comma 1, della suddetta legge regionale, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per «possibile contrasto» con la competenza esclusiva statale in materia di ambiente.

In secondo luogo, «[s]otto un diverso profilo», in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, secondo comma, Cost., censura la medesima norma in quanto la riduzione dell’importo della tariffa «potrebbe integrare un tributo o, comunque, una surrettizia “prestazione patrimoniale imposta” [...]».

1.3.– Il giudice rimettente riferisce che le questioni sono sorte nel corso del giudizio di appello avverso le sentenze del TAR Emilia-Romagna, sezione seconda, 16 giugno 2020, n.

408 e n. 413, che avevano rigettato i ricorsi di Herambiente spa, società proprietaria degli impianti di smaltimento, per l'annullamento delle delibere della Giunta della Regione Emilia-Romagna, n. 380 del 2014 e n. 467 del 2015, di attuazione dell'art. 16 della legge regionale n. 23 del 2011, con cui erano stati fissati i «criteri regionali» per l'individuazione e la quantificazione dei costi sostenuti dai soggetti privati proprietari degli impianti di smaltimento dei rifiuti urbani che dovevano essere imputati alla tariffa gravante sugli utenti finali.

1.4.– Il Consiglio di Stato, riuniti gli appelli, ha reputato non fondati i primi tre motivi di impugnazione, sospendendo il giudizio per il quarto motivo.

1.5.– In particolare, con riferimento al primo motivo, il giudice *a quo* ha ritenuto insussistente la violazione del «metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani», di cui al d.P.R. n. 158 del 1999, il cui art. 3 si limita a prevedere che la tariffa di riferimento a regime deve coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani, ma «non esclude *expressis verbis* che anche i ricavi, *lato sensu* intesi, conseguiti dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei RSU in relazione a tale specifica attività possano essere computati al fine di quantificare la tariffa gravante sull'utenza finale».

Le delibere impugate avrebbero quindi effettuato «un'individuazione dei costi reali sostenuti dall'operatore», scomputando, dai costi materiali «e, per così dire, “grezzi”», i «benefici incentivanti» percepiti dall'operatore gravanti sulle casse pubbliche.

Le due delibere, in sostanza, si sarebbero mosse «entro un'analisi *ab interno* della struttura del costo dell'attività di smaltimento», in tal modo «non decampando dai principi generali enucleati dal d.P.R. n. 158 del 1999».

1.6.– Il rimettente, inoltre, rigettati il secondo ed il terzo motivo, ha invece sospeso la decisione in ordine al quarto motivo, ritendo rilevanti e non manifestamente infondate le suddette questioni di legittimità costituzionale.

Ciò in quanto la «ampiezza e la atecnicità» della dizione «introiti» utilizzata nell'ultimo periodo dell'art. 16, comma 1, «evidentemente voluta» dal legislatore regionale, imporrebbe di ritenervi ricompresi anche gli «incentivi per l'energia prodotta da fonte rinnovabile i quali, del resto, nella contabilità dell'impresa configurano materialmente un incremento economico, ovvero in altra prospettiva, una posta reddituale positiva, ossia appunto un “introito”».

Tuttavia, poiché – ad avviso del giudice *a quo* – tali incentivi sarebbero stati erogati per rendere economicamente sostenibili forme di produzione di energia «ambientalmente compatibile», derivante, nella specie, dallo smaltimento dei rifiuti, la relativa disciplina perseguirebbe direttamente e sotto un duplice aspetto (gestione del ciclo dei rifiuti e produzione di energia da fonti rinnovabili) finalità di «tutela dell'ambiente».

La norma regionale, deviando gli effetti economici dell'incentivo, si porrebbe pertanto in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il rimettente lamenta poi, «sotto un diverso profilo», che la sottrazione, dai costi, della quota degli incentivi percepiti in relazione all'operazione di smaltimento «potrebbe integrare un tributo» o comunque «una surrettizia “prestazione patrimoniale imposta”».

Ciò in violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., perché il tributo risulterebbe istituito in una materia «in cui non è stata attribuita potestà tributaria alla Regione», o comunque dell'art. 23 Cost., difettando i «criteri oggettivi tali da integrare la riserva di legge relativa».

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, eccependo l'inammissibilità delle questioni, in quanto sollevate «alla stregua di una duplice ed irrisolta prospettiva interpretativa».

Infatti, il giudice amministrativo, dopo avere deciso e respinto in modo definitivo la censura di violazione del metodo tariffario stabilito dallo Stato (in quanto le delibere regionali non si sarebbero discostate «dai principi generali» enucleati dal d.p.r. n. 158 del 1999), avrebbe poi sollevato la questione di legittimità costituzionale sull'invasione della competenza legislativa statale in materia di ambiente, in considerazione della circostanza che tra gli introiti rientravano anche gli incentivi per le energie da fonti rinnovabili.

In modo contraddittorio, inoltre, avrebbe sollevato un'ulteriore questione di legittimità costituzionale affermando che tale modalità di computo dei costi «potrebbe integrare un tributo o, comunque, una surrettizia prestazione patrimoniale imposta».

Secondo la difesa regionale, in sintesi, le questioni sarebbero proposte sulla base di un presupposto interpretativo «antitetico e non complementare», senza che il giudice rimettente abbia sciolto l'antinomia e indicato quale ricostruzione ermeneutica ritenga corretta.

3.– L'eccezione non è fondata.

3.1.– Le questioni sono formulate in modo solo apparentemente ancipite, perché in realtà il giudice *a quo* chiarisce sufficientemente la propria opzione interpretativa in relazione all'effetto della norma censurata, ponendo poi a questa Corte, sotto distinti profili, complementari e non antitetici (sentenza n. 95 del 2020), concorrenti questioni di legittimità costituzionale.

4.– Nel merito, la questione relativa alla asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non è fondata.

Tale questione attiene alla determinazione della tariffa regionale, la cosiddetta “tariffa al cancello”, che, nella fase finale del ciclo integrato dei rifiuti – la cui regolazione è, nello specifico, affidata all’Agenzia territoriale dell’Emilia Romagna per il servizio idrico e i rifiuti (ATERSIR), che opera nell’unico Ambito territoriale ottimale individuato nella Regione – deve essere versata a titolo di corrispettivo ai proprietari degli impianti di smaltimento dai soggetti che vi conferiscono i rifiuti urbani.

4.1.– La base normativa della tariffa in oggetto si rinviene, innanzitutto, nei commi da 2 a 5 dell’art. 49 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), cosiddetto “decreto Ronchi”, che, dando attuazione al principio europeo “chi inquina paga”, hanno previsto la copertura integrale dei costi relativi al ciclo integrato dei rifiuti.

Tale previsione ha poi trovato conferma nell’art. 25, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 27, in base al quale: «[...] all’affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l’accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d’ambito».

Per quanto qui interessa va sottolineato che il comma 5 dell’art. 49 del d.lgs. n. 22 del 1997 ha introdotto il cosiddetto “metodo normalizzato” «per definire le componenti dei costi e determinare la tariffa di riferimento», la cui elaborazione è stata in concreto effettuata dal d.P.R. n. 158 del 1999, tutt’ora vigente, in attesa di nuova regolamentazione, per effetto degli artt. 238, comma 11, e 265 (quest’ultima, quale disposizione transitoria) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

In particolare, l’art. 2 del d.P.R. n. 158 del 1999 ha stabilito che la «tariffa di riferimento» rappresenta «l’insieme dei criteri e delle condizioni che devono essere rispettati per la determinazione della tariffa» e ha precisato che questa «a regime deve coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani e deve rispettare la equivalenza di cui al punto 1 dell’allegato 1».

Sulla scorta di tale «equivalenza» il totale delle entrate tariffarie deve coprire i costi di gestione del ciclo dei servizi, quelli comuni e anche quelli d’uso del capitale (interessi passivi, ammortamenti e accantonamenti), nel senso che tutti i costi relativi al ciclo dei rifiuti devono trovare integrale copertura.

La tariffa si compone, quindi, di una parte fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi

ammortamenti, e da una parte variabile, rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione.

4.2.– Nell'ordinanza di rimessione il Consiglio di Stato ha affermato, da un lato, che le due delibere regionali impugnate, n. 380 del 2014 e n. 467 del 2015, hanno fatto corretta applicazione dei «principi generali» di cui al d.P.R. n. 158 del 1999, ma che, dall'altro, la specificazione effettuata dall'art. 16, comma 1, ultimo periodo, della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2011, consentendo di scomputare, per il calcolo della tariffa, i finanziamenti pubblici a fondo perduto e gli ammortamenti dei costi relativi al capitale fornito dal pubblico, determinerebbe una violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

Ciò in quanto, modificando il «fruitore sostanziale» dell'incentivo, la norma regionale si frapporrebbe fra il «destinatario formale dell'incentivo» e l'incentivo medesimo, deviando quest'ultimo e i suoi effetti economici in favore di altro soggetto, ossia verso la «collettività utente del servizio», con conseguente «riduzione della tariffa», di fatto rendendo meno sostenibili le forme di produzione di energia compatibili con l'ambiente.

4.3.– Il giudice *a quo* non contesta quindi la possibilità per la Regione di dettagliare, nell'ambito della propria competenza concorrente in materia di «produzione di energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., il metodo normalizzato stabilito dal d.P.R. n. 158 del 1999, che del resto all'art. 2 identifica «criteri» per il calcolo della tariffa e «non esclude *expressis verbis* che anche i ricavi, *lato sensu* intesi, conseguiti dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei RSU in relazione a tale specifica attività possano essere computati al fine di quantificare la tariffa gravante sull'utenza finale».

Contesta piuttosto che la norma regionale, consentendo di includere tra i ricavi anche i finanziamenti pubblici a fondo perduto e gli ammortamenti dei costi relativi al capitale fornito dal pubblico, determinerebbe una specificazione non consentita dei «criteri generali» del metodo normalizzato, realizzando un'indebita interferenza – a danno della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente – sulla *ratio* che giustifica gli incentivi statali.

Tale *ratio*, infatti, dovrebbe leggersi come diretta a beneficiare unicamente il titolare dell'impianto di termovalorizzazione, il quale, chiamato a sostenerne gli ingenti costi di realizzazione, solo in forza della percezione dell'incentivo avrebbe potuto ritenere «economicamente sostenibili forme di produzione di energia ambientalmente compatibile».

4.4.– Tale assunto non può essere condiviso.

4.4.1.– La realizzazione di un termovalorizzatore dipende da scelte indubbiamente più complesse di quelle rappresentate dal giudice rimettente.

All'interno di un determinato contesto territoriale, infatti, il raggiungimento dell'auspicabile obiettivo di produrre energia dai rifiuti urbani non riciclabili non dipende solo dalla decisione di investimento di un determinato imprenditore, ma anche, secondo le normative vigenti, da determinazioni delle autorità pubbliche, quanto, ad esempio, alla pianificazione, alle autorizzazioni ambientali, alla programmazione. Né può essere trascurato il rilievo di un coinvolgimento della popolazione interessata.

Tanto più l'incentivo statale si rifletterà anche sulla comunità territoriale di riferimento, tanto maggiore sarà quindi la possibilità che possa effettivamente raggiungere il proprio obiettivo, ovvero quello di indurre soluzioni ambientalmente virtuose.

4.4.2.– L'esistenza di questo riflesso sulla popolazione interessata è, perlomeno in prospettiva, considerata dalla normativa statale, dal momento che l'art. 1, comma 654, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)» stabilisce, in materia di TARI (tassa sui rifiuti), che «[i]n ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente».

In questo contesto normativo, la riduzione, a valle, della “tariffa al cancello”, per effetto del censurato art. 16, comma 1, corrisposta dai comuni che utilizzano il termovalorizzatore per lo smaltimento dei rifiuti urbani, determina quindi un minor peso dei costi da questi sostenuti e di conseguenza, per un principio di “vasi comunicanti”, permette una riduzione, a monte, della TARI richiesta ai propri cittadini.

Si tratta di una esternalità positiva che può concorrere in modo significativo a spingere la popolazione interessata ad accettare la decisione di realizzare il termovalorizzatore.

Lo stesso, peraltro, può dirsi, su un altro piano, anche con riferimento a quegli impianti destinati, nella fase finale del ciclo dei rifiuti urbani, al riciclo anziché alla produzione di energia attraverso la termovalorizzazione. Il successo dell'economia circolare, basata sul recupero e il riutilizzo, presuppone, infatti, l'attiva cooperazione della popolazione interessata attraverso la raccolta differenziata.

4.4.3.– Non può quindi considerarsi estranea alla *ratio* di queste specifiche forme statali di incentivi – che è indubbiamente diversa, ad esempio, da quella dei cosiddetti “Conti Energia”, tuttavia, non avulsi anch'essi da esigenze di «equo bilanciamento degli opposti

interessi in gioco» (sentenza n. 16 del 2017) – quella di potersi riferire, in una logica di comune vantaggio, a una pluralità di potenziali destinatari.

Con riferimento al perdurante beneficio per l'imprenditore va, al riguardo, ricordato che la norma regionale censurata, dopo aver chiarito che dall'affidamento della gestione del servizio dei rifiuti urbani resta esclusa l'impiantistica di cui sia proprietario un soggetto privato, precisa che «detta impiantistica [...] resta inclusa nella regolazione pubblica del servizio».

Tale regolazione pubblica, che, riflettendo le esigenze della comunità, si traduce nel criterio della mera copertura dei costi effettivi, non attiene però al libero mercato dei rifiuti speciali, dei cui proventi beneficia interamente, ed esclusivamente, l'imprenditore che, grazie agli incentivi pubblici, ha realizzato il termovalorizzatore.

Le delibere regionali qui in considerazione sono, del resto, riferite a imprese che, come normalmente avviene, utilizzano gli impianti di smaltimento non solo per i rifiuti urbani (per i quali la tariffa è sottoposta, come detto, a regolamentazione pubblica), ma anche per i rifiuti speciali, per i quali il prezzo è appunto stabilito in regime di libero mercato.

4.4.4.– Va peraltro considerato, a ulteriore conferma della razionalità della logica del beneficio diffuso, che, in assenza della suddetta regolazione pubblica, sfruttando le economie di scala di impianti realizzati grazie anche a finanziamenti pubblici a fondo perduto, si verificherebbe, come sottolineato dalla difesa regionale, un abnorme «vantaggio per il privato proprietario, che con la stessa “macchina” finanziata *pro quota* dal pubblico opera sul mercato libero dei rifiuti speciali, in relazione ai quali tratterrà, insieme ad ogni altra entrata, anche l'intero vantaggio connesso agli incentivi collegati all'impianto di smaltimento».

4.5.– Le considerazioni appena esposte valgono anche con riferimento agli ammortamenti, che la norma regionale consente di inserire nell'ampio *genus* degli «introiti»; altrimenti l'imprenditore, dopo essere stato beneficiario di un finanziamento pubblico a fondo perduto per la realizzazione degli impianti di smaltimento, potrebbe poi scomputare dalla tariffa quote annuali di ammortamento di costi, in realtà, non sostenuti direttamente, in quanto coperti dalla provvista pubblica.

4.6.– Una volta ricostruiti in questi termini gli effetti della norma regionale, si deve escludere che l'ultimo periodo dell'art 16, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2011 abbia determinato, come sostenuto dal giudice *a quo*, una deviazione degli incentivi lesiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

4.7.– A conforto delle esposte conclusioni, non è indifferente ricordare che l'ARERA, istituita con l'art. 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020),

chiamata a fornire chiarimenti in ordine alla adozione della sua prima delibera (n. 443/2019/R/rif), con cui ha definito i criteri per l'individuazione del valore della tariffa relativa al ciclo integrato dei rifiuti per il periodo 2018-2021, con la determinazione n. 02/DRIF/2020, ha precisato che all'interno della tariffa regionale «i ricavi da incentivi all'energia prodotta da fonti rinnovabili sono valorizzati in continuità con quanto disposto dagli Enti territorialmente competenti precedentemente all'entrata in vigore del MTR [Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti]».

Più specificamente, poi, nella delibera 363/2021/R/rif, relativa al periodo 2022-2025, proprio in riferimento alla tariffa “al cancello”, ottenuta con il nuovo metodo MTR-2, ARERA ha ritenuto «opportuno confermare il mantenimento dei fattori di *sharing* (intesi come fattori di ripartizione dei benefici tra gestori e utenti) – già introdotti nel primo periodo regolatorio –».

La descritta logica della ripartizione dei benefici risponde, del resto, alla consapevolezza della complessità della tutela dell'ambiente, che peraltro oggi trova una specifica valorizzazione, «anche nell'interesse delle future generazioni», nel novellato art. 9, terzo comma, Cost.

5.– La seconda questione, relativa alla dedotta violazione degli artt. 23, 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost. è anch'essa non fondata, in quanto la norma regionale censurata, limitandosi a stabilire «e considerando anche gli introiti», inerisce esclusivamente al metodo di calcolo matematico della “tariffa al cancello” e si pone su un piano che, di per sé, è concettualmente estraneo a quello di un prelievo coattivo configurabile come un'imposizione tributaria o una prestazione patrimoniale imposta.

Non vengono, quindi, in questione né l'ambito entro cui si può muovere l'autonomia impositiva regionale, cui, peraltro, a differenza da quanto ritenuto dal giudice *a quo*, non è preclusa, in determinati casi, la possibilità di stabilire, «nel rispetto dei principi di coordinamento», tributi propri in materia ambientale (sentenza n. 82 del 2021), né il rispetto dei criteri inerenti alla base legale della riserva relativa di cui all'art. 23 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, ultimo periodo, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2011, n. 23 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente), sollevate, in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettere s) ed e), e 119, secondo comma, Cost., dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

SENTENZA N. 236 ANNO 2022

Usi civici – In genere – Materia ascrivibile all’ordinamento civile, di competenza esclusiva statale – Vocazione ambientalista dei relativi beni – Conseguente sottoposizione a vincolo paesaggistico – Necessità di regolamentazione uniforme sul territorio nazionale (nella specie: illegittimità costituzionale di disposizione della Regione Calabria che proroga al 31 dicembre 2022 i procedimenti semplificati per la liquidazione degli usi civici, l’affrancazione dei fondi enfiteutici e la legittimazione delle occupazioni *sine titulo*)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2021, per violazione degli artt. 9, 117, secondo comma, lettere *s*) ed *l*), nonché 118 Cost.

2.– La norma impugnata prevede la sostituzione, «[a]lla fine del comma 1 dell’articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici)», delle parole: «31 dicembre 2021» con le seguenti: «31 dicembre 2022».

La disposizione così prorogata (ossia il citato art. 27 della legge reg. Calabria n. 18 del 2007) stabilisce una procedura semplificata per la liquidazione degli usi civici, per la legittimazione delle occupazioni *sine titulo* di terre del demanio civico comunale e per l’affrancazione del fondo enfiteutico.

In particolare, essa dispone per le aree di cui all’art. 26, comma 1, della medesima legge – «aree con destinazione urbanistica edificatoria, commerciale agricola o industriale, ovvero aree parzialmente o completamente edificate o pertinenze di fondi urbani» – un procedimento che esonera l’istante dal dover acquisire il parere delle comunità montane, nonché l’approvazione o il visto regionali.

Al contempo, l’art. 27, comma 4, della stessa legge reg. Calabria n. 18 del 2007 delinea un meccanismo di silenzio assenso, in base al quale «[l]’istanza si intende favorevolmente accolta ove il comune non comunichi entro il termine di centoventi giorni dalla presentazione il rigetto della stessa, ovvero rappresenti esigenze istruttorie o richieda l’integrazione di atti o documenti, nel qual caso, il termine è interrotto e riprende a decorrere per ulteriori centoventi giorni dall’espletamento dell’istruttoria o dall’integrazione documentale».

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la norma impugnata sia idonea a

«determinare, irrimediabilmente, [la] stabilizzazione» di una disciplina, che violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., relativamente alla materia della «“tutela dell’ambiente” e “dell’ecosistema”», nonché l’art. 118 Cost.

Ad avviso del ricorrente, il legislatore regionale avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva statale e avrebbe modificato unilateralmente, anziché tramite la pianificazione condivisa, il regime di beni gravati dal vincolo paesaggistico di cui all’art. 142, comma 1, lettera *h*), cod. beni culturali, in tal modo violando anche il principio di leale collaborazione.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva, inoltre, che la disciplina impugnata andrebbe a incidere sul regime degli «usi civici e ora domini collettivi», ascrivibile alla materia «ordinamento civile» di esclusiva competenza statale, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

La difformità della disposizione regionale prorogata rispetto a quanto previsto dalle norme statali pregiudicherebbe il fondamento ultimo della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, vale a dire la necessaria uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale.

5.– Questa Corte ritiene di esaminare anzitutto l’eccepita lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

La questione è fondata.

5.1.– La disciplina statale in materia di usi civici, nella sua complessa e articolata evoluzione, si è focalizzata su molteplici profili ascrivibili all’ordinamento civile, come sottolineato di frequente da questa Corte (sentenze n. 228 del 2021, n. 71 del 2020, n. 178 e n. 113 del 2018 e n. 103 del 2017): il regime della particolare categoria di beni, le vicende giuridiche che li riguardano, gli interessi implicati, nonché la natura e la titolarità delle situazioni giuridiche soggettive.

5.1.1.– In particolare, la disposizione regionale impugnata, che proroga la previsione di procedure semplificate dirette alla liquidazione degli usi civici, alla affrancazione del fondo enfiteutico e alla legittimazione delle occupazioni *sine titulo*, implicitamente si richiama ai paradigmi delineati dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l’art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall’art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), nonché dal regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno).

Tale normativa statale, da un lato, adotta una prospettiva liquidatoria, quale riflesso di una «posizione di disfavore con cui il legislatore dell'epoca valutava l'uso promiscuo delle risorse fondiarie» (sentenza n. 228 del 2021), in quanto ritenuto foriero di conflittualità nel mondo agricolo, da un altro lato, tratteggia i caratteri dei beni che restano destinati agli usi collettivi, pur sotto l'egida della proprietà pubblica e talora della proprietà di associazioni agrarie.

In base alla citata legge n. 1766 del 1927, la liquidazione degli usi civici consiste in una trasformazione del diritto reale atipico di uso civico: talora nella proprietà pubblica di una parte del fondo, che viene scorporata e divisa dalla restante parte lasciata alla proprietà privata (artt. 5 e 6); talora nella sua mera conversione in un canone di natura enfiteutica spettante al comune (art. 7, primo comma); talora – ma solo nel caso delle ex province pontificie – nell'attribuzione della proprietà «a favore della popolazione di un Comune, di una frazione, o di una associazione agraria» (art. 7, secondo comma), a seguito di un meccanismo di affrancazione invertita, che fa salva l'imposizione di un canone a favore del privato.

Inoltre, rispetto ai beni assegnati in proprietà a un comune, o a una frazione, o a una associazione agraria – o ad essi pervenuti all'esito dei citati meccanismi – il legislatore opera una ulteriore distinzione fra le terre con una destinazione boschiva o pascoliva e le terre «convenientemente utilizzabili per la coltura agraria» (art. 11, primo comma). Solo per queste ultime si prevede un processo di quotizzazione e l'assegnazione a privati di diritti reali di enfiteusi, fermo restando l'onere *propter rem* di corrispondere il canone enfiteutico e salva la possibilità, a seguito dell'apporto di migliorie, di affrancare il fondo, ciò che conduce all'acquisizione della proprietà privata (art. 21, secondo comma).

Infine, quanto al terzo paradigma cui si rapporta la previsione regionale, la legittimazione delle occupazioni *sine titulo*, essa riguarda – sempre in base alla legislazione statale del 1927 – l'ipotesi nella quale sui beni di proprietà di un comune, di una frazione, o di una associazione agraria si verificano occupazioni *sine titulo* protratte per almeno dieci anni, a fronte delle quali, se «l'occupatore [...] abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie» e se «la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni», è eccezionalmente ammesso un meccanismo di legittimazione (art. 9, commi primo e secondo), fatta salva l'imposizione di un canone di natura enfiteutica a favore del comune, della frazione o delle associazioni.

In sostanza, i meccanismi di liquidazione degli usi civici, di affrancazione del fondo enfiteutico e di legittimazione delle occupazioni *sine titulo* delineati dal legislatore statale consentono, in talune particolari ipotesi e per differenti ragioni, di trasformare il diritto reale di uso civico in una prestazione pecuniaria.

Dove invece la destinazione agli usi civici permane, la stessa legge del 1927 già prospettava, insieme alla fruizione collettiva, un regime di inalienabilità (nei termini previsti dall'art. 12, secondo comma), e dunque di indisponibilità del bene, nonché la garanzia della sua destinazione.

Vero è che, a fronte di un tale assetto, lo stesso Stato ha ritenuto di delegare alle regioni – negli anni settanta del precedente secolo – le funzioni amministrative relative alle citate procedure (art. 66, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»), con l'eccezione dell'approvazione delle legittimazioni, di cui all'art. 9 della legge n. 1766 del 1927, che deve essere effettuata con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la regione interessata (art. 66, settimo comma, dello stesso d.P.R. n. 616 del 1977).

Senonché, la delega si limita, per l'appunto, alle funzioni amministrative e, dunque, non consente alle regioni di disciplinare i presupposti sostanziali dei diversi meccanismi e, invero, neppure di intervenire sui relativi procedimenti, ove il distacco dal modello delineato dal legislatore statale finisca per tradursi in un diverso modo di incidere sul regime giuridico di tali beni, operante solo nella singola regione (*infra*, punto 5.2.).

Del resto, anche di recente questa Corte ha escluso «che “nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 [...], il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia “agricoltura e foreste” di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche” (sentenza n. 113 del 2018)» (sentenza n. 71 del 2020).

5.1.2.– Il contrasto della disciplina regionale impugnata con la competenza esclusiva statale, segnata dal perimetro dell'ordinamento civile, emerge poi con ulteriore evidenza, ove si passi a considerare l'impostazione della legislazione statale successiva a quella sopra richiamata.

Si tratta, infatti, di una normativa tutta ispirata all'obiettivo assiologico della conservazione di realtà e di territori, che vedono intrecciarsi l'ambiente e il paesaggio con le tradizioni antropologiche e culturali associate ai luoghi.

Un simile connubio si rinviene in due ordini di interventi.

Il primo è quello che ha imposto l'apposizione di un vincolo paesaggistico alle «aree assegnate alle università agrarie e [al]le zone gravate da usi civici» (art. 1, primo comma, lettera *h*, del d.l. n. 312 del 1985, convertito, con modificazioni, nella legge n. 431 del 1985, che ha integrato l'art. 82, quinto comma, lettera *h*, del d.P.R. n. 616 del 1977, ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, recante «Protezione delle bellezze naturali», disposizione poi trasfusa nell'art. 142, comma 1, lettera *h*, cod. beni culturali).

Il secondo si identifica con la disciplina recata dalla legge n. 168 del 2017, fortemente innovativa rispetto ai capisaldi civilistici dell'istituto, a partire dal riconoscimento di una nuova istituzione espressamente attuativa degli artt. 2, 9, 42, secondo comma, e 43 Cost., i domini collettivi, qualificati come «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» e riferiti a una «collettività [di] membri» (art. 1, comma 1), che traggono normalmente utilità dal fondo (art. 2, comma 3, lettera *a*).

A tale paradigma si raccorda una nuova categoria di beni collettivi che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, ricomprende non soltanto le terre attribuite, originariamente o all'esito di liquidazioni, a comuni, frazioni o associazioni agrarie, nonché quelle derivanti da «scioglimento delle promiscuità» e da altri meccanismi previsti dalla legge n. 1766 del 1927; «da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici; da permuta o da donazione», ma anche le terre collettive delle comunioni familiari montane; i corpi idrici sui quali i residenti esercitano gli usi civici e, infine, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), le terre gravate da usi civici non ancora liquidati su proprietà di soggetti pubblici o privati. A tutto questo insieme di beni viene riferito il regime giuridico «dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» (art. 3, comma 3).

La natura del bene si dimostra, dunque, funzionale a un interesse di godimento collettivo che spetta ai componenti della comunità, i quali sono al contempo vincolati, nella conservazione della destinazione delle terre, al rispetto di una «comproprietà inter-generazionale» (art. 1, comma 1, lettera *c*).

Quanto alla forma giuridica che la legge statale associa all'interesse, si tratta o di una proprietà collettiva (art. 1, comma 1, lettera *c*, e comma 2) o di «diritti di uso civico» *in re aliena* (art. 1, comma 2), senza attribuzione di quote, la cui titolarità è riferita a «enti esponenziali [...] di diritto privato» (art. 1, comma 2), secondo una logica radicalmente distinta da quella del dominio individuale, ma che si colloca ugualmente nel solco della dimensione privatistica.

L'approccio fortemente conservativo della nuova disciplina rende non agevole il coordinamento ermeneutico con la precedente legge n. 1766 del 1927, che non è stata abrogata

con il nuovo intervento.

Per un verso, vengono attribuiti anche alle terre gravate da usi civici non ancora liquidati (art. 3, comma 1, lettera *d*, della legge n. 168 del 2017) i caratteri della inalienabilità, della indivisibilità, della inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. Per un altro verso, l'art. 3, comma 6, della medesima legge fa espresso riferimento al «caso di liquidazione degli usi civici».

Il punto di saldatura fra perpetua destinazione dei beni e liquidazione degli usi civici viene individuato dallo stesso art. 3, comma 6, nel mantenimento del vincolo paesaggistico anche all'esito del meccanismo liquidatorio.

Un così delicato e complesso raccordo normativo, che impone il massimo rigore nella verifica dei presupposti sostanziali che consentono di accedere alla liquidazione degli usi, alla affrancazione del fondo e alla legittimazione delle occupazioni *sine titulo*, non consente alcuna ingerenza da parte del legislatore regionale.

5.2.– Per converso, l'impugnato art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2021 non solo invade una materia di esclusiva competenza del legislatore statale, ma oltretutto, nel prorogare la vigenza di una disciplina improntata alla massima semplificazione delle citate procedure, si colloca agli antipodi delle esigenze cui fa fronte la disciplina statale.

Dove la legislazione statale prevede la competenza regionale e, nel caso delle legittimazioni di cui all'art. 9 della legge n. 1766 del 1927, il decreto del Presidente della Repubblica, d'intesa con la regione interessata (*supra*, punto 5.1.1), l'art. 27 prorogato dal citato art. 1 esclude *tout court* l'approvazione e lo stesso visto regionale, così facendo residuare la mera competenza comunale ai sensi dell'art. 14 della legge reg. Calabria n. 18 del 2007.

Infine, e soprattutto, il legislatore regionale dispone un meccanismo di silenzio assenso il quale espone al rischio che non vengano effettuati i delicati e rigorosi accertamenti richiesti rispetto ai procedimenti di liquidazione degli usi civici, di affrancazione dei fondi, nonché rispetto alla eccezionale previsione della legittimazione di occupazioni *sine titulo*.

Un tale meccanismo non solo non è contemplato dal legislatore statale, ma al contrario – come si dirà (*infra*, punto 6) – in presenza del vincolo paesaggistico è espressamente escluso.

In sostanza, la disciplina regionale impugnata configura un procedimento semplificato che, nel distaccarsi dal modello delineato dal legislatore statale e dalle finalità conservative dei beni gravati da usi civici, si risolve in un diverso modo di incidere sul regime giuridico di tali beni, il che non compete in alcun modo alle regioni.

5.3.– Deve, dunque, ritenersi fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2021, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*),

Cost., in quanto disposizione che proroga una disciplina invasiva della materia di competenza esclusiva del legislatore statale «ordinamento civile», differenziando, per il solo territorio della Regione Calabria, il modo di procedere alla liquidazione degli usi civici, all'affrancazione del fondo enfiteutico e alla legittimazione delle occupazioni *sine titulo*.

Viene, in tal modo, intaccato il fondamento stesso della «attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato» della competenza in materia di ordinamento civile, che si rinviene «nell'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati» (da ultimo sentenza n. 228 del 2021; nello stesso senso, sentenza n. 75 del 2021).

6.– Parimenti fondata è la questione di legittimità costituzionale posta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., con riguardo alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La richiamata evoluzione della disciplina statale attesta una «consolidata vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi» (sentenza n. 228 del 2021) che – secondo un orientamento costante di questa Corte (sentenze n. 228 del 2021, n. 103 del 2017, n. 367 del 2007, n. 46 del 1995, n. 133 del 1993, n. 391 del 1989, n. 151, n. 152 e n. 153 del 1986) – «chiama in causa la competenza esclusiva del legislatore statale» in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (ancora sentenza n. 228 del 2021).

Il d.l. n. 312 del 1985, convertito nella legge n. 431 del 1985, all'art. 1, comma 1, e, con il medesimo contenuto, il successivo codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 142, comma 1, lettera *h*) hanno sottoposto a vincolo paesaggistico tutti i beni destinati a usi civici, senza operare alcuna distinzione fra destinazione boschiva e pascoliva o destinazione agricola. È il segno, insieme a una generalizzata esigenza di protezione del paesaggio, di un nuovo rapporto fra ambiente e agricoltura, di un possibile utilizzo eco-sostenibile della terra che vede coniugarsi la fruizione collettiva con le istanze di conservazione «degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di “una integrazione tra uomo e ambiente naturale” (art. 1, comma 3, della legge quadro sulle aree protette, 6 dicembre 1991, n. 394)» (sentenza n. 46 del 1995).

L'impostazione trova una chiara conferma nella legge n. 168 del 2017 che, all'art. 2, comma 1, motiva la tutela e la valorizzazione dei beni collettivi di godimento, anche a beneficio delle «future generazioni» (sentenza n. 228 del 2021), con la loro attitudine a configurarsi quali: «a) elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali; b) strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale; c) componenti stabili del sistema ambientale; d) basi territoriali di istituzioni storiche di

salvaguardia del patrimonio culturale e naturale; e) strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale; f) font[i] di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto».

Ebbene, la disciplina regionale contestata, nel prorogare la possibilità di liquidare gli usi civici, di affrancare i fondi e di legittimare le occupazioni *sine titulo*, attraverso un procedimento semplificato che esclude l'approvazione o il nulla osta della regione, non solo invade la competenza esclusiva del legislatore statale in materia ambientale, ma deroga alle stesse previsioni statali quanto ai soggetti competenti a provvedere (*supra*, punto 5.2.), eludendo i controlli predisposti a tutela del paesaggio e dell'ambiente.

Inoltre, e soprattutto, la disposizione regionale impugnata proroga un meccanismo di silenzio assenso nell'approvazione dei citati provvedimenti che, riguardando beni gravati dal vincolo paesaggistico, si pone in aperta collisione con la legislazione statale. L'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e successive modificazioni, esclude l'applicazione del silenzio assenso cosiddetto "verticale", ove vengano in rilievo il patrimonio culturale e paesaggistico o l'ambiente (da ultimo si veda la sentenza n. 160 del 2021).

Una tale semplificazione di procedimenti che necessitano, per il loro contenuto e il loro incidere su beni di rilievo paesaggistico, ambientale e culturale, di controlli effettivi, non surrogabili con il mero trascorrere del tempo, determina la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

7.– È, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2021 che, nel disporre la proroga dell'art. 27 della legge reg. Calabria n. 18 del 2007, ha invaso la competenza esclusiva del legislatore statale in materia sia di ordinamento civile sia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

8.– Sono assorbite le ulteriori questioni promosse dal ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2021, n. 41, recante «Modifica dell'articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici). Proroga termini».

SENTENZA N. 216 ANNO 2022

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Collocazione e limiti all’installazione – Individuazione di criteri – Compito riservato alle linee guida ministeriali – Conseguente divieto, per le Regioni, di provvedere autonomamente (nel caso di specie: illegittimità costituzionale di norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia che individuano una serie di condizioni per la realizzazione di impianti fotovoltaici)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 4 gennaio 2022 e depositato l’11 gennaio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l’art. 4, commi 17 e 18, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2021, che pongono limiti e condizioni all’installazione di impianti fotovoltaici nel territorio della Regione, per contrasto:

– con l’art. 117, terzo comma, Cost. in relazione ai principi fondamentali determinati dalla legislazione statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia»;

– con l’art. 117, primo comma, Cost. in relazione all’art. 15, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;

– con l’art. 41 Cost.;

– con l’art. 97 Cost.;

– con gli artt. 4 e 5 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia.

2.– È necessario preliminarmente precisare l’oggetto del ricorso e, conseguentemente, il *thema decidendum* sottoposto a questa Corte.

2.1.– Quanto al comma 17, la Regione eccepisce anzitutto l’inammissibilità delle censure rivolte nei confronti delle lettere *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *g)* e *h)*, perché di esse non vi sarebbe alcuna menzione nella delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato il ricorso; di talché (parzialmente) ammissibile risulterebbe soltanto l’impugnazione relativa alla lettera *a)* di tale comma.

L’eccezione non può essere accolta. Dall’esame sia della delibera autorizzativa del Consiglio dei ministri, sia del tenore complessivo del ricorso, emerge chiaramente come quantomeno la censura riferita al contrasto con la riserva di amministrazione, asseritamente ricavabile dal paragrafo 17.1 delle linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da

fonti rinnovabili, interessi l'intero comma 17, in quanto si contesta in radice la scelta di procedere con legge all'individuazione delle aree inidonee.

2.2.– Quanto invece al comma 18, dalla relazione allegata alla delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri e dal tenore complessivo del ricorso emerge univocamente che le censure governative si appuntano soltanto sulle disposizioni di cui alle lettere *a)*, *d)* e *f)*; e l'Avvocatura generale dello Stato ha confermato in udienza l'intenzione del ricorrente di limitare l'impugnazione a tali tre previsioni.

3.– Il ricorrente impugna dunque, in primo luogo, l'intero comma 17 dell'art. 4 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2021.

La disposizione impugnata recita: «Non sono idonee per la realizzazione degli impianti fotovoltaici a terra di cui al comma 16:

a) le aree individuate dal piano regolatore comunale in esito alla conformazione al PPR e a una lettura paesaggistica approfondita, ai sensi dell'articolo 14 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPR;

b) i siti regionali inseriti nella lista del patrimonio mondiale culturale e naturale riconosciuto dall'UNESCO e nelle relative zone tampone, nonché i siti per i quali è stata presentata la candidatura per il riconoscimento UNESCO;

c) i siti Natura 2000 e le aree naturali tutelate ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), e della legge regionale 30 settembre 1996, n. 42 (Norme in materia di parchi e riserve naturali regionali);

d) le aree e i beni di notevole interesse culturale di cui alla parte II del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), le aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 del decreto legislativo 42/2004 e i relativi ulteriori contesti, le zone di interesse archeologico e gli ulteriori contesti d'interesse archeologico, nonché le aree a rischio potenziale archeologico indicate nel PPR o negli strumenti urbanistici comunali;

e) le aree ricadenti nei beni paesaggistici di cui all'articolo 142, comma 1, del decreto legislativo 42/2004, o loro ulteriori contesti, o in generale ulteriori contesti, ferma restando la facoltà del richiedente di presentare documentazione idonea a dimostrare la non interferenza degli impianti con gli obiettivi e la disciplina d'uso previsti dal PPR;

f) le aree agricole ricomprese in zone territoriali omogenee F di "Tutela ambientale" individuate dagli strumenti urbanistici generali comunali adeguati al PURG;

g) le aree localizzate in comprensori irrigui serviti dai Consorzi di bonifica e oggetto di riordino fondiario;

h) le aree agricole che rientrano nelle classi 1 e 2 di capacità d'uso secondo la Land Capability Classification (LCC) del United States Department of Agriculture (USDA) e individuate nella Carta regionale di capacità d'uso agricolo dei suoli, ferma restando la facoltà del richiedente di presentare idonea documentazione e, in particolare, una relazione pedologica, finalizzata alla riclassificazione delle aree di interesse aziendale».

3.1.– Secondo il ricorrente, tale disposizione – individuando una serie di aree inidonee alla realizzazione di impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW – si porrebbe in primo luogo in contrasto con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e dunque con l'art. 117, terzo comma, Cost. Tali principi si ricaverebbero dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle linee guida da esso previste.

Il ricorrente assume altresì che la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con i «principi generali di cui al mutando quadro normativo statale», delineato dalla legge delega n. 53 del 2021 e dal d.lgs. n. 199 del 2021, attuativo della delega; dal che discenderebbe – secondo quanto pare evincersi dal ricorso – un diverso profilo di violazione dello stesso art. 117, terzo comma, Cost. In particolare, il ricorrente lamenta che la disciplina impugnata anticiperebbe di fatto i contenuti del decreto interministeriale previsto dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, che dovrà dettare principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti.

3.2.– Circa il primo profilo, la Regione eccepisce preliminarmente la non vincolatività delle linee guida nei propri confronti. Le competenze in materia di energia della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sarebbero infatti specificamente regolate dalle norme di attuazione dello statuto speciale, e segnatamente dal d.lgs. n. 110 del 2002. Quest'ultimo non si sarebbe limitato a estendere alla Regione autonoma la competenza in materia di energia di cui godono le regioni ordinarie ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., bensì avrebbe «stabilito un regime proprio e speciale della Regione in materia di energia». Né la vincolatività delle linee guida potrebbe fondarsi sulla circostanza che la loro adozione sia stata decisa in sede di Conferenza unificata, dal momento che in tale occasione l'assenso da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sarebbe stato espressamente subordinato all'introduzione di una clausola di salvaguardia delle competenze delle autonomie territoriali, clausola poi non inserita nelle linee guida.

3.3.– L'eccezione non è fondata.

3.3.1.– La giurisprudenza di questa Corte ha già più volte affermato, rispetto alla generalità delle regioni, che «la disciplina dei regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, riconducibile alla materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale

dell'energia" (art. 117, terzo comma, Cost.), deve conformarsi ai principi fondamentali, previsti dal d.lgs. n. 387 del 2003, nonché, in attuazione del suo art. 12, comma 10, dalle menzionate Linee guida (*ex plurimis*, sentenze n. 258 del 2020, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019 e n. 69 del 2018)» (sentenza n. 177 del 2021). Con riferimento a queste ultime, inoltre, è stato costantemente ricordato che esse, «approvate in sede di conferenza unificata, sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni e sono, pertanto, vincolanti, in quanto “costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria” (sentenza n. 86 del 2019). Nell’indicare puntuali modalità attuative della legge statale, le linee guida hanno “natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)” (sentenza n. 106 del 2020)» (ancora, sentenza n. 177 del 2021). Anche le disposizioni contenute nelle linee guida, quindi, «sono annoverate – per giurisprudenza costante di questa Corte – tra i principi fondamentali della materia, vincolanti nei confronti delle Regioni» (sentenza n. 77 del 2022).

3.3.2.– Questi principi sono stati ritenuti applicabili anche nei confronti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dalla sentenza di questa Corte n. 148 del 2019. In quell’occasione, si è infatti affermato che, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», «lo statuto speciale di autonomia non prevede, in favore della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, alcuna competenza legislativa» e che «[o]pera, pertanto, la clausola di equiparazione di cui all’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)». Nella medesima pronuncia si è altresì chiarito che il legislatore della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è «parimenti tenuto al rispetto delle norme fondamentali della materia, quali poste dalla normativa statale».

3.3.3.– Tali conclusioni devono essere ribadite in questa sede. Il d.lgs. n. 110 del 2002, lungi dallo stabilire «un regime proprio e speciale della Regione in materia di energia», come sostiene la difesa regionale, ha la funzione, già riconosciuta dalla sentenza n. 148 del 2019, di dare attuazione alla competenza concorrente in materia di energia che alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è stata attribuita in forza dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Traendo origine non dallo statuto, bensì dalla cosiddetta clausola di maggior favore, la competenza legislativa così acquisita dalla Regione autonoma è soggetta al «regime complessivo del Titolo V» (sentenza n. 119 del 2019), che comprende, per le materie di cui all’art. 117, comma terzo, Cost., l’obbligo di rispettare i principi fondamentali stabiliti dallo Stato; principi che nella materia all’esame sono dettati, come si è già ricordato, dall’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle linee guida da esso previste.

Non può invece condividersi l'assunto della difesa regionale, che finirebbe per far derivare da una normativa che attua la clausola di maggior favore – finalizzata, quest'ultima, semplicemente a evitare che le autonomie differenziate possano trovarsi, a seguito della riforma del Titolo V e sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, in una posizione di minore autonomia rispetto alle regioni a statuto ordinario – competenze legislative addirittura maggiori di quelle spettanti a queste ultime, in una materia rispetto alla quale lo statuto speciale non attribuiva in origine alcuna competenza.

A prescindere da ogni altro rilievo, risulta pertanto inconferente la circostanza – valorizzata dalla difesa regionale – secondo cui la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in sede di Conferenza unificata avrebbe subordinato il proprio assenso all'adozione delle linee guida alla condizione che fosse in esse inserita una clausola di salvaguardia delle competenze delle autonomie differenziate, dal momento che tali competenze – a fronte di quanto appena osservato – non possono, in ogni caso, ritenersi più ampie di quelle di cui godono le regioni a statuto ordinario.

3.4.– Ciò posto, la disposizione impugnata si pone effettivamente in contrasto con la disciplina disegnata dalle linee guida.

3.4.1.– Il paragrafo 17 delle linee guida dispone che «le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3». Tale individuazione deve avvenire «attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione». Le aree non idonee sono quindi individuate dalle regioni «nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di *burden sharing*», nel quale devono essere richiamati gli esiti dell'istruttoria svolta, contenenti «in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate».

Sulla base di tale disciplina, questa Corte ha già più volte affermato che «[l]a dichiarazione di inidoneità deve [...] risultare quale provvedimento finale di un'istruttoria adeguata volta a prendere in considerazione tutta una serie di interessi coinvolti», e che «[i]n

ogni caso l'individuazione delle aree non idonee deve avvenire a opera delle Regioni attraverso atti di programmazione» (sentenza n. 86 del 2019); cosicché «[u]na normativa regionale, che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011)» (sentenza n. 177 del 2021).

In applicazione di questi principi, in diverse occasioni sono state dichiarate costituzionalmente illegittime discipline regionali che, in contrasto con le linee guida, avevano individuato esse stesse le aree inidonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (sentenze n. 121 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 86 del 2019 e n. 69 del 2018).

3.4.2.– La difesa regionale nega il contrasto fra l'impugnato art. 4, comma 17, e le linee guida sulla base essenzialmente di due ordini di argomenti.

In primo luogo, la Regione sostiene che detta disposizione sarebbe in sostanziale sintonia con le linee guida, in quanto non detterebbe limitazioni generali ed astratte, bensì menzionerebbe «aree, delimitate e normalmente di ridotta estensione, già previamente specificamente individuate mediante i pertinenti ed idonei procedimenti amministrativi». In relazione a tali siti, già vi sarebbe stata una valutazione degli interessi concorrenti indicati al paragrafo 17 delle linee guida; sarebbe anzi sulla base di un bilanciamento fra tali interessi che il legislatore avrebbe ritenuto inidonee all'installazione di specifici impianti le aree indicate. Ad esempio, la lettera *a)* dell'impugnato comma 17, nell'indicare quali zone inidonee «le aree individuate dal piano regolatore comunale in esito alla conformazione al PPR e a una lettura paesaggistica approfondita, ai sensi dell'articolo 14 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPR», farebbe riferimento ad aree individuate attraverso «un complesso procedimento amministrativo, nel quale la Regione e lo Stato condividono con il Comune la trascrizione nel Piano regolatore delle valutazioni di non idoneità all'insediamento di impianti fotovoltaici di potenza superiore ad 1 Mw in relazione alla tutela dei beni paesaggistici». Analoghe considerazioni si applicherebbero, secondo la Regione, anche alle lettere *d)*, *e)* e *f)* del medesimo comma.

In secondo luogo, la Regione nega che vi sia contrasto con le linee guida poiché le aree individuate dalla disposizione regionale corrisponderebbero a quelle indicate dall'Allegato 3

(Criteri per l'individuazione di aree non idonee), lettera *f*), delle linee guida. Questo sarebbe il caso, ad esempio, dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO, espressamente indicati come aree inidonee tanto dalla lettera *b*) dell'impugnato comma 17 quanto dall'Allegato 3, lettera *f*), delle linee guida, e, più in generale, delle aree di cui alle lettere *c*), *d*), *e*) *g*) e *h*), dello stesso comma 17, che troverebbero appunto corrispondenza nelle previsioni di cui alla lettera *f*) del menzionato Allegato 3 delle linee guida.

3.4.3.– Questa Corte non è persuasa da tali argomenti.

Il ricorso statale si fonda su un duplice ordine di presupposti, che certamente colgono nel segno e che la difesa regionale a ben guardare non contesta: a) che la previsione di un'«apposita istruttoria» finalizzata all'individuazione di aree non idonee ai sensi del paragrafo 17 delle linee guida impone alla regione di attivare un procedimento amministrativo nel quale vengano bilanciati, da un lato, l'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili, e, dall'altro, gli interessi alla tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale; b) che in base al medesimo paragrafo 17 tale istruttoria è destinata a sfociare non già in una legge, ma – come costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte – in un atto di programmazione avente natura di provvedimento amministrativo, con il quale vengano individuate le aree non idonee.

Contrariamente a quanto argomentato dalla difesa regionale, d'altra parte, non può nemmeno ritenersi consentito ad una legge regionale dichiarare non idonee aree già previamente individuate in esito a procedimenti amministrativi non specificamente funzionali al bilanciamento dei contrapposti interessi sopra menzionati, come quelli cui la disposizione impugnata rinvia. Tali procedimenti non sono infatti finalizzati all'identificazione delle aree inidonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, bensì all'individuazione di altre aree o beni, in funzione di scopi affatto eterogenei rispetto a quello che qui viene in considerazione, quali i beni di notevole interesse culturale, le aree di notevole interesse pubblico, i beni paesaggistici, ovvero particolari aree destinate a riordino fondiario. Rispetto a tali scopi non viene in considerazione lo specifico interesse, del quale la disciplina statale interposta si fa portatrice, allo sviluppo di energie rinnovabili: interesse quest'ultimo di cruciale rilievo rispetto al vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni.

Né vale a ovviare alla mancanza di un procedimento amministrativo specificamente finalizzato alla individuazione di aree inidonee la circostanza, pure invocata dalla difesa regionale, che le aree indicate dal comma 17 corrispondano in sostanza, almeno in parte, a quelle menzionate alla lettera *f*) dell'Allegato 3 delle linee guida. A tacer d'altro, il citato

Allegato 3 non vieta in maniera generalizzata l'installazione di impianti nelle aree ivi indicate. Esso consente piuttosto alle regioni, in esito al procedimento amministrativo di cui al paragrafo 17, di indicare come aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti, «all'interno di quelle di seguito elencate», le aree «particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio». Le aree menzionate nell'Allegato 3 e in parte riprese dalla disposizione impugnata non sono, dunque, direttamente qualificate come inidonee dalle linee guida, ma «possono» essere dichiarate tali, in tutto o in parte, solo all'esito di una scelta operata dalla regione attraverso l'apposita istruttoria di cui si è detto. Anziché procedere a tale selezione nei modi indicati, la Regione autonoma ha invece stabilito con legge l'inidoneità generalizzata di tutte le aree elencate, ponendosi così in contrasto con le univoche indicazioni contenute nelle linee guida.

3.5.– L'incompatibilità della disposizione impugnata con il paragrafo 17 delle linee guida, enunciante principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», vincolanti anche per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, ne determina l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Ciò senza che sia necessario valutare se la disposizione medesima si ponga altresì in contrasto, come sostenuto dal ricorrente, con la nuova disciplina prevista dalla legge n. 53 del 2021 e dal successivo d.lgs. n. 199 del 2021 – decreto legislativo, peraltro, ancora non emanato al momento dell'entrata in vigore della disposizione regionale impugnata, e che a sua volta rimanda a decreti interministeriali ancora non adottati –; e senza che, per converso, abbia alcun rilievo accertare se e in che misura la disciplina anticipi, come sostenuto dalla difesa regionale, taluni aspetti del nuovo quadro normativo statale di riferimento nella materia, trattandosi per l'appunto di un quadro normativo oggi ancora non compiutamente definito.

Né vale ad assicurare la sua compatibilità con la Costituzione la natura transitoria della disposizione, che si evince dal non impugnato comma 16 dello stesso art. 4, ai sensi del quale, tra l'altro, i commi 17 e 18 «trovano applicazione sino al compimento, a cura della Regione, degli adempimenti previsti dalla disciplina statale attuativa della legge [n. 53 del 2021]». Nelle more di tale complesso procedimento, infatti, resta pienamente operante il quadro normativo previgente, imperniato sul paragrafo 17 delle linee guida invocato dal ricorrente quale parametro interposto, la cui violazione da parte della disposizione impugnata deve – per quanto sopra osservato – ritenersi accertata.

Resta assorbita ogni ulteriore censura.

4.– Sono poi impuguate le disposizioni di cui alle lettere *a)*, *d)* e *f)* del successivo comma 18 del medesimo art. 4 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2021.

Il comma 18, mantenendo ferme le esclusioni di cui al comma 17 appena esaminate, individua una serie di condizioni cui è subordinata la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW. Nelle parti impugnate, la disposizione prescrive:

– «che la realizzazione dell’impianto non comprometta un bene paesaggistico alterando negativamente lo stato dell’assetto scenico-percettivo e creando un notevole disturbo della sua leggibilità» (lettera *a*);

– «che l’impianto sia posto in aree non visibili da strade di interesse panoramico, non comprometta visuali panoramiche o con visuali e profili identitari tutelati dal PPR o dagli strumenti urbanistici comunali conformati al PPR o in corso di conformazione al PPR e adottati» (lettera *d*);

– «che sia assicurato il contenimento del livello di compromissione e di degrado determinato dalla dimensione e dalla concentrazione degli impianti fotovoltaici a terra di cui al comma 16, che ai sensi dell’articolo 33 delle NTA del PPR qualificano la superficie interessata quale area compromessa e degradata, in ragione della morfologia del territorio, del bacino visuale, della prossimità, delle loro dimensioni e della tipologia in un medesimo ambito di paesaggio del PPR» (lettera *f*).

4.1.– Anche in questo caso, il ricorrente lamenta tra l’altro la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., osservando in sostanza che le prescrizioni impugnate si porrebbero in contrasto con il descritto procedimento delineato dalle linee guida, introducendo di fatto divieti di installazione di nuovi impianti non previsti dalle medesime, precludendo così la valutazione puntuale e in concreto degli interessi in conflitto da parte dell’autorità amministrativa competente.

4.2.– Osserva in proposito la difesa regionale che il ricorrente sarebbe caduto in equivoco nel ritenere che anche le disposizioni di cui al comma 18, al pari di quelle di cui al comma 17, individuino aree inidonee all’installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, e siano per tale ragione in contrasto con le linee guida e la già richiamata giurisprudenza di questa Corte. Al contrario, il comma 18 si limiterebbe a indicare criteri finalizzati a orientare la discrezionalità amministrativa con riferimento alle singole richieste di autorizzazione relative ad aree potenzialmente idonee a ospitare gli impianti di cui trattasi.

L’osservazione è corretta, ma non risolutiva. Questa Corte ha recentemente affermato che, sulla base del quadro normativo delineato dalle linee guida, nella materia del sostegno alla produzione di energia derivante da fonti alternative, non può riconoscersi alle regioni il potere di provvedere autonomamente, per legge, «“alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa” (sentenza n.

168 del 2010; in termini simili anche le sentenze n. 106 del 2020, n. 298 del 2013 e n. 308 del 2011), né *a fortiori* quello di creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa (sentenze n. 106 del 2020 e n. 286 del 2019)» (sentenza n. 121 del 2022).

Invero, attraverso le linee guida, adottate in Conferenza unificata in attuazione del principio di leale collaborazione, lo Stato e le regioni hanno congiuntamente definito una serie di criteri funzionali alla individuazione di punti di equilibrio sostenibili fra un largo spettro di interessi: il rispetto dei «vincoli imposti dalla normativa dell'Unione europea, così come degli obblighi assunti a livello internazionale con la legge 1° giugno 2002, n. 120 (Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997) e con la legge 4 novembre 2016, n. 204 (Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015), nel comune intento “di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra” (sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022)» (sentenza n. 121 del 2022); la tutela del paesaggio e del territorio; la necessità di assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale ai soggetti privati interessati alla realizzazione degli impianti.

Ampio spazio è inoltre riconosciuto all'autonomia delle regioni a valle delle linee guida. Esse sono, infatti, chiamate a concretizzare tali complessi bilanciamenti nell'ambito dei singoli territori regionali, attraverso procedimenti amministrativi destinati a sfociare negli atti di programmazione menzionati dal paragrafo 17 delle linee guida, nei quali ben possono essere individuate le aree non idonee alla installazione degli impianti; atti a loro volta destinati a orientare la discrezionalità amministrativa nei procedimenti relativi alle domande di autorizzazione dei singoli impianti.

Ciò che invece, nel vigore dell'attuale quadro normativo, non è consentito alle regioni è dettare direttamente per legge criteri generali per la localizzazione degli impianti ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla legislazione statale e dalle stesse linee guida: ancor più quando tali criteri si risolvano, in pratica, in divieti assoluti di concedere autorizzazioni in singole porzioni del territorio regionale, come accade con riferimento alle previsioni di cui alla lettera d).

4.3.– Da ciò consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 18, lettere *a)*, *d)* e *f)*, anche in questo caso per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., restando assorbite le rimanenti censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 17, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 novembre 2021, n. 16 (Misure finanziarie intersettoriali);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 18, lettere *a)*, *d)* e *f)*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2021.

SENTENZA N. 235 ANNO 2021

Bilancio e contabilità pubblica – In genere – Meccanismi per il ripiano del disavanzo regionale (nella specie: della Regione Abruzzo) – Condizioni – Necessità del rispetto dei precetti costituzionali finalizzati al progressivo e coerente risanamento, alla trasparenza delle responsabilità di mandato assunte dagli amministratori, all'equità intragenerazionale e intergenerazionale – Conseguente illegittimità costituzionale dei meccanismi regionali difformi (nel caso di specie: per violazione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, del principio di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale)

Considerato in diritto

1.– La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, ha sollevato, con due ordinanze di rimessione, iscritte rispettivamente al n. 20 e n. 108 del reg. ord. 2021, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 779, 780 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), dell'art 8, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 (Bilancio di previsione finanziario 2018-2020) e dell'art. 8, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021).

1.1.– In entrambi i giudizi sono censurati i commi 779, 780 e 782, dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, in quanto anzitutto lesivi degli artt. 81 e 97 della Costituzione sotto i profili dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

I commi 779, 780 e 782, dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 stabiliscono:

«779. Il ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2014, disciplinato dall'articolo 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, può essere rideterminato in quote costanti, in non oltre venti esercizi, per le regioni che si impegnano a riquilibrare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti. Il disavanzo di cui al periodo precedente è quello risultante dal consuntivo o, nelle more dell'approvazione del rendiconto da parte del consiglio regionale, quello risultante dal consuntivo approvato dalla giunta regionale. Le disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015.

780. Le regioni di cui al comma 779, per gli anni dal 2018 al 2026, incrementano i pagamenti complessivi per investimenti in misura non inferiore al valore dei medesimi pagamenti per l'anno 2017 rideterminato annualmente applicando all'anno base 2017 la percentuale del 2 per cento per l'anno 2018, del 2,5 per cento per l'anno 2019, del 3 per cento per l'anno 2020 e del 4 per cento per ciascuno degli anni dal 2021 al 2026. Ai fini di cui al primo periodo, non rilevano gli investimenti aggiuntivi di cui all'articolo 1, commi 140-*bis* e 495-*bis*, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, e, per il solo calcolo relativo all'anno 2018, i pagamenti complessivi per investimenti relativi all'anno 2017 da prendere a riferimento possono essere desunti anche dal preconsuntivo. [...]

782. Le regioni di cui al comma 779 adeguano il piano di rientro del disavanzo 2014, approvato ai sensi dell'articolo 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, in attuazione del comma 779, a decorrere dal 2018, con riferimento alla quota non ancora ripianata del disavanzo 2014. Il piano di rientro del disavanzo 2015 decorre dal 2018, con riferimento alla quota non ancora ripianata. Nel caso in cui i piani di rientro siano definiti sulla base dei consuntivi approvati dalla giunta regionale, gli stessi sono adeguati a seguito dell'approvazione dei rendiconti 2014 e 2015 da parte del consiglio regionale».

Sostiene il giudice rimettente che le indicate norme statali – censurate secondo quanto appresso più analiticamente specificato – sarebbero legate da un rapporto di collegamento-pregiudizialità con quelle emanate dal legislatore regionale e contestualmente sottoposte al vaglio di questa Corte; rapporto che contribuirebbe a determinare l'illegittimità costituzionale delle suddette norme regionali.

Le disposizioni statali stabilirebbero una rilevante estensione temporale del piano di rientro dal deficit 2014 che sarebbe portato a venti anni rispetto ai dieci anni previsti dall'art. 9, comma 5, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito. Tale dilatazione ventennale sarebbe estesa anche al recupero del disavanzo rinveniente dalla gestione 2015, esercizio in cui, tra l'altro, la contabilità armonizzata aveva trovato già compiuta applicazione.

L'arco temporale per il rientro dal deficit previsto dai commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 consentirebbe così un'ingiustificata espansione della capacità di spesa corrente coeva a una situazione di squilibrio strutturale in violazione degli artt. 81 e 97 Cost.

La predetta dilatazione temporale finirebbe per confliggere anche con il principio di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verrebbero a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura

di rientro dalla norma censurata. Inoltre, ad avviso della Sezione rimettente, il reale effetto di riqualificazione della spesa in termini di stanziamenti di competenza sarebbe solo eventuale e non quantificabile e misurabile.

I commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 violerebbero poi gli artt. 3, 81, 97, 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

Le norme in esame contrasterebbero con i principi di certezza del diritto, di veridicità, di chiarezza e univocità di bilancio, violando gli artt. 3, 41, 81, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 1 Prot. addiz. (in particolare il diritto al rispetto della proprietà, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito). La violazione dei principi generali di certezza del diritto e del legittimo affidamento determinerebbe, a sua volta, la conseguente prevaricazione dei diritti dei creditori (art. 41 Cost.).

La sezione regionale di controllo solleva, inoltre, il dubbio di illegittimità costituzionale del solo ultimo periodo del comma 779 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, il quale prevede che «[l]e disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015».

Tale norma sarebbe in contrasto con gli artt. 81, 97 e 119, primo e sesto comma, Cost., in combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 3 Cost. sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria, sia per contrasto con i principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale. La predetta norma violerebbe altresì il precetto dell'equilibrio di bilancio ai sensi del combinato disposto degli artt. 41, 81 e 97 Cost, e degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Nel richiamare le censure già esposte nei punti precedenti, la Sezione aggiunge che tale norma, nel prevedere l'estensione temporale del rientro dal deficit dell'esercizio 2015, si appaleserebbe scollegata dall'introduzione e dall'applicazione della contabilità armonizzata e non sarebbe giustificata dall'esigenza di contemperamento con altro interesse costituzionalmente rilevante. Il disavanzo del 2015 si sarebbe formato nel corso di tale unico esercizio indipendentemente dall'adeguamento dei residui attivi e passivi alle regole dell'armonizzazione e dal disavanzo accumulato fino al 2014.

1.2.– Nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 20 del 2021 è censurato altresì l'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018. La norma in esame sarebbe direttamente in contrasto con gli artt. 81 e 97 Cost. sotto i profili della lesione

dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

L'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 stabilisce: «1. È iscritta nello stato di previsione della spesa una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2018-2019-2020), così determinata: *a*) euro 25.544.172,01 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2014, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 in deroga all'articolo 42, comma 12, del decreto legislativo 118/2011».

Tale norma sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto non prevederebbe risorse idonee a recuperare il disavanzo preesistente, con ciò determinando una sottostima degli stanziamenti di spesa che si ripercuoterebbe sull'esercizio 2018 e seguenti.

Riferisce la Sezione rimettente che essa consentirebbe la costruzione di un bilancio con modalità meramente convenzionali in ordine agli accantonamenti necessari per rientrare dal disavanzo, alterando il calcolo algebrico delle attività e delle passività sia degli esercizi pregressi, sia di quello corrente ledendo, tra l'altro, il principio di continuità degli esercizi finanziari, principio teleologicamente collegato a quello dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui agli artt. 81 e 97 Cost.

Modificando artatamente gli obiettivi intermedi e finali da perseguire, le disposizioni indubbiamente consentirebbero una rilevante espansione della capacità di spesa in assenza di copertura e quindi in contrasto con il principio di equilibrio di bilancio.

La norma regionale censurata genererebbe una indiscriminata deresponsabilizzazione nella gestione amministrativo-contabile della Regione, in quanto non verrebbero separati i risultati e le conseguenze imputabili agli amministratori delle gestioni che si sono succedute nel lungo arco temporale di latitanza nella redazione e approvazione dei rendiconti; ciò vulnererebbe il principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo.

La predetta dilatazione temporale finirebbe per confliggere anche con il principio di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verrebbero a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dal disavanzo indotto dalle norme censurate.

L'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge reg. n. 7 del 2018 disporrebbe il recupero di un disavanzo risalente al lontano 2014 in un arco temporale ventennale con conseguente sottostima della quota annuale di recupero. Le conseguenze di detta sottostima travolgerebbero l'intera programmazione di entrata e di spesa nella misura in cui quest'ultima non terrebbe conto degli elementi sopravvenuti nel lungo arco temporale intercorrente tra il 2014 e la data di sottoposizione del rendiconto 2018 al giudizio di parificazione; ciò renderebbe la norma regionale censurata costituzionalmente illegittima per contrasto con i principi posti a salvaguardia degli equilibri di bilancio e, in particolare, a quelli rinvenibili nell'art. 81 Cost.

Viene denunciata, altresì, la violazione degli artt. 81, 97 e 117, secondo comma, lettera *e*), e terzo comma, Cost., in relazione ai parametri interposti degli artt. 42, comma 12, e 50 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La norma regionale risulterebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto derogatoria della norma statale interposta dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede che il disavanzo sia applicato al bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione ovvero agli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare l'equilibrio.

La norma regionale censurata si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 50 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prescrive l'obbligo della verifica del permanere degli equilibri generali di bilancio. Tale contrasto creerebbe uno squilibrio del bilancio poiché verrebbero impegnate spese in misura superiore rispetto al complesso delle risorse disponibili.

Gli incrementi della spesa corrente provocati dalla norma censurata violerebbero inoltre le disposizioni statali volte al suo contenimento, finalizzate ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica e a prevenire squilibri di bilancio, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 violerebbe, infine, gli artt. 41, 81 e 97 Cost., e gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione al parametro interposto dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

La norma censurata, ampliando l'orizzonte temporale del ripiano di deficit rinvenienti dagli esercizi 2014 e 2015, violerebbe i principi di certezza del diritto, di veridicità dei conti e di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione, ponendosi così in contrasto con gli

artt. 3 e 117, primo comma, Cost., per violazione del parametro interposto dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU (quale il diritto al rispetto della proprietà, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito). La violazione dei principi generali di certezza del diritto, del legittimo affidamento e della giustizia effettiva determinerebbe, a sua volta, la conseguente prevaricazione dei diritti dei creditori (art. 41 Cost.).

1.3.– Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 108 del 2021, oltre alle censure rivolte alle norme statali, la sezione regionale di controllo solleva questione di legittimità costituzionale dell'art 8, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019 direttamente in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

L'art 8, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019 stabilisce: «1. È iscritta nello stato di previsione della spesa una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2019-2020-2021), così determinata: *a*) euro 25.544.172,01 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2014, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 779 e seguenti della legge 27 dicembre 2017, n. 205; [...] *c*) euro 4.404.075,67 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2015, ai sensi dell'ultimo periodo del comma 779, articolo 1, legge 27 dicembre 2017, n. 205».

Ad avviso del giudice rimettente, la quota di disavanzo da recuperare iscritta nella parte della spesa del bilancio preventivo si appaleserebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata, «con la immediata conseguenza della compromissione del principale saldo di bilancio, ovvero il risultato di amministrazione a fine esercizio [...]. Ed anzi le conseguenze della rilevante sottostima della rata annuale di rientro dal deficit, a ben vedere, travolgerebbero l'intera programmazione di entrata e di spesa nella misura in cui quest'ultima non tiene conto degli incrementi di entrata e/o delle riduzioni di spesa altrimenti necessari a garantire il pareggio in tutte le fasi del ciclo di bilancio».

La predetta disposizione genererebbe una indiscriminata deresponsabilizzazione nella gestione amministrativo-contabile della Regione, in quanto non verrebbero separati i risultati e le conseguenze imputabili agli amministratori delle gestioni che si sono succedute nel lungo arco temporale in cui si è venuto a produrre il deficit da ripianare. In tal modo gli stessi sarebbero sottratti al vaglio della loro responsabilità politica e amministrativa in dispregio al principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo.

La dilatazione temporale di rientro dal disavanzo finirebbe per confliggere con il principio di equità intergenerazionale, atteso che sposterebbe su generazioni successive il peso finanziario di gestioni prive di copertura senza alcun correlato beneficio dipendente dall'indebitamento a lungo termine.

L'eccessivo protrarsi dei tempi di perfezionamento e di definitivo assetto del ripiano del deficit potrebbe innescare ritardi nei pagamenti e la crisi delle imprese che hanno fornito beni e servizi.

La Sezione rimettente denuncia altresì il contrasto delle norme in esame con gli artt. 3, 41, 81, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU (quale il diritto al rispetto della proprietà, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito); ciò in quanto esse minerebbero i principi di certezza del diritto, di veridicità dei conti, di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione.

2.– In considerazione dello stretto collegamento tra le questioni sollevate dal medesimo Collegio rimettente, può essere disposta la riunione dei giudizi, al fine di definirli con un'unica pronuncia (*ex multis*, sentenze n. 151 e n. 140 del 2021).

3.– In via pregiudiziale deve essere ribadita la legittimazione della Corte dei conti, in sede di controllo di legittimità-regolarità sui conti degli enti territoriali a sollevare questioni di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte. In particolare, con riguardo al giudizio di parificazione dei rendiconti regionali è stata riconosciuta l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti «avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria [...] giacché nella parifica del rendiconto regionale ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale (elencate, da ultimo, nella sentenza n. 80 del 2021) e la situazione è “analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono” (sentenza n. 89 del 2017)» (così, *ex multis*, sentenza n. 215 del 2021).

4.– Tanto premesso, devono essere considerate inammissibili tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente nell'ambito di entrambi i giudizi nei confronti dei commi 779, 780 e 782, dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 precedentemente riprodotti.

Il richiamo fatto dal giudice rimettente al preteso rapporto genetico tra le disposizioni

statali e quelle regionali censurate non viene sostenuto da alcuna attendibile argomentazione poiché non è citato alcun documento normativo o amministrativo dal quale emerga che la Regione Abruzzo si sia impegnata – secondo quanto previsto dai commi 779, 780 e 782 dell’art. 1 della legge n. 205 del 2017 – a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti, aumentando i pagamenti complessivi negli anni dal 2018 al 2026. Le disposizioni statali richiamano precisi requisiti inerenti all’incremento dei pagamenti per investimenti – rispetto a quelli sostenuti nel 2017 – con riguardo agli esercizi 2018 (nella misura non inferiore al 2 per cento); 2019 (nella misura del 2,5 per cento); 2020 (nella misura del 3 per cento); 2021-2026 (nella misura del 4 per cento).

In ordine a tali indefettibili requisiti per sostenere l’esistenza di un rapporto genetico tra le disposizioni statali e quelle regionali, la rimettente non fornisce alcun dato e neppure risultano indicazioni dall’articolazione del rendiconto sottoposto a parifica. Anzi, la Sezione regionale conferma indirettamente tale lacuna lamentando che dall’esame dei pertinenti stanziamenti di competenza non risulta quantificabile né misurabile la prevista riqualificazione della spesa.

In definitiva, le questioni di legittimità costituzionale dei commi 779, 780 e 782 dell’art. 1 della legge n. 205 del 2017 devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza.

5.– Occorre ora verificare in concreto la rilevanza delle questioni sollevate dal giudice *a quo* nei confronti dell’art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 e dell’art. 8, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019.

Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018, sollevata con l’ordinanza n. 20 del 2021 in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell’equilibrio del bilancio, della sana gestione finanziaria, della responsabilità di mandato e dell’equità intergenerazionale, la rimettente argomenta in modo ampio la pregiudizialità della questione stessa sulla decisione inerente all’accertamento del risultato di amministrazione e alla parificazione del rendiconto regionale sottoposto al suo esame.

Il giudice *a quo* evidenzia come, in assenza della norma censurata, la posta di disavanzo iscritta in parte spesa del bilancio preventivo sarebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata con la immediata conseguenza della compromissione del principale saldo di bilancio, ovvero il risultato di amministrazione di fine esercizio. La conseguente sottostima della rata annuale di rientro dal deficit travolgerebbe l’intera programmazione di entrata e di spesa nella misura in cui comporterebbe di non tener conto degli incrementi di entrata e/o delle

riduzioni di spesa necessari a garantire la ricerca dell'equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio. Infatti, l'iscrizione di una posta passiva convenzionale, sottostimata e temporalmente riferita a un esercizio lontano nel tempo e non legato dalla necessaria continuità contabile alle risultanze dell'ultimo esercizio antecedente a quello rendicontato, provocherebbe un grave sbilanciamento tra le risorse a disposizione e le correlate passività, idoneo a incrementare il deficit già maturato in epoca risalente e mai risanato.

Sotto il descritto profilo di censura, la questione deve essere dichiarata ammissibile.

Anche il percorso argomentativo della questione sollevata con l'ordinanza iscritta al n. 108 del reg. ord. 2021 nei confronti dell'art. 8, comma 1, lettere *a)* e *c)*, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019 – direttamente in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio, della responsabilità di mandato e dell'equità intergenerazionale – è corretto perché evidenzia un rapporto di pregiudizialità con la decisione da assumere in sede di giudizio di parificazione del rendiconto 2019 e supera, conseguentemente, il test sulla rilevanza.

Alla luce delle esposte considerazioni, deve essere dichiarata ammissibile anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettere *a)* e *c)*, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019 posta direttamente in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost.

6.– Nel merito le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *a)*, della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 e dell'art. 8, comma 1, lettere *a)* e *c)*, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, sono fondate.

Deve essere condiviso l'assunto del giudice *a quo*, il quale ritiene costituzionalmente illegittima l'iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati. Le norme regionali, infatti, non prevedono alcuno stanziamento per il recupero del deficit rinveniente dagli esercizi finanziari 2015, 2016 e 2017 risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati dalla Corte dei conti. Con ogni evidenza, ciò pregiudica il corretto calcolo del risultato di amministrazione poiché, attraverso tale operazione, viene a essere sostituita una mera espressione matematica alla corretta determinazione degli effetti delle dinamiche attive e passive di bilancio relative ai suddetti rendiconti e a quelli degli esercizi successivi (principio di continuità delle risultanze dei bilanci).

L'introduzione di una tale regola legislativa urta il principio di prudenza nella redazione dei bilanci perché comporta, a lungo termine, modalità redazionali che non si sono basate su

una previsione credibile, ragionevole e prudente delle risorse a disposizione e delle relative spese. Detti requisiti sono geneticamente collegati alla reale situazione dei conti nel momento in cui viene elaborato il bilancio di previsione sicché la predeterminazione normativamente convenzionale – richiamando assetti temporali lontani dal contesto operativo di riferimento – risulta intrinsecamente incompatibile con le regole costituzionali collegate alla natura dinamica del diritto di bilancio.

È evidente che predeterminare in questo modo, peraltro palesemente riduttivo, i disavanzi precedentemente emersi, comporta una alterazione degli equilibri, che finiscono per collidere frontalmente con gli obiettivi di finanza pubblica, e con la corretta determinazione delle risultanze gestionali oggetto del sindacato di legittimità-regolarità della Corte dei conti.

Tutto ciò comporta, inoltre, il travolgimento dell'intera programmazione e della correlata rendicontazione, elementi necessari per custodire dinamicamente l'equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio.

6.1.– Non può essere condiviso l'argomento formulato dalla difesa regionale, secondo cui consentire il risanamento di un deficit predeterminato, normativamente e quantitativamente contenuto, sarebbe indispensabile per evitare che gli enti territoriali si trovino in situazioni difficilmente sanabili, che possano comprometterne l'equilibrio. È questa un'affermazione che si pone in contrasto con i canoni della sana gestione finanziaria. Se, infatti, ai fini del risanamento non viene preso a riferimento l'effettivo disavanzo emergente dall'esercizio sottoposto a rendiconto, è evidente che la conseguente inappropriata rateazione degli accantonamenti e dei debiti consente un aumento del deficit e non la sua progressiva riduzione fino al completo raggiungimento dell'obiettivo di finanza pubblica.

I disavanzi emergenti dai rendiconti dei singoli esercizi devono essere ripianati ai sensi dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 il quale prescrive che «[l]'eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1 a seguito dell'approvazione del rendiconto [...] è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio».

Tali disposizioni sono espressive dei canoni costituzionali afferenti alla sana gestione finanziaria, alla responsabilità di mandato e all'equità intergenerazionale. Le deroghe temporali

per il risanamento introdotte in passato sono connesse a situazioni di particolari difficoltà finanziario-contabili cui il legislatore statale ha cercato, di volta in volta, di porre rimedio.

I meccanismi normativi e amministrativi introdotti in deroga alla regola richiamata sono, comunque, subordinati alla intangibilità dei precetti costituzionali finalizzati al progressivo e coerente risanamento, alla trasparenza delle responsabilità di mandato assunte dagli amministratori in questo percorso, alla custodia dell'equità intragenerazionale e intergenerazionale in termini di proporzione tra debiti e accantonamenti pluriennali e correlati benefici (ex plurimis, sentenza n. 115 del 2020, punto 10 del Considerato in diritto e sentenza n. 18 del 2019, punto 6 del Considerato in diritto).

Gli interventi di estensione temporale del ripiano del disavanzo, in deroga alla regola contenuta nell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, non possono ritenersi compatibili con una gestione di bilancio equilibrata laddove determinino il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, in quanto potrebbero comportare una lesione a tempo indeterminato dei precetti finanziari della Costituzione, lesione che disincentiverebbe il buon andamento dei servizi e scoraggerebbe le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (sentenza n. 18 del 2019).

Ai fini del rispetto dei canoni di sana gestione finanziaria, di responsabilità di mandato e di equità intergenerazionale è fondamentale la credibilità, sostenibilità e progressività del rientro dal deficit; qualsiasi tecnicismo finanziario-contabile, non rispondente a tali indefettibili requisiti, risulta di per sé contrario ai precetti costituzionali precedentemente richiamati.

È stato così precisato che le deroghe eccezionali che il legislatore statale ha apportato al principio immanente alla sana gestione finanziaria, secondo cui il disavanzo deve essere coperto nell'esercizio successivo all'approvazione del rendiconto e comunque non oltre il termine della consiliaura, hanno tutte un perimetro applicativo condizionato dalla sostenibilità economica del rientro e dalla trasparenza dei meccanismi di risanamento in termini di responsabilità di mandato e di equilibrio intergenerazionale (ex multis, sentenza n. 18 del 2019).

È stato altresì affermato che «[f]erma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegata come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016)» (sentenza n. 6 del 2017).

La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso continui rinvii,

finirebbe per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione con il principio di equità intergenerazionale. È stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell’impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di ulteriori manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sentenza n. 10 del 2015).

Il rispetto del principio di equità intergenerazionale comporta la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. Di fronte alle difficoltà di risanare strutturalmente l’ente in disavanzo, il recupero del deficit non può essere procrastinato in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose “eredità”.

6.2.– Nemmeno può essere condiviso l’ulteriore argomento della difesa regionale, secondo cui il meccanismo normativo all’esame sarebbe una semplice operazione di riallineamento contabile cui concorrerebbero pregressi risultati di esercizio diversi – di cui quelli afferenti all’introduzione della contabilità armonizzata assumerebbero la consistenza maggiore – nella prospettiva di una sicura data di rientro. Insomma nel periodo ventennale si riallineerebbero tutti i diversi disavanzi che costituirebbero piuttosto un’operazione di tecnica contabile.

In primis va ricordato come non siano ipotizzabili risultati di esercizio immutabili nel tempo come quelli codificati nelle disposizioni regionali in esame; crediti, debiti (scaduti o in prossima scadenza), liquidità di cassa, fondi pluriennali vincolati – vale a dire le componenti del risultato di amministrazioni – variano inevitabilmente nel tempo secondo dinamiche, talvolta esterne, talvolta dipendenti dall’azione degli amministratori. Prendere a riferimento risultati risalenti e ormai certamente non più attendibili, in quanto parziali e non aggiornati neppure per la parte ascrivibile al passato, significa fare riferimento, per la futura programmazione, a una situazione convenzionale diversa da quella effettiva.

Non è condivisibile l’affermazione per cui le disposizioni censurate consentirebbero un mero riallineamento contabile. Innanzitutto il disavanzo risultante dal riaccertamento straordinario dei residui è un disavanzo effettivo e non meramente figurativo. Il riaccertamento straordinario dei residui è un’operazione analoga al riaccertamento ordinario che, almeno annualmente in sede di redazione di rendiconto, l’ente territoriale deve svolgere per verificare la fondatezza giuridica ed economica dei crediti e dei debiti, pregressi e inerenti all’esercizio del rendiconto. Tale riaccertamento è stato previsto dal legislatore in concomitanza con il

passaggio dalla contabilità finanziaria alla cosiddetta “contabilità rafforzata”, che – rispetto alla precedente – prevede metodi di contabilizzazione diversi. Tuttavia, un diverso metodo di contabilizzazione potrebbe comportare uno scostamento delle risultanze contabili, certamente non nella dimensione esibita dalla Regione Abruzzo.

Il riaccertamento straordinario è stato introdotto dal legislatore statale non tanto per il riallineamento contabile, quanto, piuttosto, per far emergere disavanzi occulti provocati dal mancato aggiornamento delle situazioni creditorie e debitorie pregresse. Pertanto, questa Corte – fin dall’introduzione del nuovo istituto – ha precisato che il cosiddetto disavanzo tecnico «è un vero e proprio disavanzo e [senza un’appropriata copertura] mina l’equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale» (sentenza n. 6 del 2017, punto 4.1. del *Considerato in diritto*) e che il suo ripianamento “fittizio” viola «l’obbligo di provvedere alla copertura della spesa previsto dall’art. 81, terzo comma, Cost.» (ordinanza n. 179 del 2018). Il tutto è motivato dal fatto che non si possono costruire e rendicontare programmi basandosi su «risorse meramente figurative, le quali non assicurano la copertura delle spese iscritte in bilancio e – proprio in virtù della loro dubbia esigibilità – amplificano il rischio di ulteriori squilibri strutturali del bilancio stesso nel prosieguo della gestione» (sentenza n. 309 del 2012).

7.– Per questi motivi deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 e dell’art. 8, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, per violazione degli artt. 81 e 97 Cost.

Rimangono assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla sezione regionale di controllo per l’Abruzzo nei confronti delle suddette disposizioni.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 (Bilancio di previsione finanziario 2018-2020);

2) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021);

3) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 779, 780 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) sollevate, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 41, 81, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Parigi il 20 marzo 1952, dalla Corte dei conti, sezione

regionale di controllo per l'Abruzzo, con le ordinanze indicate in epigrafe;

4) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 779, ultimo periodo, della legge n. 205 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 41, 81, 97, 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, e 119, commi primo e sesto, Cost., dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo con le ordinanze indicate in epigrafe.

SENTENZA N. 228 ANNO 2021

Usi civici – In genere – Caratteri e tutela – Disciplina – Necessità di regolamentazione uniforme dell’istituto su tutto il territorio nazionale – Disciplina regionale (nella specie: della Regione Abruzzo) dei criteri di priorità ai fini della assegnazione delle terre civiche di pascolo da parte dei Comuni e degli enti gestori – Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell’ordinamento civile – Illegittimità costituzionale

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 12 giugno 2020 e iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 1 c), lettere a), b), c) e d) (*recte*: art. 9, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l’economia e l’occupazione connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19), nella parte in cui inserisce il comma 3-*bis*, lettere a), b), c) e d), all’art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di Usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative), per contrasto con gli artt. 2, 3, 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), della Costituzione, il primo comma in relazione agli artt. 101 e 102 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.

Con il medesimo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha anche promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 3, lettera b), numeri 1), 3), 4) e 5), e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11; 9, comma 6, della stessa legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, per contrasto con l’art. 81, terzo comma, Cost.; questioni separate e da definire con distinta decisione.

2.– L’art. 9, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, modificando l’art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988, introduce criteri di priorità ai fini della assegnazione delle terre civiche di pascolo da parte dei Comuni e degli enti gestori, prevedendo che esse siano conferite anzitutto agli abitanti del Comune o della frazione che possono vantare i seguenti requisiti: a) iscrizione nel registro dei residenti da almeno dieci anni; b) azienda con presenza zootecnica; c) ricoveri per stabulazione invernale; d) codice di stalla riferito allo stesso territorio comunale o a Comuni limitrofi.

Questi requisiti, ove l'impresa assuma la forma giuridica di società, devono essere posseduti da tutti i soci, se si tratti di società di persone, o almeno da due terzi delle quote, se si tratti di società di capitali.

Ai titolari del diritto di priorità può essere assicurata, compatibilmente con le disponibilità di ogni singolo Comune, una concessione annuale fino a un ettaro di terre civiche ad utilizzazione pascoliva per ogni 0,1 unità di bestiame adulto (d'ora in avanti: UBA) immessa al pascolo; inoltre, il canone annuale per il diritto di uso civico di pascolo non può superare quaranta euro per ognuna delle predette unità.

Solo dopo che sia stata soddisfatta la domanda di concessione ai soggetti aventi diritto di priorità, e solo in caso di eccedenza delle terre pascolive, l'assegnazione è concessa ai residenti dei Comuni limitrofi, poi a quelli della Provincia, successivamente a quelli della Regione, con le medesime procedure di concessione, e infine ad altri soggetti attraverso procedure di evidenza pubblica.

3.– Secondo il ricorrente, l'illustrata norma regionale determinerebbe, in primo luogo, una «potenziale» violazione dell'art. 2 Cost., in quanto, concretando una distorsione dell'istituto di uso civico così come disciplinato dalla legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), il cui art. 1 riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie, limiterebbe l'esercizio di un diritto fondamentale storico attribuito alla persona nell'ambito di una formazione sociale in cui si svolge la sua personalità.

In secondo luogo, la norma regionale impugnata violerebbe anche l'art. 3 Cost., poiché, attraverso la predetta distorsione dell'istituto, introdurrebbe indebitamente un «regime preferenziale» per alcune categorie di utenti a scapito di altre o, in altre parole, «condizioni limitanti» a carico di taluni cittadini ed in favore di altri, in funzione dell'esercizio del diritto, non previste dalla normativa statale e in contrasto con il carattere del diritto stesso quale diritto, di uso e gestione delle terre di collettivo godimento, riconosciuto ad ogni *civis* «in quanto appartenente ad una determinata collettività».

In terzo luogo, la norma impugnata, non limitandosi alla disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di usi civici, ma spingendosi ad incidere sul regime della titolarità e dell'esercizio dei diritti dominicali sulle terre collettive (area di competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto rientrante nella materia dell'«ordinamento civile»), si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

In quarto luogo, infine, ponendo delle condizioni di favore per taluni allevatori a discapito di altri, non solo in funzione dell'assegnazione delle terre civiche ma anche in funzione del

pagamento del canone annuale, la norma censurata violerebbe gli artt. 101 e 102 TFUE (che prevedono il principio della parità di concorrenza tra operatori economici), nonché, per loro tramite, l'art. 117, primo comma, Cost. (che subordina l'esercizio della potestà legislativa regionale al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario), e infine, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la «tutela della concorrenza».

4.– All'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale giova premettere il quadro normativo di riferimento, soprattutto quanto alla ricognizione dei caratteri del diritto di uso civico e di dominio collettivo.

Attualmente la materia degli assetti fondiari collettivi trova la sua regolamentazione nella legge n. 168 del 2017, la quale ha introdotto nell'ordinamento la nuova figura dei «domini collettivi», senza eliminare la tradizionale categoria degli «usi civici», né abrogarne la fonte normativa (la legge 16 giugno 1927, n. 1766, recante «Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751» di conversione del regio decreto n. 751 del 1924).

4.1.– Innanzi tutto deve considerarsi che dalla nuova legge – e già per effetto della nuova terminologia nella denominazione dell'istituto – emerge con evidenza il netto cambiamento di prospettiva con cui l'ordinamento statale ha provveduto alla regolamentazione della materia.

Infatti, se la disciplina contenuta nella legge n. 1766 del 1927 era ispirata ad una chiara finalità liquidatoria, che trovava fondamento nella posizione di disfavore con cui il legislatore dell'epoca valutava l'uso promiscuo delle risorse fondiarie e nell'esigenza di trasformare la proprietà collettiva in proprietà individuale, nel quadro del controllo sull'indirizzo delle attività produttive proprio del carattere dirigistico dell'ordinamento corporativo, al contrario la disciplina contenuta nella legge n. 168 del 2017, pur senza abrogare la precedente normativa, risulta orientata alla prevalente esigenza di salvaguardare le numerose forme, molteplici e diverse nelle varie aree territoriali, in cui si realizzano modalità di godimento congiunto e riservato di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità, sul presupposto che esse sono funzionali non soltanto alla realizzazione di un interesse privato dei partecipanti, ma anche di interessi superindividuali di carattere generale, connessi con la salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e culturale del Paese.

Ciò costituisce il punto di arrivo di un'evoluzione progressiva nella normativa e nella giurisprudenza.

Il legislatore ha recepito gli orientamenti costantemente espressi da questa Corte, che ha evidenziato la sussistenza di «uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici» nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio (sentenza n. 46 del 1995).

Tale interesse è stato sancito, a livello legislativo, soprattutto dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), disposizione poi replicata dall'art. 142, comma 1, lettera *h*), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), il quale ha sottoposto a vincolo paesaggistico le «aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici».

La sovrapposizione tra tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio, introdotta dalla legge n. 431 del 1985, si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto essi concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale «prodotto di una “integrazione tra uomo e ambiente naturale”» (sentenza n. 46 del 1995; nello stesso senso, sentenze n. 345 del 1997 e n. 133 del 1993).

Più recentemente questa Corte ha affermato che «[i]l riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione – salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali – devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare» (sentenza n. 103 del 2017).

Le istanze di conservazione e valorizzazione delle forme di godimento fondiario collettivo, derivanti dalla loro strumentalità alla salvaguardia di valori e interessi costituzionalmente rilevanti, sono state tradotte dalla nuova legge n. 168 del 2017 in enunciati di principio proclamati nell'art. 2, ove si afferma che la Repubblica tutela e valorizza i beni di collettivo godimento, in quanto: elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali; strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale; componenti stabili del sistema ambientale; basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale; strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale; fonte di risorse rinnovabili da valorizzare e utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto.

La consolidata vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi – che, per altro verso, chiama in causa la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela

dell'ambiente» e «dell'ecosistema» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenza n. 103 del 2017), oltre quella in materia di «ordinamento civile» di cui si dirà oltre (ai punti 5 e seguenti) – è ora chiaramente affermata dalla stessa legge n. 168 del 2017, nella parte in cui – nell'enunciare che i domini collettivi sono riconosciuti in attuazione, tra l'altro, dell'art. 9 Cost. (sentenza n. 71 del 2020) – stabilisce che, con l'imposizione del vincolo paesaggistico, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio ed aggiunge che «[t]ale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici» (art. 3, comma 6).

Inoltre la dichiarata connotazione dei domini collettivi come «comproprietà inter-generazionale» (art. 1, comma 1, lettera c, della legge n. 168 del 2017) mostra una chiara proiezione diacronica affinché l'ambiente e il paesaggio siano garantiti anche alle future generazioni.

4.2.– Dalla legge n. 168 del 2017 emerge la nozione di «dominio collettivo» – termine peraltro non ignoto anche alla legislazione dell'epoca, che vi faceva riferimento nella cosiddetta legge forestale (regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, recante «Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani») – come diritto reale, riservato a una comunità, di usare e godere congiuntamente in via individuale o collettiva di un bene fondiario o di un corpo idrico sulla base di una norma preesistente all'ordinamento dello Stato italiano. Nel recente riassetto della materia forestale ritornano le categorie della proprietà collettiva e degli usi civici (art. 10, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34, recante «Testo unico in materia di foreste e filiere forestali»).

Si tratta di un diritto soggettivo dominicale, che, quale proprietà collettiva, si colloca tra quelle, privata e pubblica, previste dall'art. 42, primo comma, Cost., avente ad oggetto un bene economico riferibile all'ente esponenziale della collettività degli aventi diritto. Esso è connotato da peculiari caratteri, i quali riflettono la sua strumentalità al soddisfacimento non solo dell'interesse privato dei titolari, ma anche di un interesse generale della collettività espressa dall'ente esponenziale, quale formazione sociale intermedia riconducibile all'art. 2 Cost., in attuazione (anche) del quale sono riconosciuti i domini collettivi (art. 1, comma 1, della legge n. 168 del 2017).

Questi caratteri concernono sia i soggetti che ne sono titolari o che ne hanno l'amministrazione, sia l'oggetto, costituito dai beni su cui può essere esercitato il diritto, sia, infine, la situazione giuridica soggettiva attribuita dall'ordinamento per la tutela dell'interesse che lega i soggetti ai beni.

4.2.1.– Con riguardo ai soggetti, occorre distinguere i singoli appartenenti alle collettività, titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, dagli enti esponenziali di tali collettività.

Già prima dell'entrata in vigore della nuova legge, si riteneva che titolari del diritto fossero i singoli appartenenti ad una determinata collettività (*uti singuli* e *uti cives*) ai quali, in base all'art. 3 della legge n. 1766 del 1927, si riconosceva, per un verso, la legittimazione ad esperire, dinanzi al Commissario per la liquidazione degli usi civici, l'azione diretta ad ottenerne il riconoscimento, per altro verso la legittimazione ad intervenire nei giudizi di accertamento vertenti tra altre persone. Se da una parte la titolarità sostanziale del diritto di uso civico veniva ricondotta all'aggregato degli utenti, dall'altra si riconoscevano poteri strumentali di amministrazione, gestione, disposizione e tutela all'ente esponenziale degli interessi di quell'aggregato (Comune o associazione degli utenti); poteri esercitati dai Comuni e, in caso di esistenza di frazioni con un demanio proprio, dalle amministrazioni separate dei Comuni, che convivevano con forme associative di diritto privato di origine consuetudinaria, quali le comunioni familiari dei territori montani.

La legge n. 168 del 2017 ha confermato questo assetto quanto alla individuazione dei soggetti titolari del diritto: questi vanno sempre identificati nei singoli soggetti che fanno parte di una determinata collettività, l'appartenenza alla quale dipende dalle regole consuetudinarie che la disciplinano e che variano secondo le diverse realtà territoriali.

La progressiva evoluzione da una prospettiva meramente liquidatoria a quella mirata soprattutto alla conservazione e valorizzazione degli usi civici e dei domini collettivi ha indotto il legislatore del 2017 ad introdurre significative innovazioni in ordine al riconoscimento giuridico, alla natura e ai poteri degli enti esponenziali, cui è affidata l'amministrazione dei beni di proprietà collettiva.

Tali enti hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria (art. 1, comma 2) e danno vita, quanto alla regolamentazione dei domini collettivi, ad un «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie», soggetto alla Costituzione (art. 1, comma 1).

Ad essi sono attribuiti poteri autonomi nella definizione delle modalità di uso congiunto dei beni da parte dei membri della collettività, attraverso il riconoscimento della capacità di autonormazione (art. 1, comma 1, lettera *b*), che implica la possibilità di regolare autonomamente l'uso del bene con il limite del rispetto della Costituzione e delle regole consuetudinarie al fine della conservazione dell'assetto giuridico tradizionale del territorio e, dunque, della continuità del dominio collettivo, così come configurato *ab immemorabile* (art. 3, comma 5).

Alla capacità di autonormazione si affianca quella di gestione economica (art. 1, comma 1, lettera c), la quale deve tenere conto della qualificazione del patrimonio naturale, economico e culturale oggetto di gestione come «comproprietà inter-generazionale», cui conseguono limiti più penetranti di quelli derivanti dal regime giuridico di inalienabilità e indivisibilità dei beni, non potendo privarsi le generazioni future di una pari opportunità di utilizzo del bene.

Inoltre – diversamente dalla precedente normativa (la quale indicava nei Comuni i principali enti amministratori dei diritti di uso civico) – la nuova legge attribuisce ai Comuni stessi un ruolo sussidiario, stabilendo che essi provvedano, con amministrazione separata, alla gestione dei predetti beni, solo in mancanza degli enti esponenziali delle collettività titolari e riconoscendo alle popolazioni interessate la facoltà di costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali (art. 2, comma 4). La figura associativa in domini collettivi diventa forma privilegiata rispetto alle gestioni comunale e frazionale.

Del resto la stessa legge n. 168 del 2017 fa menzione espressa delle comunioni familiari montane già riconosciute dalle leggi sulla montagna, per affermare che esse «continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini» (art. 2, comma 2, secondo periodo), non diversamente da altre forme associative volte alla gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti all'ordinamento dello Stato.

4.2.2.– Con riguardo poi all'oggetto del rapporto giuridico di proprietà collettiva, deve rilevarsi che il regime dei beni gravati da usi civici (ora oggetto di domini collettivi) non è mutato nella sostanza. Esso è improntato ai principi della intrasferibilità (sia *inter vivos* che *mortis causa*), inusucapibilità, imprescrittibilità e indivisibilità.

La regola generale, desumibile dalla legge n. 1766 del 1927, rimane quella per cui un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di alienazione o di liquidazione al di fuori delle ipotesi tassative contemplate dalla legge stessa e dal regolamento dettato per la sua esecuzione (regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, recante «Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno»). Questa Corte ha affermato che «la destinazione di beni civici può essere variata solo nel rispetto della vocazione dei beni e dell'interesse generale della collettività» (sentenza n. 103 del 2017).

Tale regola non ha subito modifiche a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 168 del 2017, la quale espressamente prevede che il regime giuridico dei beni collettivi «resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» (art. 3, comma 3).

Il regime è stato reso, anzi, ancor più rigido dalla disposizione secondo cui «[c]on l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera *h*), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio» (art. 3, comma 6).

4.2.3.– Quanto infine alla situazione giuridica soggettiva attribuita dall'ordinamento per tutelare l'interesse dei singoli membri della collettività all'uso promiscuo dei beni collettivi, è stato più volte evidenziato da questa Corte (sentenze n. 113 del 2018, n. 430 del 1990 e n. 391 del 1989) che ad essa, conformemente al pacifico e consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, deve riconoscersi la natura di diritto soggettivo dominicale, presentando le caratteristiche tipiche del diritto di proprietà, quali, in particolare, la “realità” (si tratta di un potere immediato e diretto sulla *res*), l’“assolutezza” (il diritto può essere fatto valere *erga omnes*) e l’“inerenza” (il diritto grava direttamente sul bene).

Sotto il profilo della struttura di tali situazioni soggettive, il diritto di proprietà collettiva implica una situazione giuridica di godimento preesistente allo Stato italiano, esercitata con caratteri di normalità e non di eccezionalità, avente ad oggetto lo sfruttamento di un fondo (art. 2, commi 2 e 3, lettera *a*, della legge n. 168 del 2017) e connotato dal carattere “congiunto” e “riservato” dell'uso.

Da una parte i membri di una certa collettività «insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva» (art. 1, comma 1, lettera *d*, della legge n. 168 del 2017). Tale carattere congiunto dell'uso sta a significare che i terreni sono aperti al godimento promiscuo di tutti gli appartenenti alla collettività, come del resto era già previsto dall'art. 26 della legge n. 1766 del 1927 con riguardo ai terreni dei demani civici. Sicché, in ragione di ciò, la proprietà collettiva si qualifica come comunione senza quote, in quanto, a differenza della comunione ordinaria, per un verso, il diritto di ogni comunista non è limitato ad una frazione o quota del bene comune; per altro verso, l'uso degli altri comunisti non trova limite nella quota o frazione di ciascuno.

D'altra parte l'uso “riservato” consiste in ciò che, «salvo diversa decisione dell'ente collettivo», la comunità ha diritto di escludere dal godimento promiscuo coloro che non ne fanno parte (art. 2, comma 3, lettera *b*, della legge n. 168 del 2017). Il carattere riservato dell'uso costituisce un riflesso nella natura reale del diritto che può essere rivendicato *erga omnes* tanto dai singoli che dalla comunità.

5.– Tutto ciò premesso quanto ai caratteri strutturali e funzionali degli usi civici e dei domini collettivi, possono ora essere deliberate nel merito le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Governo nei confronti dell'art. 9, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nella parte in cui inserisce il comma *3-bis*, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), all'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988.

6.– Sotto il profilo della denunciata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., la questione è fondata.

7.– Si è già evidenziato che gli usi civici e ora i domini collettivi configurano, secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 71 del 2020, n. 178 e n. 113 del 2018 e n. 103 del 2017), un diritto soggettivo dominicale, che presenta i caratteri della proprietà comune, sia pure senza quote, su un bene indiviso. Si tratta, dunque, di un diritto reale, che segue il bene, tutelabile con azione petitoria, e che presenta i caratteri propri dei diritti reali quali, in particolare, l'assolutezza, l'immediatezza e l'inerenza.

La natura di diritto dominicale attrae la disciplina dell'istituto nella materia «ordinamento civile», alla quale appartiene la qualificazione della natura pubblica o privata dei beni (sentenza n. 228 del 2016), la regolazione della titolarità e dell'esercizio del diritto, l'individuazione del suo contenuto, la disciplina delle facoltà di godimento e di disposizione in cui esso si estrinseca (art. 832 del codice civile) e quella della loro estensione e dei loro limiti.

L'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia «ordinamento civile» trova fondamento nell'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati (da ultimo, sentenza n. 75 del 2021).

La norma regionale impugnata lede questa esigenza perché interviene nella disciplina della proprietà collettiva, peraltro in modo difforme da quanto previsto dalle norme statali in materia, così pregiudicando la necessaria uniformità della regolamentazione dell'istituto su tutto il territorio nazionale.

Essa, infatti, attribuisce un diritto di priorità ai fini dell'assegnazione dei terreni gravati dall'uso civico di pascolo a favore dei titolari di aziende che presentano specifici requisiti (concernenti la durata temporale della residenza nel territorio comunale, la presenza in azienda di un patrimonio zootecnico, il possesso di ricoveri per stabulazione invernale del bestiame e un codice di stalla riferito al territorio comunale o a Comuni limitrofi) e prevede che, solo in caso di eccedenza, i predetti terreni potranno essere assegnati a coloro che non possono vantare i requisiti medesimi.

Così disponendo, la norma afferisce alla titolarità del diritto dominicale di uso civico, incidendo segnatamente sul suo esercizio per il fatto di escludere indebitamente dal godimento promiscuo alcuni membri della collettività territoriale.

La norma regionale impugnata si pone, quindi, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. e con la disciplina statale interposta, la quale già stabiliva, con riguardo ai terreni costituenti il demanio civico, che essi, salvo il «diritto particolare» eventualmente assicurato a specifiche categorie di persone per effetto di leggi anteriori, dovevano essere aperti all'uso promiscuo di tutti i cittadini del Comune o della frazione (art. 26, primo comma, della legge n. 1766 del 1927) e stabilisce ora, con riguardo ai domini collettivi, che essi sono nell'uso congiunto e riservato di tutti i membri della collettività, uso che trova la sua disciplina nei poteri di autonormazione espletati nell'ambito dell'ordinamento giuridico primario del dominio collettivo delle comunità originarie. Titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva sono – come già sopra rilevato – gli appartenenti alle collettività alle quali si riferiscono i relativi enti esponenziali, dotati di personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria.

A tali enti – dopo il periodo transitorio di un anno, di cui all'art. 3, comma 7, della stessa legge n. 168 del 2017 – sono attribuite le competenze per la gestione di beni agro-silvo-pastorali già in precedenza delegate alle Regioni (art. 3, comma 1, lettera *b*, numeri 1, 2, 3 e 4, della legge 31 gennaio 1994, n. 97, recante «Nuove disposizioni per le zone montane»). Solo in mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai Comuni con amministrazione separata, ferma restando la facoltà delle popolazioni interessate di costituire i comitati per l'amministrazione dei beni di uso civico frazionali.

8.– Più specificamente, nella fattispecie in esame, la regolamentazione dell'estensione del godimento promiscuo dei diritti di uso civico e dei domini collettivi, nonché delle modalità individuali o collettive del loro esercizio, non ricade quindi nella competenza del legislatore regionale.

Destituito di fondamento è, in particolare, l'assunto della difesa resistente secondo cui non potrebbero essere estesi, alla presente fattispecie, i principi affermati da questa Corte nelle pronunce con cui sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le diverse norme regionali che prevedevano la “sdemanializzazione” dei beni gravati da usi civici al di fuori delle ipotesi contemplate dalla legge statale e in contrasto con le previsioni di questa.

È vero, infatti che, diversamente da altre norme regionali, di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*) (sentenze n. 71 del 2020 e n. 113 del 2018) o lettera *s*) (sentenze n. 178 del 2018, n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014), Cost., la disposizione oggetto dell'odierna impugnativa non introduce alcuna

fattispecie estintiva dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, ma incide, piuttosto, sull'esercizio del diritto di proprietà collettiva da parte dei soggetti che ne sono titolari.

Vi è però che, attraverso l'attribuzione dell'illustrato diritto di priorità, la norma regionale viola in modo non meno incisivo il parametro costituzionale evocato dal ricorrente, dal momento che la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» – oltre a non consentire al legislatore regionale di incidere sul regime giuridico dei beni oggetto di un diritto dominicale – preclude, prima ancora, allo stesso, di intervenire sulla titolarità e sull'esercizio di quel diritto, regolandone il contenuto e i limiti.

Le norme regionali oggetto delle precedenti declaratorie di illegittimità costituzionale incidevano sulla titolarità e sull'esercizio del diritto di uso civico attraverso la modificazione del regime giuridico dei beni che ne formavano oggetto con l'indebita previsione di ipotesi di alienazione o comunque di mutamento di destinazione dei beni civici, diverse da quelle previste con legge statale. Al riguardo, sia la sentenza n. 113 del 2018 sia la sentenza n. 71 del 2020 avevano evidenziato che l'indebita invasione della competenza statale si realizzava nel momento in cui, attraverso la modifica del regime giuridico dei beni, si determinava, come conseguenza, una disciplina differenziata e limitativa (rispetto a quella statale) della titolarità e dell'esercizio del diritto di proprietà collettiva.

Anche nella presente fattispecie, la norma impugnata incide in modo non meno diretto sulla disciplina della titolarità e dell'esercizio del diritto (privandone i membri della collettività territoriale che non sono in possesso dei requisiti da essa previsti) nella misura in cui limita i predetti membri nella concreta facoltà di godimento dei terreni collettivi, che potrà dispiegarsi solo dopo essere state soddisfatte le richieste di coloro ai quali è attribuito (dalla norma censurata) il diritto di priorità e solo in caso di eccedenza dei detti terreni.

L'invasione della disciplina riservata alla competenza legislativa dello Stato emerge proprio in ragione della diretta limitazione del diritto di uso civico della collettività, operata dalla norma impugnata mediante il conferimento del contrario diritto di priorità d'uso a determinati soggetti a scapito di altri.

Questa limitazione si realizzerebbe non solo nell'ipotesi in cui le risorse pascolive risultassero limitate, ma anche nella (pur auspicabile) ipotesi di eccedenza dei terreni. Anche in questa ipotesi, infatti, resterebbe comunque preclusa la possibilità alla collettività complessivamente considerata e ai suoi membri (*uti singuli* e *uti cives*) di sfruttare quelle parti del fondo pascolivo concesso in uso esclusivo ai titolari del diritto di priorità indebitamente attribuito dalla legge regionale, in violazione della regola consuetudinaria recepita dalla

normativa statale interposta, che configura le terre civiche quale patrimonio indiviso assoggettato al godimento promiscuo di tutti i componenti della comunità.

Ciò non esclude che un'utilizzazione modulare dei terreni pascolivi, su cui insistono diritti di uso civico e di proprietà collettiva, possa essere prevista e regolamentata dagli enti esponenziali, di cui si è sopra detto (in particolare *sub* punto 4.2.1.), o, in loro mancanza, dai Comuni in regime di amministrazione separata, nei limiti di compatibilità con la vocazione di tali assetti fondiari al godimento collettivo da parte delle comunità originarie.

9.– In definitiva – come questa Corte ha già osservato (sentenza n. 113 del 2018) – sia prima che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni e i decreti del Presidente della Repubblica con cui sono state trasferite, a queste ultime, le funzioni amministrative (il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, recante «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici» e il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»), non consentivano nel vigore del vecchio Titolo V (né consentono oggi, nel mutato assetto costituzionale) alle Regioni di invadere, con norma legislativa, la disciplina di tali assetti fondiari collettivi, estinguendoli, modificandoli o alienandoli.

Il previgente art. 117 Cost. – nella versione antecedente alla citata riforma costituzionale – non consentiva alle Regioni, nella materia «agricoltura e foreste», di dettare con legge la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche, dall'altro lato giustificava, tuttavia, il trasferimento ad esse delle funzioni amministrative (art. 118 Cost., vecchio testo), nonché l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti (sentenza n. 113 del 2018).

In tale contesto costituzionale, pertanto, non solo trovava fondamento l'ampio trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative già esercitate da organi dello Stato, ivi comprese le competenze attribuite al Commissario per la liquidazione degli usi civici dalla legge n. 1766 del 1927 (art. 66, quinto comma, del d.P.R. n. 616 del 1977), ma si spiegava anche la tendenza delle Regioni a regolare con proprie leggi l'esercizio di tali funzioni amministrative, pur restando esclusa la possibilità di incidere sulla titolarità soggettiva e sul contenuto oggettivo del diritto dominicale, nonché sul regime giuridico dei beni.

Nel contesto del riformato Titolo V della Parte II della Costituzione, coniugato alla progressiva evoluzione degli assetti fondiari collettivi, di cui si è detto sopra, la disciplina di

questi ultimi appartiene ormai interamente alla materia «ordinamento civile» ed è tutta ricompresa nell'area della potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Del resto la stessa legge n. 168 del 2017 prevede, con norma di carattere transitorio (art. 3, comma 7), che, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, le Regioni esercitano le competenze ad esse attribuite nella disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi incluse le comunioni familiari montane. Decorso tale termine, ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza.

10.– Pertanto, l'art. 9, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nella parte in cui inserisce il comma 3-*bis* all'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988, va dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con assorbimento di tutti gli altri parametri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), nella parte in cui inserisce il comma 3-*bis*, lettere a), b), c) e d), all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, recante «Norme in materia di Usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative».

SENTENZA N. 80 ANNO 2021

Bilancio e contabilità pubblica – Fondo anticipazioni di liquidità (FAL) – Obbligatorio accantonamento di un importo pari all’ammontare complessivo delle anticipazioni incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate nel corso dell’esercizio 2019 – Possibile destinazione diversa dal pagamento dei debiti pregressi – Violazione dei principi di equilibrio del bilancio, di sana gestione finanziaria, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità del mandato elettivo, di equità intergenerazionale, nonché elusione del divieto di indebitamento per spese diverse da quelle di investimento – Illegittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1.– Con l’ordinanza iscritta al n. 103 del registro ordinanze 2020, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Puglia, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 39-ter, commi 2 e 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 119, sesto comma, e 136 della Costituzione.

1.1– Il giudice *a quo* riferisce di essere stato chiamato a deliberare sulla congruenza del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) del Comune di Lecce, ai sensi dell’art. 243-*quater* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali» (TUEL), e di aver sospeso la decisione in pendenza della pronuncia di questa Corte sulle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, e dell’art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), in ragione della loro incidenza sulla definizione del piano di riequilibrio dell’ente locale e della conseguente pregiudizialità di tale pronuncia rispetto all’approvazione o al diniego del PRFP stesso.

Questa Corte, con sentenza n. 4 del 2020, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale delle predette norme, per violazione degli artt. 81, 97 e 119, sesto comma, Cost., «poiché

consentono di utilizzare le anticipazioni di liquidità al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse nei termini sanciti dal d.l. n. 35 del 2013 e, in particolare, di “utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell’acquisizione delle erogazioni, ai fini dell’accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione”».

A seguito di tale decisione, in sede di conversione del d.l. n. 162 del 2019, è stato inserito, dalla legge n. 8 del 2020, l’art. 39-ter (Disciplina del fondo anticipazione di liquidità degli enti locali), il quale dispone: «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».

Nel corso dell’esame del PRFP del Comune di Lecce, ripreso dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, l’ente locale ha esposto: a) di aver previsto, a seguito della sentenza n. 4 del 2020, l’accantonamento per il 2019 di complessivi euro 29.363.416,07, corrispondenti all’ammontare delle anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35

(Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2013, n. 64, incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate al 31 dicembre 2019, rideterminando pertanto il risultato di amministrazione presunto del 2019 rispetto al risultato del 2018; b) di aver conseguentemente rideterminato l'obiettivo del piano al 31 dicembre 2019 (da euro 69.244.351,37 a euro 98.607.812,44), per effetto delle citate anticipazioni (euro 29.363.461,07), da contabilizzare separatamente tra le quote accantonate del risultato di amministrazione; c) che ciò ha provocato uno scostamento di euro 6.893.592,12, rispetto all'obiettivo così rideterminato, del risultato di amministrazione 2019 presunto (euro 105.501.404,56).

Inoltre, il Comune di Lecce ha riferito che il maggiore disavanzo, pari a circa euro 30.000.000,00, causato dall'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità (FAL), in conformità a quanto stabilito dall'art. 39-ter, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, sarà ripianato in un arco temporale corrispondente a quello del piano di restituzione dell'anticipazione di liquidità (previsto fino a un massimo di trenta anni). Al riguardo, ha evidenziato che la quota capitale della rata annuale da rimborsare dell'anticipazione di liquidità, a decorrere dal 2020, non sarà finanziata più con entrate correnti, come avvenuto finora, ma con l'utilizzo della quota accantonata del FAL nel risultato di amministrazione.

1.2.– Secondo il giudice *a quo*, il comma 2 del citato art. 39-ter violerebbe gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. per contrasto con il principio dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio e con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

Sostiene il rimettente che, per effetto di tale disposizione, l'eventuale peggioramento del disavanzo 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 – verrebbe assoggettato a un meccanismo di rientro, scisso e indipendente dagli esercizi nei quali si è formato, calibrato sulla restituzione delle rate annuali residue delle anticipazioni di liquidità, aventi un orizzonte massimo trentennale. Ciò costituirebbe una rilevante deroga al normale regime di rientro dal disavanzo – sono richiamati l'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione) e l'art. 188 TUEL – in assenza di circostanze eccezionali, espresse o comunque rinvenibili nell'ordinamento finanziario degli enti locali, che possano giustificare tale divaricazione.

Ad avviso del rimettente, l'art. 39-ter, comma 2, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, abbandonando la disciplina ordinaria, ne vulnererebbe i principi ispiratori, consentendo il trasferimento dell'onere del debito (disavanzo) dalla generazione che ha goduto dei vantaggi della spesa corrente a quelle successive, ampliando indebitamente il deficit e prevedendo un'ulteriore dilazione del ripiano in tempi incompatibili con i principi di responsabilità del mandato elettivo e dell'equità intergenerazionale. Non corrispondendo a tale dilazione alcun intervento di investimento, la soluzione provocherebbe un impoverimento dell'ente e traslerebbe sui futuri amministrati soltanto il disavanzo.

1.3.– Secondo il giudice *a quo*, il comma 3 dell'art 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, violerebbe anzitutto gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., in quanto consentirebbe di finanziare la restituzione delle quote annuali dell'anticipazione di liquidità con l'utilizzo della stessa quota accantonata come FAL nel risultato di amministrazione, generando un potenziale fattore di rischio e di alterazione degli equilibri di bilancio.

Ad avviso del rimettente, tale meccanismo si porrebbe in discontinuità rispetto alla disciplina desumibile dal principio contabile contenuto nel punto 3.20-bis (introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *a*, del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1° agosto 2019, recante «Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011») dell'Allegato 4/2 («Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria») al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), che detta le modalità di contabilizzazione in bilancio delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35 del 2013, nonché le modalità di reperimento delle risorse da destinare a copertura degli oneri di rimborso della quota annuale.

Evidenzia, al riguardo, il rimettente che detto punto 3.20-bis rinvia alle indicazioni contenute nelle deliberazioni 18 dicembre 2015, n. 33, e 19 dicembre 2017, n. 28, della Corte dei conti, sezione delle autonomie, in cui si sottolinea la necessità che gli enti beneficiari delle anticipazioni conseguite in forza del d.l. n. 35 del 2013, come convertito, reperiscano in bilancio le risorse effettive per il pagamento della restituzione della rata annuale.

Diversamente, per effetto della previsione contenuta nell'art. 39-ter, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, ogni anno il FAL verrebbe impiegato per rimborsare la relativa quota annuale ed essa diventerebbe un mezzo di ampliamento della spesa corrente, in grado di alterare il risultato di amministrazione e l'equilibrio del bilancio.

1.4.– Laddove poi la liquidità conseguita con la predetta anticipazione fosse utilizzata per sostenere la spesa corrente, secondo la sezione regionale di controllo della Corte dei conti

per la Puglia, l'operazione contrasterebbe anche con l'art. 119, sesto comma, Cost., in virtù del quale gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.

1.5.– Infine, il giudice *a quo* ritiene che i commi 2 e 3 dell'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, violino l'art. 136 Cost. per elusione del giudicato costituzionale, in quanto introdurrebbero un metodo di ripianamento del disavanzo analogo a quello previsto dalle norme dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 4 del 2020, derogatorio della regola generale prevista dall'art. 188 TUEL, in violazione dei principi di equilibrio di bilancio e di copertura della spesa, nonché dei principi di responsabilità del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

Le norme censurate, consentendo l'impiego del FAL non per pagare debiti pregressi presenti in bilancio, bensì per la restituzione delle rate di ammortamento delle medesime anticipazioni, altererebbero il risultato di amministrazione e la situazione debitoria effettiva. Si tratterebbe di censure già accolte, con riferimento ai medesimi parametri, con la sentenza n. 4 del 2020, che il rimettente richiama, rilevando, nel caso di specie, analoghi *vulnera* ai parametri costituzionali allora evocati.

2.– Anzitutto, deve riconoscersi la legittimazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti a sollevare incidente di legittimità costituzionale in sede di esame della congruenza del PRFP deliberato dal Comune di Lecce ai sensi dell'art. 243-*quater* TUEL. Questa Corte, infatti, ha ravvisato tale legittimazione in sede di controllo di legittimità-regularità sui bilanci degli enti locali (sentenze n. 105 e n. 18 del 2019), assimilato alla parifica dei rendiconti regionali (sentenze n. 49 del 2018, n. 40 del 2014 e n. 60 del 2013), e, in particolare, l'ha riconosciuta in esito a «un'attenta ricognizione delle modalità di svolgimento della funzione attribuita dalla legge [...] con riguardo all'attuazione e al rispetto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, che costituisce il fulcro della procedura di predissesto. [La] legittimazione è stata riconosciuta (sent. n. 226 del 1976) alla Corte dei conti in ragione della sua particolare posizione istituzionale e della natura delle sue attribuzioni di controllo. Sotto il primo aspetto, viene posta in rilievo la sua composizione di “magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)”, e la sua natura di “unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale”. Sotto il secondo aspetto, viene in evidenza il peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti a controllo, che si risolve nel valutarne “la conformità [...] alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico”. Una funzione cioè di garanzia dell'ordinamento, di “controllo esterno, rigorosamente neutrale e

disinteressato [...] preordinato a tutela del diritto oggettivo” (sentenza n. 384 del 1991)» (sentenza n. 18 del 2019).

I predetti caratteri costituiscono fondamento della legittimazione della Corte dei conti, il cui riconoscimento, legato alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, si giustifica anche con l’esigenza di consentire il sindacato di legittimità costituzionale su norme che difficilmente vi verrebbero, per altra via, sottoposte.

3.– L’esame delle questioni sollevate richiede una, sia pur sintetica, illustrazione del contesto normativo in cui si inseriscono le norme censurate.

Il d.l. n. 35 del 2013, al fine di porre rimedio al ritardo dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche, ha introdotto una disciplina di carattere speciale e temporanea, derogatoria del patto di stabilità interno e di altre disposizioni in materia di finanza pubblica.

In particolare, l’art. 1, comma 13, del citato d.l. n. 35 del 2013 ha stabilito che «[g]li enti locali che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine a causa di carenza di liquidità [...], chiedono alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. [...] l’anticipazione di liquidità da destinare ai predetti pagamenti. L’anticipazione è concessa [...] proporzionalmente e nei limiti delle somme nella stessa annualmente disponibili ed è restituita, con piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e quota interessi, con durata fino a un massimo di 30 anni».

La *ratio* dell’anticipazione di liquidità, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare, nel tempo, la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un’utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse, unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione dell’anticipazione stessa. Si tratta, sostanzialmente, dell’erogazione di prestiti destinati a sopperire alle deficienze di cassa degli enti, per consentire il pagamento dei predetti debiti, inerenti a partite di spesa già presenti nei pregressi bilanci di competenza, ma non onorati nei relativi esercizi finanziari. L’anticipazione di liquidità costituisce, quindi, una «anticipazion[e] di cassa di più lunga durata rispetto a quelle ordinarie» (sentenza n. 181 del 2015) che non può finanziare il disavanzo, essendo deputata a fornire una provvista finanziaria per estinguere i residui passivi.

L’art. 3 del decreto ministeriale 1° agosto 2019 ha modificato l’Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, introducendo il punto 3.20-*bis*, che detta regole specifiche in ordine all’iscrizione in bilancio delle anticipazioni di liquidità. Tale disposizione, nella versione vigente antecedentemente alle modifiche apportate dall’art. 2 del decreto del Ministro dell’economia e

delle finanze 7 settembre 2020 (Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011) – prima dell'introduzione dell'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019 ad opera della legge di conversione n. 8 del 2020 – stabiliva che, «[p]er 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 spese. 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. 64, e successivi rifinanziamenti, [...] gli enti locali fanno riferimento alle indicazioni definite in sede nomofilattica dalla Corte dei conti (deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 33/2015 e n. 28/2017)».

La sezione delle autonomie della Corte dei conti – nell'esercizio della funzione prevista dall'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213 – con le deliberazioni n. 35 del 2015 e n. 28 del 2017 ha affermato la necessità di un'adeguata contabilizzazione della quota di rimborso annuale dell'anticipazione di liquidità, da finanziare con risorse da individuare *ex novo*, ovvero disponibili per effetto della riduzione strutturale della spesa.

L'art. 39-ter, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, ha poi ulteriormente disciplinato l'utilizzo annuale del FAL, costituito ai sensi del precedente comma 1 del medesimo articolo, prevedendo che: «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».

Da ultimo, l'art. 2, comma 1, lettere da *a*) a *i*), del d.m. 7 settembre 2020 ha modificato il contenuto del punto 3.20-*bis* del citato Allegato 4/2 a decorrere dal 2 ottobre 2020. In particolare, con tale novella è stato stabilito che, per le anticipazioni di cui al d.l. n. 35 del 2013, come convertito, e successivi rifinanziamenti, gli enti locali applicano l'art. 39-*ter* del d.l. n. 162 del 2019, come convertito. Il richiamo rivolto all'art. 39-*ter* ha sostituito, quindi, il precedente riferimento alle indicazioni contenute nelle predette deliberazioni della sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 35 del 2015 e n. 28 del 2017.

Inoltre, con riferimento alle anticipazioni di liquidità previste dal d.l. n. 35 del 2013, come convertito, questa Corte ha precisato che «[...] le anticipazioni di liquidità costituiscono una forma straordinaria di indebitamento a lungo termine e – in quanto tali – sono utilizzabili in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio. Esse sono prestiti di carattere eccezionale finalizzati a rafforzare la cassa quando l'ente territoriale non riesce a onorare le obbligazioni passive secondo la fisiologica scansione dei tempi di pagamento. La loro eccezionalità dipende essenzialmente dal fatto: a) di essere inscindibilmente collegate a una sofferenza della cassa; b) di essere frutto di un rigoroso bilanciamento di interessi rilevanti in sede costituzionale e dell'Unione europea; c) di essere un rimedio contingente, non riproducibile serialmente nel tempo e inidoneo a risanare bilanci strutturalmente in perdita» (sentenza n. 4 del 2020).

4.– Alla luce di quanto esposto, non può essere condivisa l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui l'utilizzazione del FAL da parte dell'ente locale, per l'ammortamento dell'anticipazione di liquidità, costituirebbe una mera circostanza di fatto ovviabile in sede di controllo della Corte dei conti attraverso il diretto diniego di approvazione del piano. Tale esito, secondo la difesa erariale, dovrebbe ritenersi scontato, in quanto il comma 3 dell'art. 39-*ter* del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, non consentirebbe in alcun modo di provvedere nel senso sostenuto dal Comune di Lecce e fatto proprio dal giudice *a quo*.

In realtà, al contrario di quanto affermato dal Presidente del Consiglio, tale interpretazione delle disposizioni censurate appare fondata sul loro stesso dettato letterale. In particolare, infatti, il comma 3 del citato art. 39-*ter* consente, con locuzioni inequivocabili, l'utilizzo delle anticipazioni incassate e appostate nel FAL per rimborsare le quote annuali delle anticipazioni medesime.

Giova inoltre evidenziare che la stessa difesa erariale riconosce che l'anticipazione di liquidità è esclusivamente finalizzata al pagamento dei debiti scaduti e non al rimborso del prestito e che il peggioramento del disavanzo di amministrazione conseguente all'accantonamento del FAL non potrebbe essere ripianato con l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione.

5.– Sebbene il giudice *a quo* abbia evocato anche la violazione dell'art. 136 Cost., questione suscettibile di essere valutata logicamente in via prioritaria, questa Corte, facendo ricorso al potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare, eventualmente dichiarando assorbite le altre (*ex multis*, sentenze n. 246 del 2020, n. 258 del 2019 e n. 148 del 2018), ritiene opportuno esaminare, innanzitutto, l'eccepta violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., che meglio consente di chiarire le relative questioni.

6.– Alla luce delle esposte premesse, le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2 e 3 dell'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, sollevate in riferimento ai predetti parametri, sono fondate.

I parametri evocati operano in stretta interdipendenza, poiché l'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità consentita dalle disposizioni censurate, autorizzando un illegittimo incremento della capacità di spesa dell'ente locale, preclude un corretto ripiano del disavanzo e finisce per ledere l'equilibrio del bilancio e il principio della sana gestione finanziaria.

6.1.– Più in particolare, il comma 2 dell'art. 39-ter viola gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sotto il profilo della lesione dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria e dell'interdipendente principio di copertura pluriennale della spesa, laddove consente di ripianare annualmente il maggior disavanzo emergente dall'obbligatorio accantonamento dell'anticipazione non rimborsata alla data del 31 dicembre 2019, per un importo corrispondente alla sola quota dell'anticipazione di liquidità rimborsata nel corso dell'esercizio.

La disposizione censurata è stata introdotta per dare attuazione alla sentenza di questa Corte n. 4 del 2020, la quale, in realtà, non abbisognava di alcun intervento attuativo, non essendo necessaria la riapprovazione dei bilanci antecedenti alla pronuncia, mentre dovevano essere ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti. In tal modo è possibile ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge e, in particolare, per i deficit ulteriormente maturati, in conformità al principio *tempus regit actum*, facendo applicazione delle norme vigenti nel corso dell'esercizio in cui tale ulteriore deficit è maturato. Per cui «[i]l sistema così sinteticamente delineato serve per attribuire “a ciascuno il suo” in termini di

responsabilità di gestione, affiancando all'operato del breve periodo la situazione aggiornata degli effetti delle amministrazioni pregresse» (sentenza n. 4 del 2020).

La previsione, contenuta nel comma 2 dell'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, comporta una diluizione degli oneri di ripianamento omologa allo stesso periodo temporale previsto per il rimborso dell'anticipazione di liquidità, recando un immediato effetto perturbatore degli equilibri di bilancio sin dall'anno 2020, alterando i saldi e consentendo di celare parte delle maggiori passività emerse con la corretta appostazione del FAL.

Tale disposizione introduce una rilevante deroga alle ordinarie regole di ripiano del maggior disavanzo eventualmente emerso, dilatando i tempi di rientro dal deficit, che così si sottraggono all'art. 188 TUEL, disposizione già ritenuta in grado di dettare procedure e adempimenti immediatamente cogenti, funzionali – tra l'altro – a esaltare l'assunzione della responsabilità del disavanzo in capo alle amministrazioni che si sono succedute (sentenza n. 4 del 2020).

Parimenti, questa Corte ha già affermato che la regola fisiologica del rientro dal disavanzo è quella del ripianamento annuale, al massimo triennale, e comunque non superiore allo scadere del mandato elettorale (art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011), e che «[o]gni periodo di durata superiore comporta il sospetto di potenziale dissesto e può essere giustificato solo se il meccanismo normativo che lo prevede sia effettivamente finalizzato al riequilibrio» (sentenza n. 115 del 2020).

L'incremento del deficit strutturale e dell'indebitamento per la spesa corrente ha già indotto questa Corte a formulare chiari ammonimenti circa «la problematicità di soluzioni normative [...] le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale» (sentenza n. 18 del 2019).

Analogamente, in tema di piano di riequilibrio finanziario pluriennale, è stata affermata l'illegittimità costituzionale di norme che consentono di alterare il deficit, di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e che provocano il peggioramento, nel tempo del preteso riequilibrio, del risultato di amministrazione.

Tale è l'effetto del censurato comma 2, il quale consente di separare dal risultato di amministrazione l'«ulteriore» disavanzo, che invece deve essere necessariamente unico (sentenza n. 115 del 2020).

La pluriennale diluizione degli oneri di ripianamento del maggior deficit incorre anche nella violazione dei principi di responsabilità del mandato elettivo e di equità

intergenerazionale.

Questa Corte ha già affermato in proposito che la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita non solo attraverso il rendiconto di quanto realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate; quindi, in tale prospettiva, i deficit causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati. È proprio il rispetto dell'equilibrio dinamico ad assicurare la bilanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l'esigenza di un graduale risanamento del disavanzo, coerente con l'esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l'intero periodo di risanamento (sentenze n. 4 del 2020 e n. 18 del 2019).

Il meccanismo prefigurato dal comma 2 dell'art. 39-ter integra una violazione del principio di responsabilità democratica, in quanto, in luogo di un ripianamento rispettoso dei tempi del mandato elettorale, ne introduce uno che consente di differire l'accertamento dei risultati, ivi compresa l'indicazione di idonee coperture, oltre la data di cessazione dello stesso.

Inoltre, considerato che il ripiano del disavanzo segue il medesimo ammortamento trentennale dell'anticipazione di liquidità, tale differimento comporta il trasferimento dell'onere del debito e del disavanzo dalla generazione che ha goduto dei vantaggi della spesa corrente a quelle successive, senza che a queste ultime venga trasmesso alcun beneficio connesso all'utilizzazione di beni durevoli di investimento.

6.2.– Anche il comma 3 dell'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, viola gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. sotto i medesimi profili sopra enunciati.

Invero, le modalità di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità in bilancio ivi definite completano e aggravano gli effetti della norma introdotta dal precedente comma 2.

Infatti, il censurato comma 3, prevedendo che il FAL sia utilizzato fino al suo esaurimento per rimborsare l'anticipazione medesima, ne consente una destinazione diversa dal pagamento dei debiti pregressi, già iscritti in bilancio e conservati a residui passivi, poiché sostanzialmente permette di reperire nella stessa contabilizzazione del FAL in entrata le risorse (in uscita) per il rimborso della quota annuale dell'anticipazione.

In proposito, questa Corte ha già chiarito, con riferimento alle anticipazioni di liquidità previste dal d.l. n. 35 del 2013, come convertito, che, se la loro *ratio* «è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, [...] così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e

finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione" (sentenza n. 181 del 2015), al di fuori di tale "utilizzazione limitata" il suo impiego risulta in contrasto anche con l'equilibrio di bilancio» (sentenza n. 4 del 2020).

Ne deriva, pertanto, che, tenuto conto della particolare natura di dette anticipazioni e delle circostanze eccezionali che a suo tempo ne hanno giustificato l'adozione, deve essere assicurato dal legislatore che tali disponibilità siano effettivamente destinate all'esclusivo rimborso del pagamento di quelle passività pregresse per le quali erano state ottenute, e parimenti deve essere comunque evitato che la loro contabilizzazione in bilancio possa costituire un surrettizio strumento per ampliare la capacità di spesa dell'ente, con evidente loro distrazione per finalità non consentite.

La norma censurata prevede invece di ripagare un debito (gli oneri di restituzione della quota annuale) con lo stesso debito (l'anticipazione di liquidità). In tal modo, il FAL diminuisce gradualmente, senza che sia realizzata la finalità di legge, e, al contempo, viene incrementata la capacità di spesa dell'ente, senza un'effettiva copertura giuridica delle poste passive. Ciò pregiudica ulteriormente l'equilibrio strutturale dell'ente locale, in quanto alla situazione deficitaria già maturata si aggiunge quella derivante dall'impiego indebito dell'anticipazione.

6.3.– Il comma 3 dell'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, viola anche l'art. 119, sesto comma, Cost., in quanto l'impiego dello stesso FAL per il rimborso della quota annuale del maggior disavanzo, esonerando l'ente dal rinvenimento in bilancio di effettivi mezzi di copertura, produce un fittizio miglioramento del risultato di amministrazione, con evidente possibilità di liberare ulteriori spazi di spesa che potrebbero essere indebitamente destinati all'ampliamento di quella corrente (sentenza n. 4 del 2020).

In proposito, questa Corte ha più volte osservato che l'utilizzazione dell'anticipazione di liquidità per fini diversi dal pagamento dei residui passivi già iscritti in bilancio è in contrasto con il predetto precetto costituzionale, giacché «l'inidoneità dell'anticipazione a rimuovere situazioni di deficit strutturale risulta non solo implicitamente dal contrasto formale con il precetto contenuto nell'art. 119, sesto comma, Cost., ma anche da dati elementari dell'esperienza, secondo cui solo un investimento efficace può compensare in positivo l'onere debitorio sotteso alla sua realizzazione. In tale contesto, infatti, risulta "di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito" (sentenza n. 188 del 2014)» (sentenza n. 4 del 2020).

Si è del pari chiarito, infatti, che l'indebitamento deve essere «finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate» (sentenza

n. 18 del 2019).

7.– In sostanza, il combinato disposto delle norme censurate produce un fittizio miglioramento del risultato di amministrazione con l'effetto di esonerare l'ente locale dalle appropriate operazioni di rientro dal deficit, che non vengono parametrize sul disavanzo effettivo ma su quello alterato dall'anomala contabilizzazione del fondo anticipazioni liquidità.

Tale meccanismo, in quanto incidente in modo irregolare sul risultato di amministrazione, che rappresenta la base di partenza per la quantificazione del deficit e del livello di indebitamento, nonché per la definizione dell'equilibrio di bilancio, comporta la violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost.

8.– In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 39-ter, commi 2 e 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, sono fondate.

9.– Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura prospettati dal rimettente in relazione all'art. 136 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 39-ter, commi 2 e 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.

SENTENZA N. 34 ANNO 2021

Bilancio e contabilità pubblica – Enti locali deficitari – Adozione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) – Termine perentorio di 90 giorni dalla data di esecutività della delibera consiliare di ricorso alla relativa procedura – Nuova amministrazione, subentrata in pendenza del termine – Assegnazione di un nuovo termine di 60 giorni, decorrente dalla sottoscrizione della relazione di inizio mandato, come previsto in caso di rimodulazione del piano già presentato dall'amministrazione precedente – Omessa previsione – Irragionevolezza e violazione del mandato fiduciario conferito dal corpo elettorale, del principio di equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria, e del buon andamento dell'azione amministrativa – Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza iscritta al n. 80 del registro ordinanze 2020, indicata in epigrafe, la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, solleva questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 243-*quater*, comma 7, e 243-*bis*, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 81, 97, primo e secondo comma, e 119, primo comma, della Costituzione.

Le norme censurate, in combinato disposto tra loro, concorrono a disciplinare la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali nonché l'esame del relativo piano e il controllo sulla sua attuazione.

In particolare, l'art. 243-*quater*, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000 prevede che «[l]a mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'articolo 243-*bis*, comma 5, il diniego dell'approvazione del piano, l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso, comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto».

L'art. 243-*bis*, comma 5, del medesimo decreto dispone che «[i]l consiglio dell'ente locale, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1, delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale di durata compresa tra quattro e venti anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione

economico-finanziario. Qualora, in caso di inizio mandato, la delibera di cui al presente comma risulti già presentata dalla precedente amministrazione, ordinaria o commissariale, e non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego di cui all'articolo 243-*quater*, comma 3, l'amministrazione in carica ha facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'articolo 4-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149».

Secondo il giudice rimettente, il combinato disposto degli artt. 243-*quater*, comma 7, e 243-*bis*, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000 violerebbe gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost. nella parte in cui non consentirebbe agli enti locali di avvalersi del termine di sessanta giorni per deliberare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (termine riconosciuto, come visto, dal medesimo art. 243-*bis*, comma 5, secondo periodo, per la rimodulazione del piano, alle amministrazioni insediate dopo che esso sia stato presentato dalla precedente amministrazione) quando, durante la pendenza del termine per deliberare il piano, sia subentrata una nuova compagine amministrativa, «e comunque» quando, essendosi protratto eccessivamente il procedimento di controllo del piano, l'originaria situazione di squilibrio abbia perso attualità in ragione della continua evoluzione delle condizioni finanziarie dell'ente. Ciò in quanto i principi di equilibrio e sana gestione finanziaria e di tutela del bilancio quale bene pubblico, presidiati dagli evocati parametri, finirebbero per essere inevitabilmente sacrificati, mentre la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale sarebbe, invece, finalizzata proprio alla salvaguardia di tali principi.

Le norme censurate violerebbero gli artt. 81, 97, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost., anche in combinato disposto con l'art. 1 Cost., per la stretta correlazione sussistente tra la sana gestione finanziaria dell'ente e il mandato conferito agli amministratori dal corpo elettorale, atteso che il descritto automatismo, nell'ipotesi di subentro di una nuova compagine amministrativa, priverebbe la stessa di un margine temporale analogo a quello previsto dall'art. 243-*bis*, comma 5, secondo periodo, t.u. enti locali e, in caso di eccessivo scostamento dai termini che scandiscono la cronologia del procedimento di riequilibrio, condizionerebbe il potere programmatico di risanamento della situazione finanziaria ereditata dalle gestioni pregresse, esponendo l'amministrazione subentrante a una responsabilità politica oggettiva.

L'automatismo contemplato dalle norme censurate confliggerebbe, altresì, con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con quello di buon andamento (art. 97, secondo comma, Cost.), in quanto l'avvio automatico al dissesto correlato al mero decorso del termine

perentorio – inadeguato quando una nuova amministrazione sia subentrata e nel caso in cui la tempistica normativamente impressa alla procedura di controllo non sia stata rispettata – sarebbe conseguenza scollegata dalla reale situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente e, quindi, sproporzionata e non coerente con la *ratio* perseguita dalla procedura di riequilibrio, che sarebbe proprio quella di rimediare alla situazione deficitaria dell'amministrazione.

Il combinato disposto delle norme censurate risulterebbe in contrasto anche con il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), in quanto alla compagine amministrativa subentrata in pendenza del termine per presentare il piano verrebbe riservato un trattamento diverso e deteriore, sia rispetto a quello riconosciuto all'amministrazione che opera in continuità, sia rispetto all'ipotesi in cui una nuova amministrazione subentri quando il piano sia già stato presentato dalla precedente, cui è consentito di rimodularlo entro sessanta giorni dalla sottoscrizione della relazione di inizio mandato, dopo aver acquisito contezza dell'effettiva situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente locale.

La nuova compagine non disporrebbe, infatti, per cause a lei non imputabili, di un congruo lasso temporale per redigere *ex novo* il piano di riequilibrio.

Il giudice rimettente ritiene violato l'art. 3 Cost. anche perché, mentre nella prima delle ipotesi tipizzate dall'art. 243-*quater*, comma 7, t.u. enti locali – mancata presentazione del piano – l'avvio al dissesto opererebbe in modo del tutto automatico, indipendentemente da qualsiasi valutazione finanziaria dell'organo di controllo, negli altri casi – insostenibilità del piano, suo andamento negativo, mancato raggiungimento del riequilibrio alla sua conclusione – il dissesto è subordinato a una valutazione di carattere finanziario da parte della competente sezione di controllo della Corte dei conti. In tal modo si realizzerebbe una discriminazione nel trattamento delle varie fattispecie il cui verificarsi provoca il dissesto dell'ente locale.

2.– La disamina delle questioni di legittimità costituzionale sollevate richiede una preliminare, sia pur sintetica, illustrazione del contesto normativo in cui si inseriscono le disposizioni censurate.

In particolare, l'art. 243-*bis*, comma 1, t.u. enti locali stabilisce che i Comuni e le Province per i quali sussistono squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli artt. 193 e 194 t.u. enti locali non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con deliberazione consiliare, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (cosiddetto predissesto).

In tal caso l'ente locale deve approvare, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di ricorso alla procedura, un piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) di durata compresa tra quattro e venti anni, incluso quello in

corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziaria (art. 243-*bis*, comma 5).

Secondo quanto disposto dal successivo art. 243-*quater*, comma 1, è compito della Commissione per la stabilità finanziaria di cui all'art. 155 t.u. enti locali provvedere allo svolgimento dell'istruttoria entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del piano; istruttoria che consiste nella ponderazione dei dati di natura finanziaria, storici e previsionali, per la valutazione delle misure previste nel piano ai fini del riequilibrio.

Tale istruttoria è necessaria per consentire alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti di pronunciarsi – entro trenta giorni dalla data di ricezione della relazione finale della richiamata Commissione – sulla legittimità del piano di riequilibrio, ossia sulla sua congruità rispetto al fine di ripristinare l'equilibrio del bilancio, sulla copertura della spesa nell'intero periodo di rientro, sul rispetto dei limiti di indebitamento che vietano di utilizzare i prestiti per la copertura della spesa corrente e, più in generale, sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica nazionali, eurounitari e convenzionali.

Il controllo che la sezione regionale della Corte dei conti deve svolgere per verificare l'attuazione del piano di riequilibrio si fonda – come prescrivono le norme del Titolo VIII del testo unico sugli enti locali – sull'andamento dei conti dell'ente in predissesto, attività che deve essere formalizzata in una pronuncia con cadenza temporale coerente con il controllo di legittimità-regolarità sul bilancio preventivo e successivo previsto dall'art. 148 t.u. enti locali, come sostituito dall'art. 3, comma 1, lettera *e*), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213.

In proposito, questa Corte ha più volte ricordato che i controlli «del titolo VIII del TUEL (artt. 243-*bis* rubricato “Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale”; 243-*quater* rubricato “Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione”; [...] 246 “Deliberazione di dissesto”; 248 rubricato “Conseguenze della dichiarazione di dissesto”) consistono appunto in controlli di legittimità-regolarità se non addirittura in attribuzioni di natura giurisdizionale. Appartengono alla prima categoria: a) la determinazione di misure correttive per gli enti in predissesto (art. 243-*bis*, comma 6, lettera *a*, del TUEL); b) l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio (art. 243-*quater*, comma 3, del TUEL); c) gli accertamenti propedeutici alla dichiarazione di dissesto (art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL)» (sentenza n. 228 del 2017).

È stato, altresì, sottolineato che i controlli di legittimità-regolarità – sia quelli inerenti al dissesto, sia quelli sui bilanci preventivi e successivi – ove tempestivamente attivati, potrebbero interdire quelle disfunzioni degenerative dell'equilibrio dei bilanci che hanno indotto più volte il legislatore a intervenire per il prolungamento dei tempi di riequilibrio oltre quelli fisiologici fissati dal 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» (in tal senso, sentenza n. 115 del 2020).

Il complesso impianto normativo di riferimento muove dalla *ratio* unitaria di evitare il dissesto attraverso un fattivo e coerente comportamento economico-finanziario dell'ente locale nel tempo ipotizzato di rientro dal deficit.

In tale contesto teleologico rientra il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci preventivi e successivi, poiché tale coerente comportamento nel tempo previsto per il risanamento deve trovare puntuale riscontro in ciascuno dei bilanci preventivi e successivi del predetto periodo.

3.– Il rimettente si duole del fatto che il combinato disposto degli artt. 243-*quater*, comma 7, e 243-*bis*, comma 5, t.u. enti locali non permetta alla nuova amministrazione, insediatasi in pendenza del termine per la presentazione del PRFP, di predisporlo entro sessanta giorni dalla relazione di inizio mandato, così come consentito alle nuove amministrazioni per l'eventuale rimodulazione del piano deliberato dall'amministrazione precedente, correlando automaticamente il dissesto dell'ente all'inutile decorso del termine originario.

Il giudice *a quo* prospetta, altresì, la possibilità di prevedere, nel caso in cui l'istruttoria del piano si sia protratta oltre i termini ordinatori stabiliti dal legislatore, un esame, da parte della sezione regionale di controllo, del piano di rientro dal deficit sulla base della situazione economico-finanziaria esistente al momento del giudizio di sua competenza e non di quella esistente all'epoca della richiesta formulata dalla precedente amministrazione. Ciò per evidenti motivi di carattere funzionale e di ragionevolezza: la situazione dell'ente locale potrebbe essere mutata, anche positivamente, per effetto della gestione successiva o di motivi estrinseci allo stesso andamento della gestione.

I due interventi sono prospettati in via gradata come dimostrato dalla locuzione «e comunque» impiegata dal rimettente, relegando, in tal modo, la seconda addizione a un ruolo meramente subordinato.

Tanto evidenziato, è indubbio che le norme censurate influiscano in modo determinante sulla decisione del giudice rimettente in quanto, in applicazione del loro combinato disposto,

egli dovrebbe ritenere tardiva la presentazione del piano (intervenuta oltre il termine di novanta giorni dalla delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio da parte del Commissario straordinario), con conseguente automatico avvio dell'ente locale al dissesto, mentre l'uno o l'altro intervento additivo consentirebbero la valutazione del PRFP nel merito. Di qui la rilevanza delle questioni sollevate.

Tali considerazioni, peraltro, escludono di per sé che, come eccepito dal Presidente del Consiglio dei ministri, possa assumere rilievo l'asserita congruità della porzione residua del termine previsto per la presentazione del piano e la circostanza che esso non sia stato rispettato per errore inescusabile.

L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce altresì l'inammissibilità delle questioni sollevate, in quanto gli interventi manipolativo-additivi invocati non sarebbero costituzionalmente obbligati, implicando scelte rimesse alla valutazione discrezionale del legislatore, connotate da un alto tasso di creatività, ben potendosi immaginare soluzioni diverse.

L'eccezione non è fondata.

È ormai costante l'orientamento di questa Corte secondo cui «l'ammissibilità delle questioni è condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore» (*ex plurimis*, sentenza n. 224 del 2020).

Entrambe le addizioni prospettate rispettano il citato requisito.

La prima corrisponde al termine che, sempre nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario, viene riconosciuto proprio alla compagine amministrativa subentrante per la rimodulazione di un piano già presentato ma non ancora approvato (art. 243-*bis*, comma 5, secondo periodo, t.u. enti locali), con decorrenza dalla sottoscrizione della relazione di inizio mandato di cui all'art. 4-*bis* del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

A sua volta, l'addizione richiesta in via subordinata risulta coerente con le altre ipotesi di avvio al dissesto previste dall'art. 243-*quater*, comma 7, t.u. enti locali (il diniego dell'approvazione del piano; l'accertamento del grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi da esso fissati; il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso), poiché ciascuna di esse implica una valutazione di tipo finanziario quale quella che l'addizione mira a introdurre.

Quanto all'ulteriore eccezione d'inammissibilità, secondo cui le censure riguarderebbero unicamente l'art. 243-*quater*, comma 7, e non anche l'art. 243-*bis*, comma 5, t.u. enti locali, dalla prospettazione del ricorrente si ricava, al contrario, che anche quest'ultimo è coinvolto nelle questioni sollevate, in quanto a essere inficiato dal dubbio di costituzionalità è proprio il combinato delle due disposizioni.

Pertanto, anche tale eccezione deve essere rigettata.

4.– Tanto premesso, passando all'esame del merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, occorre evidenziare che la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è strettamente connessa all'attuazione dei principi di equilibrio del bilancio e sana gestione finanziaria di cui agli artt. 1, 81, 97 e 119, primo comma, Cost., essendo finalizzata a superare le situazioni di squilibrio strutturale del bilancio e a riportare gli enti nelle condizioni di equilibrio e sostenibilità della spesa.

Il PRFP costituisce un rimedio volto a impedire, attraverso la concreta determinazione di un graduale percorso di risanamento dell'ente nel rispetto delle disposizioni vigenti, che lo squilibrio strutturale evolva nella più grave patologia del dissesto. Si tratta, in sostanza, di uno strumento che trova copertura costituzionale proprio nei parametri evocati dal rimettente, essendo funzionalmente orientato ad assicurare il principio di continuità nella gestione amministrativa e dei servizi dell'ente locale, in un contesto di legalità finanziaria (in tal senso, sentenza n. 115 del 2020).

Infatti, il piano, proprio per la sua attitudine a conseguire l'equilibrio tendenziale del bilancio, costituisce strumento di sintesi delle decisioni dell'ente territoriale in ordine all'acquisizione delle entrate e all'individuazione degli interventi necessari a garantire l'erogazione dei servizi pubblici alla collettività; rappresenta, altresì, un mezzo di verifica attraverso il quale è possibile confrontare i risultati conseguiti e valutare l'operato degli amministratori nella gestione della crisi (sentenza n. 184 del 2016).

Il principio della responsabilità di mandato risulta ancor più articolato e bisognoso di una attuazione trasparente quando la nuova compagine dell'ente locale si trova a fronteggiare una crisi già dichiarata dall'amministrazione precedente e, in particolar modo, laddove il tempo impiegato per lo svolgimento dell'istruttoria e di controllo del PRPF abbia consentito, come sostenuto dall'ente locale nella fattispecie in esame, un miglioramento della situazione economico-finanziaria.

È alla stregua di tali considerazioni che occorre valutare se il combinato delle disposizioni censurate vanifichi in radice la funzione della procedura di riequilibrio e sacrifichi gli interessi alla cui soddisfazione essa risponde, pregiudicando in concreto l'equilibrio di bilancio e la sana

gestione finanziaria dell'ente locale che, sotto tali profili, si trova nella particolare situazione di una transizione amministrativa geneticamente patologica.

5.– Rilevata l'inammissibilità delle censure formulate in riferimento all'art. 2 Cost. per difetto di motivazione, occorre verificare se, nel merito, sia fondato il dubbio di legittimità costituzionale in relazione alla mancata previsione che anche alla compagine amministrativa insediatasi in pendenza del termine perentorio di novanta giorni – senza che sia stato ancora predisposto e deliberato il PRFP – sia consentito di avvalersi del termine di sessanta giorni, previsto per l'eventuale rimodulazione del piano già deliberato dall'amministrazione precedente.

Il combinato disposto degli artt. 243-*quater*, comma 7, e 243-*bis*, comma 5, t.u. enti locali, risulta in contrasto con gli artt. 1, 3, 81, 97, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost.

5.1.– Seguendo l'ordine con cui le censure sono state sollevate dal rimettente, con riguardo alla violazione dell'art. 3 Cost., le disposizioni impugnate presentano un'evidente irragionevolezza e determinano una disparità di trattamento.

Sotto il primo profilo, rispetto all'amministrazione che opera in continuità – la quale elabora il piano a seguito del ricorso alla procedura di riequilibrio da essa stessa deliberato – quella successiva, pur ereditando un grave squilibrio e l'assenza totale di un progetto di risanamento, si trova costretta a intervenire in un lasso temporale gravemente ridotto e potenzialmente insufficiente, poiché il termine di novanta giorni per deliberare il PRFP decorre da un momento anteriore a quello del suo insediamento, ossia dalla data della delibera di ricorrere alla procedura di riequilibrio assunta dalla precedente compagine. Mentre il legislatore ha tenuto presente la complessa interrelazione delle vicende temporali inerenti al procedimento di riequilibrio e alla successione nell'esercizio del mandato elettorale per le amministrazioni che intendono rimodulare il piano precedentemente approvato, una coerente fattispecie legale non è stata presa in considerazione per il caso della procedura ereditata in assenza di un piano.

Quanto all'ingiustificata disparità di trattamento, la fattispecie normativa inerente all'amministrazione che opera in continuità non può essere assunta quale *tertium comparationis* in quanto strutturalmente diversa: il termine di novanta giorni, intercorrente tra la data di ricorso alla procedura di riequilibrio e quella di deliberazione del PRFP, si innesta in un procedimento in cui coincidono soggetto richiedente e soggetto che predispone il piano.

Diversamente va detto per l'altra fattispecie legale riferita all'amministrazione subentrante interessata alla rimodulazione del piano, per la quale l'art. 243-*bis*, comma 5, secondo periodo, contempla un termine di sessanta giorni decorrente dalla sottoscrizione della

relazione di inizio mandato di cui all'art. 4-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011 «volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura dell'indebitamento dei medesimi enti» (comma 1) e sulla base delle cui risultanze, in generale, «il presidente della provincia o il sindaco in carica, ove ne sussistano i presupposti, possono ricorrere alle procedure di riequilibrio finanziario vigenti» (comma 2, secondo periodo).

È evidente l'idoneità di tale norma ad assumere la veste di *tertium comparationis*, perché riguarda la medesima situazione di nuovo ingresso in pendenza del procedimento di risanamento e la correlata presa in carico della gestione amministrativo-contabile: ponendosi un'identica esigenza di acquisire un'apprezzabile conoscenza della reale situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente locale, nonché della misura del relativo indebitamento – elementi indefettibili per costruire un'ipotesi di risanamento affidabile e credibile, coerente con la disciplina funzionale del predissesto – risulta ingiustificato soddisfare tale necessità accordando all'amministrazione subentrante il termine per rimodulare il piano già deliberato e non anche per formularlo *ex novo*.

È bene in proposito richiamare alcune delle operazioni pregnanti propedeutiche alla redazione del piano, indicative della complessa istruttoria dello stesso e del tempo necessario a provvedervi: «a) la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio; b) l'individuazione, con relativa quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio a partire da quello in corso alla data di accettazione da parte dei creditori del piano; c) l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio. È altresì previsto [...] che, ai fini della predisposizione del piano, l'ente è tenuto a effettuare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'art. 194 del TUEL. Il perimetro costituzionale disegnato da tali disposizioni consiste nella funzionalità della procedura a ridurre il deficit fino ad azzerarlo nel tempo prescritto. Ciò mediante la scansione del percorso attraverso i risultati conseguiti nei singoli esercizi attinenti al piano e la definizione di una proporzione accettabile dei sacrifici imposti alle future generazioni di amministrati affinché l'oneroso rientro dal disavanzo sia comunque compensato dal traguardo dell'equilibrio, presupposto necessario per la sana amministrazione» (sentenza n. 115 del 2020).

5.2.– Quanto fin qui evidenziato comporta anche la fondatezza delle censure sollevate in riferimento agli artt. 1, 81, 97, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost.

Viola, infatti, i principi dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria dell'ente, nonché il mandato conferito agli amministratori dal corpo elettorale, l'automatico avvio al dissesto quando una nuova amministrazione sia subentrata alla guida dell'ente e, chiamata a farsi carico della pesante eredità ricevuta dalle precedenti gestioni, non sia stata messa nella condizione di predisporre il PRFP per l'assegnazione di un termine che decorre da epoca anteriore al suo insediamento ed è sganciato dal momento in cui acquisisce, con la sottoscrizione della relazione di inizio mandato, piena contezza della situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente e della misura dell'indebitamento. Ciò finisce inevitabilmente per pregiudicare il potere programmatico di risanamento della situazione finanziaria ereditata dalle gestioni pregresse con violazione dell'art. 81, Cost., e impedisce di esercitare pienamente il mandato elettorale, confinando la posizione dei subentranti in una condizione di responsabilità politica oggettiva, con pregiudizio dell'art. 1 Cost.

Oltre che contrario ai citati parametri e diseconomico, il meccanismo delineato dalla normativa censurata collide, altresì, con il principio di ragionevolezza (sotto un ulteriore profilo) e con l'interdipendente principio di buon andamento (art. 97, secondo comma, Cost.), in quanto costituisce conseguenza sproporzionata e non coerente con la *ratio* sottesa alla procedura di riequilibrio, che è proprio quella di porre rimedio alla situazione deficitaria dell'ente locale ove sia concretamente possibile, mettendo i nuovi depositari del mandato elettorale nella condizione di farsene pienamente carico.

Nel caso di specie, la violazione del principio di ragionevolezza ben si coniuga con quello di buon andamento della pubblica amministrazione (*ex plurimis*, sentenze n. 247 e n. 169 del 2017 e n. 188 del 2015).

6.– La *reductio ad legitimitatem* del censurato combinato disposto ben può essere realizzata incidendo esclusivamente sull'art. 243-*bis*, comma 5, t.u. enti locali, che va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che, in caso di inizio mandato in pendenza del termine di cui al primo periodo, ove non vi abbia provveduto la precedente amministrazione, quella in carica possa deliberare il PRFP nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'art. 4-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011.

7.– È da sottolineare come la presente pronuncia, nel segmento della sua operatività, contribuisca a semplificare la tormentata evoluzione legislativa delle norme regolanti l'endemico fenomeno del dissesto degli enti locali.

In questo modo, gli enti locali possono operare in coerenza con la situazione finanziaria in cui attualmente versano, permettendo alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti di valutare la congruità del piano.

Inoltre, la pronuncia consente di collegare – in ragione del principio di continuità dei bilanci e della gestione finanziaria – l'eventuale redazione del PRFP con la situazione giuridico-economica esistente al momento dell'effettiva assunzione del mandato realizzando la doverosa tensione verso un equilibrio strutturale che si conservi nel tempo, in ossequio al principio dell'equilibrio tendenziale.

8.– Stante l'accoglimento delle questioni sollevate in via principale, sono assorbite quelle prospettate dal giudice rimettente in via subordinata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 243-*bis*, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nella parte in cui non prevede che, in caso di inizio mandato in pendenza del termine perentorio di cui all'art. 243-*bis*, comma 5, primo periodo, ove non vi abbia provveduto la precedente amministrazione, quella in carica possa deliberare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'art. 4-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42);

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 243-*quater* e 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, sollevata, in riferimento all'art. 2 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con l'ordinanza in epigrafe.

SENTENZA N. 234 ANNO 2020

Previdenza – Trattamenti pensionistici – Rivalutazione automatica – Riduzione, per il triennio 2019-2021, sulla base di misure percentuali riferite al trattamento minimo INPS – Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza della pensione – Insussistenza – Non fondatezza delle questioni.

Previdenza – Trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui – Decurtazione percentuale crescente, per il quinquennio 2019-2023, dell'ammontare eccedente la predetta soglia – Denunciata disparità di trattamento e violazione del principio di universalità dell'imposizione – Riconducibilità del prelievo al *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge – Insussistenza – Non fondatezza delle questioni.

Previdenza – Trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui – Decurtazione percentuale crescente, per il quinquennio 2019-2023, dell'ammontare eccedente la predetta soglia – Denunciata violazione del diritto di proprietà privata, in relazione ai vincoli derivanti da fonti convenzionali – Insussistenza – Non fondatezza delle questioni.

Previdenza – Trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui – Decurtazione percentuale crescente, per il quinquennio 2019-2023, dell'ammontare eccedente la predetta soglia – Denunciata violazione del principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, in relazione ai vincoli derivanti da fonti convenzionali – Insussistenza – Non fondatezza delle questioni.

Previdenza – Trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui – Decurtazione percentuale crescente, per il quinquennio 2019-2023, anziché per un triennio, dell'ammontare eccedente la predetta soglia – Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità delle prestazioni patrimoniali imposte – Illegittimità costituzionale parziale.

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 213 del 2019, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Friuli-Venezia Giulia, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 260, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-

2021), per contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, nonché questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 1, commi dal 261 al 268, per contrasto con gli artt. 3, 23, 36, 38 e 53 Cost.

2.– Con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 46 del 2020, il Tribunale ordinario di Milano, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 per contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 Cost. nonché questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 1, comma 261, per contrasto con gli artt. 3, 23, 36, 38, 53 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848.

3.– Con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 75 del 2020, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 per contrasto con gli artt. 3, 36, 38, 53 e 97 Cost.

4.– Con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 76 del 2020, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Sardegna, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261 «e seguenti», della legge n. 145 del 2018 per contrasto con gli artt. 3, 23, 36, 38, 53 e 136 Cost.

5.– Con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 118 del 2020, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi dal 261 al 268, della legge n. 145 del 2018 per contrasto con gli artt. 3, 23, 36, 38, 42, 53, 81 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Prot. addiz. alla Convenzione stessa.

6.– Con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 119 del 2020, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 per contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 Cost. nonché questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi dal 261 al 268, della medesima legge per contrasto con gli artt. 3, 23, 36, 38, 42, 53, 81 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del Prot. addiz. alla Convenzione stessa.

7.– L'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 stabilisce che, per il periodo 2019-2021, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici è riconosciuta nella misura del

100 per cento soltanto per quelli complessivamente pari o inferiori a tre volte il minimo INPS, mentre, per quelli superiori a tre volte, la rivalutazione è riconosciuta in misura decrescente: 97 per cento per i trattamenti pari o inferiori a quattro volte il minimo; 77 per cento per i trattamenti superiori a quattro volte e pari o inferiori a cinque volte; 52 per cento per i trattamenti superiori a cinque volte e pari o inferiori a sei volte; 47 per cento per i trattamenti superiori a sei volte e pari o inferiori a otto volte; 45 per cento per i trattamenti superiori a otto volte e pari o inferiori a nove volte; 40 per cento per i trattamenti superiori a nove volte il minimo.

7.1.– Il modulo perequativo configurato dalla norma censurata è stato modificato dall'art. 1, comma 477, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), con esclusivo riguardo ai trattamenti superiori a tre volte il minimo e pari o inferiori a quattro volte, i quali, per il biennio 2020-2021, sono stati ammessi alla rivalutazione integrale.

8.– L'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 stabilisce che, per la durata di cinque anni, i trattamenti pensionistici diretti di importo complessivo superiore a 100.000 euro lordi su base annua sono ridotti nella misura del 15 per cento per la parte eccedente tale importo fino a 130.000 euro, 25 per cento per la parte eccedente 130.000 euro fino a 200.000 euro, 30 per cento per la parte eccedente 200.000 euro fino a 350.000 euro, 35 per cento per la parte eccedente 350.000 euro fino a 500.000 euro e 40 per cento per la parte eccedente 500.000 euro.

8.1.– I commi dal 262 al 268 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 contengono alcune disposizioni particolari concernenti tale riduzione, tra le quali segnatamente la previsione per cui essa «non si applica comunque alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo» (comma 263), quella secondo la quale le somme risparmiate «restano accantonate» presso gli enti previdenziali in un «Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato» (comma 265) e l'altra per cui, nonostante la riduzione, l'importo complessivo del trattamento «non può comunque essere inferiore a 100.000 euro lordi su base annua» (comma 267).

9.– Ad avviso dei rimettenti che hanno censurato l'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018, questo violerebbe gli artt. 3, 36 e 38 Cost., disponendo una limitazione della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici non conforme ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, ripetitiva di pregressi analoghi interventi e non sorretta da ragioni di necessità.

10.– Secondo i rimettenti che hanno censurato l'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, questo violerebbe gli artt. 3, 23, 36, 38 e 53 Cost., perché, in assenza di una destinazione solidaristica endoprevidenziale, il prelievo avrebbe carattere sostanzialmente tributario, in

pregiudizio di una sola categoria di contribuenti; inoltre, perché la durata quinquennale dell'intervento, eccedente lo stesso ciclo triennale di bilancio, sarebbe incompatibile con ogni giustificazione di tipo emergenziale; infine, perché verrebbero comunque lesi i canoni della ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza in materia previdenziale.

10.1.– Nei giudizi di cui al reg. ord. n. 46 del 2020, n. 118 del 2020 e n. 119 del 2020 viene inoltre evocato il parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Prot. addiz. alla CEDU e, negli ultimi due giudizi, in relazione anche all'art. 6 della CEDU, poiché il sacrificio del credito previdenziale non sarebbe giustificato da un'adeguata ragione di interesse pubblico e lederebbe l'affidamento riposto dai titolari di pensione.

10.2.– Sempre a proposito della riduzione percentuale degli assegni, nel giudizio di cui al reg. ord. n. 75 del 2020 viene evocato il parametro di cui all'art. 97 Cost., nel giudizio di cui al reg. ord. n. 76 del 2020 il parametro di cui all'art. 136 Cost. e nei giudizi di cui al reg. ord. n. 118 del 2020 e n. 119 del 2020 i parametri di cui agli artt. 42 e 81 Cost.

11.– Per l'ampia coincidenza delle questioni sollevate e dei parametri evocati, i sei giudizi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

12.– In via preliminare, deve essere confermata l'ordinanza dibattimentale, allegata a questa sentenza, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento spiegato da G. B. nel giudizio di cui al reg. ord. n. 213 del 2019.

13.– Ancora in via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, nei giudizi di cui al reg. ord. n. 213 del 2019, n. 75 del 2020, n. 118 del 2020 e n. 119 del 2020.

13.1.– In tutti questi giudizi l'Avvocatura dello Stato ha eccepito che il *petitum* relativo al prelievo quinquennale è incerto, non essendo chiaro se esso attenga all'intera misura o soltanto alla sua durata; ha eccepito altresì che le ordinanze di rimessione mancano di autonomia argomentativa rispetto ai ricorsi e che i giudici *a quibus* non hanno esperito il doveroso tentativo di interpretazione adeguatrice delle norme censurate.

13.1.1.– Queste eccezioni sono prive di fondamento.

Tutte le ordinanze di rimessione contengono un'autonoma esposizione degli argomenti di rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni e tutte chiaramente individuano nella durata quinquennale del prelievo un aspetto soltanto della sua denunciata illegittimità costituzionale.

Peraltro, come pure espressamente rimarca una di queste ordinanze, cioè quella di cui al reg. ord. n. 213 del 2019, a fronte dell'univoco tenore letterale delle norme censurate, non è

dato intendere quale interpretazione adeguatrice i rimettenti avrebbero potuto e dovuto esperire; la stessa Avvocatura dello Stato, nel sollevare l'eccezione, manca di ipotizzarne alcuna.

13.2.– Nel giudizio di cui al reg. ord. n. 75 del 2020 l'Avvocatura dello Stato ha inoltre eccepito l'inammissibilità della questione relativa all'esenzione dal prelievo delle pensioni liquidate con il sistema contributivo, poiché il giudice *a quo* non avrebbe specificamente censurato la norma che prevede tale esenzione, cioè il comma 263 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, né avrebbe indicato alcuna tra le molteplici soluzioni astrattamente ipotizzabili per rimuoverne i denunciati effetti discriminatori.

13.2.1.– Anche questa eccezione è priva di fondamento.

Per quanto in dispositivo menzioni unicamente il comma 261 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, e non anche il comma 263, in motivazione l'ordinanza di cui al reg. ord. n. 75 del 2020 si riferisce ai «commi 261 e segg.» e, soprattutto, illustra le ragioni per le quali sospetta di illegittimità costituzionale l'esenzione dal prelievo disposta con esclusivo riguardo al metodo liquidativo della pensione.

Quindi, è da intendersi censurata anche tale esenzione, appunto perché limitata alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo, nell'evidente prospettiva di una sua necessaria estensione alle pensioni liquidate, in tutto o in parte, con il sistema retributivo.

14.– Sussistono invece altri profili di inammissibilità, che vanno rilevati d'ufficio.

14.1.– Il primo concerne il parametro di cui all'art. 97 Cost., che l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 75 del 2020 evoca senza alcuna spiegazione dei motivi per i quali esso sarebbe stato violato dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018.

L'ordinanza contiene solo un generico riferimento ai principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, peraltro come deduzione del ricorrente nel giudizio principale.

Per costante giurisprudenza costituzionale, l'omessa o insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione rende la stessa inammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 136 e n. 26 del 2020, n. 160 del 2018 e n. 35 del 2017; ordinanze n. 191 del 2018, n. 133 del 2011 e n. 84 del 2010).

14.2.– Il secondo profilo di inammissibilità concerne il parametro di cui all'art. 136 Cost., evocato dall'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 76 del 2020 senza alcuna indicazione dello specifico giudicato costituzionale che sarebbe stato eluso dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018.

Sull'assunto che questa disposizione non abbia osservato i criteri di legittimità del prelievo pensionistico stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale, l'ordinanza si limita a

menzionare i «criteri da ultimo compiutamente delineati nella sentenza n. 173 del 2016», sentenza che tuttavia non reca alcuna declaratoria di illegittimità.

Con ogni evidenza, quindi, il rimettente ha inteso denunciare l'inosservanza da parte del legislatore di principi tratti dalla giurisprudenza costituzionale, che è cosa ovviamente diversa dall'elusione di uno specifico giudicato costituzionale, rilevante ai sensi dell'art. 136 Cost., giacché quest'ultima si verifica quando la norma riproduce un'altra dichiarata incostituzionale o ne persegue anche indirettamente il risultato (*ex plurimis*, sentenze n. 164 del 2020, n. 57 del 2019, n. 101 del 2018, n. 250, n. 231 e n. 5 del 2017, n. 73 del 2013, n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010).

14.3.– Infine, sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 sollevate dalle ordinanze iscritte al reg. ord. n. 118 del 2020 e n. 119 del 2020 in riferimento all'art. 81 Cost.

Tali questioni censurano la durata quinquennale del prelievo, in quanto eccedente l'orizzonte triennale del bilancio di previsione, ma non forniscono alcuna spiegazione del richiamo all'art. 81 Cost., che invero nulla stabilisce a proposito di detta proiezione temporale, sicché anche qui si configura l'inammissibilità per omessa o insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Come si osserverà nell'esame di merito (*infra*, punto 18.), la durata quinquennale della decurtazione *ex* art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 rileva sotto un profilo differente, alla luce dei parametri di cui gli artt. 3, 23, 36 e 38 Cost., quale indice di un difetto di ragionevolezza e proporzionalità della prestazione patrimoniale imposta.

15.– Nel merito, le questioni relative all'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018, sollevate in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost., vanno dichiarate non fondate.

15.1.– Introdotta in termini condizionati dall'art. 10 della legge 21 luglio 1965, n. 903 (Avviamento alla riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale), la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici è stata messa a regime dall'art. 19, primo comma, della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), con aggancio all'indice del costo della vita per la scala mobile retributiva dei lavoratori dell'industria.

Sopravvenuta per effetto del protocollo d'intesa del 31 luglio 1992 l'abolizione della scala mobile delle retribuzioni, l'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), ha rapportato l'aumento perequativo dei trattamenti pensionistici al valore medio dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per famiglie

di operai e impiegati, in tal modo compensando l'eliminazione dell'aggancio alle dinamiche salariali e collegando l'adeguamento delle pensioni all'evoluzione del livello medio del tenore di vita nazionale.

Attualmente, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici opera in base al meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) – disposizione invero richiamata dalla norma oggi censurata –, secondo il quale la perequazione automatica si applica in funzione dell'importo complessivo dei trattamenti del singolo beneficiario.

15.2.– Questa Corte ha più volte evidenziato che, nella prospettiva dell'art. 38, secondo comma, Cost., la perequazione automatica è uno strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici, dei quali salvaguarda il valore reale al cospetto della pressione inflazionistica (sentenze n. 250 del 2017 e n. 70 del 2015).

Essa è altresì funzionale all'attuazione dei principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione, sanciti dall'art. 36, primo comma, Cost. (sentenza n. 70 del 2015); ciò senza che possa tuttavia configurarsi un rigido parallelismo tra la garanzia di cui all'art. 38 Cost. e quella di cui all'art. 36 Cost., tenuto conto che la prima è agganciata alla seconda «non in modo indefettibile e strettamente proporzionale» (sentenze n. 250 del 2017 e n. 173 del 2016).

Per le sue caratteristiche di neutralità e obiettività, e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, «la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il *quantum* di tutela di volta in volta necessario» (sentenza n. 70 del 2015).

Appartiene infatti alla discrezionalità del legislatore stabilire nel concreto le variazioni perequative dell'ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento di valori che tenga conto anche delle esigenze di bilancio, poiché l'adeguatezza e la proporzionalità del trattamento pensionistico incontrano pur sempre il limite delle risorse disponibili (sentenza n. 316 del 2010; ordinanza n. 256 del 2001).

15.2.1.– Nella prospettiva della discrezionalità del legislatore, si è affermato che il principio di adeguatezza enunciato nell'art. 38, secondo comma, Cost. non determina la necessità costituzionale dell'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici, né d'altronde la mancata perequazione per un solo anno incide, di per sé, sull'adeguatezza della pensione (sentenze n. 250 del 2017 e n. 316 del 2010).

Tuttavia, la discrezionalità legislativa deve osservare un vincolo di ragionevolezza, innestato su «un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 70 del 2015).

Ne discende che la pur ampia discrezionalità in materia «non esclude la necessità di verificare nel merito le scelte di volta in volta operate dal legislatore riguardo ai meccanismi di rivalutazione dei trattamenti pensionistici, quale che sia il contesto giuridico e di fatto nel quale esse si inseriscono» (ordinanza n. 96 del 2018).

15.2.2.– Nell'ambito di questa verifica assume un ruolo essenziale la considerazione differenziata dei trattamenti di quiescenza in base al loro importo, atteso che le pensioni più elevate presentano margini più ampi di resistenza all'erosione inflattiva, e «[l]'esigenza di una rivalutazione sistematica del correlativo valore monetario è, dunque, per esse meno pressante di quanto non sia per quelle di più basso importo» (sentenza n. 316 del 2010).

Pertanto, facendo riferimento all'entità del trattamento, «il legislatore soddisfa un canone di non irragionevolezza che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più alto rispetto agli effetti dell'inflazione» (sentenza n. 250 del 2017).

15.2.3.– Nella verifica di ragionevolezza sugli interventi limitativi della perequazione viene in rilievo, oltre al dato quantitativo, anche quello economico-finanziario che motiva la scelta del legislatore, poiché il sacrificio dell'interesse dei pensionati alla conservazione del potere di acquisto degli assegni, in particolar modo dei più modesti, non può dirsi ragionevole quando le esigenze finanziarie sottese all'intervento di limitazione della rivalutazione siano «non illustrate in dettaglio» (sentenza n. 70 del 2015).

Occorre quindi una motivazione sostenuta da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi, emergenti, ad esempio, dalle relazioni tecniche di accompagnamento delle misure legislative (sentenza n. 250 del 2017).

15.2.4.– Sussiste infine un limite di ordine temporale, poiché «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità»; invero anche le pensioni di maggiore consistenza «potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta» (sentenza n. 316 del 2010).

Ciò anche in considerazione dell'effetto di “trascinamento”, che rende sostanzialmente definitiva anche una perdita temporanea del potere di acquisto del trattamento di pensione, atteso che «[l]e successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale

originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato» (sentenza n. 70 del 2015).

15.3.– Chiamata a pronunciarsi sul modulo perequativo introdotto – in attuazione dei principi enunciati da questa Corte nella sentenza n. 70 del 2015 – dall'art. 1, comma 1, numero 1), del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2015, n. 109, modulo notevolmente più severo rispetto a quello oggi in esame, giacché in esso non era prevista per gli anni 2012 e 2013 alcuna rivalutazione dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS, la Corte europea dei diritti dell'uomo – in sintonia con gli argomenti sviluppati da questa Corte nella sentenza n. 250 del 2017 – ne ha riconosciuto la compatibilità con gli artt. 6 della CEDU e 1 del Prot. addiz. alla Convenzione stessa, in ragione della proporzionalità della misura, assunta in un contesto economico difficile (sentenza 10 luglio 2018, Aielli e altri contro Italia, Arboit e altri contro Italia).

15.4.– Fatta salva per intero la rivalutazione dei trattamenti pensionistici di importo più modesto (fino a tre volte il minimo INPS), la disposizione oggi censurata opera un contenuto raffreddamento della dinamica perequativa dei trattamenti di importo superiore, con una progressione inversa rispetto alla loro entità.

Anche per i trattamenti di importo più elevato, superiori a nove volte il minimo, superiori quindi a 4.617 euro mensili per l'anno 2019, la rivalutazione non è azzerata, ma solo diminuita, con l'applicazione di un indice del 40 per cento.

La circostanza che la disposizione assicuri una quota perequativa – ridotta e tuttavia non meramente simbolica – anche in favore dei trattamenti di più elevato importo, come tali capaci di maggiore resistenza all'erosione inflattiva, induce a ritenere che essa non violi i principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza.

15.4.1.– Secondo le ordinanze di rimessione e le parti private costituite in giudizio, la violazione di tali principi discenderebbe comunque dal fatto che quello oggetto di censura è solo l'ultimo di una serie di interventi limitativi della perequazione e che esso neppure è sorretto da un'adeguata motivazione di finanza pubblica.

15.4.2.– In linea generale, ogni misura di blocco o limitazione della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici «non può che essere scrutinata nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce» (sentenza n. 250 del 2017).

Non può ipotizzarsi, di per sé, una sorta di “consumazione” del potere legislativo dovuta all'effettuazione di uno o più interventi riduttivi della perequazione, ma il nuovo ulteriore intervento è comunque legittimo ove risulti conforme ai principi di ragionevolezza,

proporzionalità e adeguatezza, sulla base di un giudizio non limitato al solo profilo della reiterazione, bensì inclusivo di tutti gli elementi rilevanti.

D'altro canto, come già detto, anche per le pensioni di elevato importo, «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità» (sentenza n. 316 del 2010).

L'intervento sulla perequazione realizzato dalla norma oggi censurata non ha tuttavia l'effetto di paralizzare, o sospendere a tempo indeterminato, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici, neanche di quelli di importo più elevato, risolvendosi viceversa in un mero raffreddamento della dinamica perequativa, attuato con indici gradualmente e proporzionati.

Pertanto, tenuto anche conto che nel periodo considerato l'inflazione è stata marginale e che le previsioni indicano addirittura una situazione di tipo deflazionistico, può escludersi che la manovra di raffreddamento di cui all'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 abbia violato i principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, nonostante l'effetto di "trascinamento" che essa può generare e l'esistenza di anteriori interventi sull'indicizzazione degli assegni.

15.4.3.– Circa la motivazione della censurata misura, in rapporto alla situazione generale della finanza pubblica, essa emerge con sufficiente chiarezza dagli atti parlamentari e dal contesto normativo.

Lo stesso art. 1 della legge n. 145 del 2018 ha stabilito, al comma 256, che nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sia istituito un fondo denominato «Fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani».

Il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, introducendo in via sperimentale per il triennio 2019-2021 il trattamento di pensione anticipata «quota 100» (art. 14), ne ha disposto il finanziamento, per una parte degli oneri, «mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 256, della legge 30 dicembre 2018, n. 145» (art. 28, comma 2, lettera b).

Il quadro normativo evidenzia pertanto che il raffreddamento della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di elevato importo è stato disposto con una finalità di concorso agli oneri di finanziamento di un più agevole pensionamento anticipato, considerato funzionale al ricambio generazionale dei lavoratori attivi.

Tale motivazione appare in grado di giustificare il sostenibile sacrificio perequativo imposto alle pensioni di elevato importo.

È pertinente, al riguardo, quanto osservato nella sentenza n. 316 del 2010 a proposito dell'art. 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale), disposizione che ha escluso per l'anno 2008 la rivalutazione automatica dei trattamenti superiori a otto volte il minimo, allo scopo di finanziare l'abolizione dello "scalone" pensionistico (cioè il pregresso brusco innalzamento del requisito anagrafico di accesso alle pensioni di anzianità).

Nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale di tale disposizione, anche allora sollevate in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost., la sentenza n. 316 del 2010 ha affermato che «dev'essere riconosciuta al legislatore – all'interno di un disegno complessivo di razionalizzazione della precedente riforma previdenziale – la libertà di adottare misure, come quella denunciata, di concorso solidaristico al finanziamento di un riassetto progressivo delle pensioni di anzianità, onde riequilibrare il sistema a costo invariato».

D'altro canto, come si evince dalla documentazione allegata agli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, il raffreddamento della rivalutazione delle pensioni di maggior importo ha rappresentato una misura emendativa al disegno della legge di bilancio 2019, introdotta nell'ambito dell'interlocuzione del Governo italiano con la Commissione europea, in funzione dell'osservanza dei vincoli di stabilità finanziaria derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

15.5.– Per le considerazioni che precedono, devono essere dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018, sollevate in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost.

16.– Le questioni relative all'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 – concernenti il prelievo sulle pensioni di elevato importo – sono infondate con riferimento ai parametri di cui agli artt. 3 e 53 Cost.

16.1.– Il presupposto logico-giuridico dell'evocazione di tali parametri è che la riduzione percentuale dei trattamenti pensionistici disposta dalla norma censurata abbia natura sostanzialmente tributaria, sì da attivare lo scrutinio di legittimità costituzionale basato sul principio di universalità dell'imposizione, «avendo riguardo, quindi, non tanto alla disparità di trattamento fra dipendenti o fra dipendenti e pensionati o fra pensionati e lavoratori autonomi od imprenditori, quanto piuttosto a quella fra cittadini», posto che «i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e *minoris*

generis rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 Cost.» (sentenza n. 116 del 2013).

Tuttavia, il prelievo sulla pensione in tanto si configura come prelievo di natura tributaria, in quanto implichi «una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare» (sentenze n. 116 del 2013 e n. 241 del 2012).

Il presupposto dei rimettenti non è pertanto condivisibile: quando viene devoluto a «un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale», il prelievo sul trattamento pensionistico resta infatti inquadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 Cost., e si sottrae quindi al principio di universalità dell'imposizione tributaria, di cui all'art. 53 Cost., potendo trovare un'autonoma giustificazione nei principi solidaristici sanciti dall'art. 2 Cost. (ordinanza n. 22 del 2003).

16.2.– A norma dell'art. 1, comma 265, della legge n. 145 del 2018, i risparmi di spesa derivanti dall'applicazione della riduzione di cui al precedente comma 261 confluiscono in appositi fondi, ciascuno dei quali denominato «Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato», istituiti presso l'INPS e gli altri enti previdenziali interessati, e «[l]e somme ivi confluite restano accantonate».

A norma del successivo comma 266, le risorse confluite in tali fondi sono «accertate sulla base del procedimento di cui all'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241», ovvero mediante conferenza di servizi.

Sebbene queste disposizioni non indichino una specifica destinazione di utilizzo dei risparmi di spesa, l'accantonamento delle somme in fondi dedicati, appositamente istituiti presso gli enti di previdenza, ne garantisce il necessario mantenimento all'interno del circuito previdenziale.

16.3.– Le ordinanze di rimessione e le parti private costituite in giudizio dubitano che un accantonamento privo di specifica destinazione sia sufficiente ad assicurare la natura endoprevidenziale del prelievo, non potendosi escludere un'acquisizione al bilancio dello Stato.

Il dubbio appare tuttavia inconsistente.

Quando il legislatore ha inteso devolvere al bilancio dello Stato un contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici, lo ha disposto espressamente, ciò che smentisce in radice la tesi della permeabilità statale dei bilanci previdenziali.

In particolare, l'art. 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, nel disporre un contributo progressivo sui trattamenti pensionistici

superiori a 90.000 euro lordi annui, ha stabilito che «[l]e somme trattenute dagli enti vengono versate, entro il quindicesimo giorno dalla data in cui è erogato il trattamento su cui è effettuata la trattenuta, all'entrata del bilancio dello Stato».

Proprio in ragione della prevista acquisizione al bilancio dello Stato, il contributo in questione è stato qualificato in termini tributari (sentenza n. 241 del 2012) e la norma che l'ha disposto è stata dichiarata illegittima per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. (sentenza n. 116 del 2013).

16.4.– L'art. 1, comma 265, della legge n. 145 del 2018 non prevede un riversamento delle somme allo Stato, e anzi ne prescrive la confluenza e l'accantonamento in appositi fondi degli enti previdenziali.

Anche l'intervento della conferenza di servizi è previsto dal successivo comma 266 non a fini di devoluzione delle somme risparmiate, ma solo perché esse siano adeguatamente «accertate».

Dal verbale della conferenza di servizi del 3 marzo 2020, allegato alle memorie illustrative dell'INPS, si evince che i risparmi in questione – accertati al 31 dicembre 2019 in complessivi 132.290.127 euro – sono stati contabilizzati nel rendiconto dell'Istituto e imputati tramite assegnazione ad un'apposita voce del suo stato patrimoniale, sicché trova piena conferma il mantenimento delle somme all'interno del circuito previdenziale.

Ribadita la natura endoprevidenziale del prelievo, ed escluse conseguentemente la sostanza tributaria, l'evocazione dei parametri di cui agli artt. 3 e 53 Cost. risulta priva di fondamento.

17.– Le questioni relative all'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 sono infondate anche con riferimento ai parametri di cui agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del Prot. addiz. alla Convenzione stessa.

17.1.– Per giurisprudenza costante della Corte europea dei diritti dell'uomo, viola il diritto di proprietà tutelato dall'art. 1 del Prot. addiz. alla CEDU la soppressione integrale di una pensione, ma non una sua riduzione ragionevole e proporzionata, che rifletta un corretto bilanciamento tra l'interesse generale della comunità e i diritti fondamentali dell'individuo (*ex plurimis*, sentenze 1° settembre 2015, Da Silva Carvalho Rico contro Portogallo, 15 aprile 2014, Stefanetti e altri contro Italia, 8 ottobre 2013, Da Conceição Mateus e Santos Januário contro Portogallo, 31 maggio 2011, Maggio e altri contro Italia).

17.1.1.– Atteso che la riduzione disposta dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 si limita ad incidere progressivamente sulla parte eccedentaria di scaglioni di elevato

importo, e considerato altresì che, ai sensi del successivo comma 267, l'importo complessivo del trattamento, al netto della riduzione, «non può comunque essere inferiore a 100.000 euro lordi su base annua», deve ritenersi che l'ingerenza pubblica sul credito previdenziale non si ponga in contrasto con l'art. 1 del Prot. addiz. alla CEDU.

17.2.– Deve inoltre osservarsi che il giudizio di proporzionalità su base convenzionale relativo alle misure incidenti sui diritti pensionistici non è insensibile all'eventualità che questi siano originati da un sistema previdenziale di particolare favore nei confronti di una determinata platea di beneficiari (Corte EDU, sentenze Da Silva Carvalho Rico e Da Conceição Mateus).

Rilevano in questo senso le considerazioni che si faranno nel prosieguo riguardo ai vantaggi maturati dai pensionati soggetti al sistema retributivo rispetto a quelli soggetti al sistema contributivo (*infra*, punto 18.9.), vantaggi al cospetto dei quali la decurtazione prevista dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 manifesta una funzione di riequilibrio, per esserne esonerate, a norma del successivo comma 263, le «pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo».

17.3.– La Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, evocando i parametri dell'art. 42 Cost. e dell'art. 6 della CEDU, ipotizza che il carattere retroattivo del prelievo leda l'affidamento riposto dai pensionati sulla percezione di somme già di loro pertinenza, sicché la misura manifesterebbe un contenuto sostanzialmente espropriativo.

17.3.1.– In senso proprio, il prelievo in questione opera soltanto per il futuro – «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e per la durata di cinque anni» (art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018) –, sicché la censura di retroattività, come quella di espropriazione, si risolve nella stessa denuncia di lesione del credito sollevata con riferimento all'art. 1 del Prot. addiz. alla CEDU, esprimendo una natura “ancillare” che estende il giudizio di infondatezza (*ex plurimis*, sentenze n. 119 del 2020, n. 212 del 2019 e n. 46 del 2014).

D'altronde, con riferimento ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria, questa Corte ha più volte affermato che il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionale lesivo del legittimo affidamento dei cittadini (*ex plurimis*, sentenze n. 241 del 2019, n. 16 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 236 del 2009).

Evenienza, quest'ultima, che, per quanto detto, non si è verificata nel caso in esame.

18.– Con riferimento ai parametri di cui gli artt. 3, 23, 36 e 38 Cost., le questioni relative all'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 sono fondate limitatamente alla durata della riduzione dei trattamenti, nella parte in cui questa è stabilita «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni».

18.1.– La riconosciuta natura endoprevidenziale, e non tributaria, del prelievo, nel mentre esclude uno scrutinio riferito al principio di universalità dell'imposizione fiscale, di cui agli artt. 3 e 53 Cost., ne determina l'inquadramento nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte, di cui all'art. 23 Cost., sicché occorre verificare se esso «risponda a criteri di ragionevolezza e proporzionalità, tenendo conto dell'esigenza di bilanciare la garanzia del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica con altri valori costituzionalmente rilevanti», così come indica la sentenza n. 173 del 2016.

18.2.– Circa l'esatta portata di questa sentenza, alla quale le ordinanze di rimessione e le parti private affidano molti dei loro assunti, occorre chiarire che le condizioni di necessità, sostenibilità, proporzionalità e temporaneità (ulteriori rispetto alla già esaminata condizione della destinazione endoprevidenziale del prelievo), cui la sentenza stessa subordina la legittimità dei contributi straordinari sulle pensioni di elevato importo, devono essere intese come criteri di giudizio da applicare alla luce delle circostanze concrete e delle reciproche interazioni, nell'ambito di una valutazione complessiva dominata dalle ragioni di necessità, più o meno stringenti, indotte dalle esigenze di riequilibrio e sostenibilità del sistema previdenziale.

18.3.– In base alla sentenza n. 173 del 2016, le condizioni del sistema previdenziale idonee a giustificare un prelievo di solidarietà possono essere determinate da vari fattori, «endogeni ed esogeni», il più delle volte tra loro intrecciati, quali «crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico»; elenco cui potrebbe essere aggiunta oggi un'emergenza sanitaria di vaste dimensioni, che, incidendo pesantemente sul quadro macroeconomico, abbatte i flussi contributivi e accentua gli squilibri sistemici.

Concorre in tale valutazione anche la già rilevata funzione di riequilibrio dei trattamenti pensionistici, alla quale è ispirata la normativa censurata.

18.4.– Alla luce di tali presupposti, le circostanze sulle quali insistono i giudici *a quibus* e le parti private costituite in giudizio, che si tratti cioè di una misura non isolata nel tempo, e anzi analoga ad altre succedutesi nel corso degli anni, peraltro caratterizzata da aliquote di riduzione piuttosto severe, non ostano, di per sé, nelle difficili condizioni attuali del sistema previdenziale, a una valutazione complessiva di tollerabilità costituzionale del prelievo disposto dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018.

Appare viceversa ostativa a una valutazione di legittimità costituzionale la dimensione temporale del prelievo, così ampia da tradire una logica di stabilità del contributo, pur al di fuori di un progetto di riforma organica, idoneo a giustificare misure tendenzialmente permanenti, o comunque di lunga durata.

18.5.– A norma del comma 261 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, l'incidenza delle aliquote di riduzione è temperata dalla loro progressività, in quanto le aliquote maggiori operano soltanto sugli scaglioni eccedentari più elevati; ulteriore temperamento è previsto dal successivo comma 262, per il quale tutti gli scaglioni sono soggetti a rivalutazione automatica, sicché essi tendono, nel tempo, a spostarsi verso l'alto; ciò vale anche per la soglia di attivazione del prelievo, quella di 100.000 euro lordi annui, che peraltro gode della clausola di salvaguardia di cui al comma 267, non potendo mai essere perforata al ribasso dall'applicazione del contributo.

18.6.– A norma del successivo comma 268, sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni sul prelievo «le pensioni di invalidità, i trattamenti pensionistici di invalidità di cui alla legge 12 giugno 1984, n. 222, i trattamenti pensionistici riconosciuti ai superstiti e i trattamenti riconosciuti a favore delle vittime del dovere o di azioni terroristiche, di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 466, e alla legge 3 agosto 2004, n. 206»; questi assegni non concorrono, quindi, alla formazione della base del prelievo, il che, da un canto, trova giustificazione in ragioni di solidarietà nei confronti di soggetti colpiti da eventi avversi, dall'altro, individua un ulteriore aspetto di moderazione della misura.

18.7.– Neppure può trascurarsi la circostanza che la soglia di 100.000 euro lordi annui, la quale determina l'attivazione del prelievo *ex art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018* ed è oggetto della clausola di salvaguardia di cui al successivo comma 267, risulta ancora più elevata rispetto a quella dei precedenti contributi di solidarietà, pari a 90.000 euro lordi annui *ex art. 18, comma 22-bis, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, e pari a 91.251 euro lordi annui, cioè quattordici volte il minimo INPS per l'anno 2014, ai sensi dell'art. 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», quest'ultimo ritenuto legittimo proprio nella più volte richiamata sentenza n. 173 del 2016.*

18.8.– In termini generali, la verifica di ragionevolezza e proporzionalità di un contributo imposto ai titolari delle pensioni più elevate non può essere avulsa dalla considerazione dei gravi problemi strutturali che affliggono il sistema previdenziale italiano, la cui sostenibilità è tuttora affidata in un'ottica di solidarietà a una gestione “a ripartizione”, particolarmente esposta alla negatività dell'andamento demografico: un numero sempre minore di lavoratori

attivi, per di più spesso con percorsi lavorativi discontinui, è chiamato a sostenere tramite i versamenti contributivi il peso di un numero sempre maggiore di pensioni in erogazione.

Il progressivo invecchiamento della popolazione e l'erosione della base produttiva rende via via più fragile il patto tra le generazioni, sul quale il sistema previdenziale si fonda.

In tale difficile contesto, occorre rammentare quanto affermato nella sentenza n. 173 del 2016, cioè che il principio di affidamento deve sempre più essere inteso in senso non astratto, «nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli».

18.9.– Nel qualificare in senso solidaristico-previdenziale il contributo di cui all'art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000)», che ha imposto per tre anni dal 1° gennaio 2000 un prelievo del 2 per cento sui trattamenti pensionistici superiori al massimale annuo contributivo e per l'eccedenza rispetto ad esso, questa Corte ha evidenziato come la misura sia stata posta a carico «di una categoria di soggetti che, dati gli alti livelli pensionistici raggiunti, ha evidentemente beneficiato di una costante presenza nel mercato del lavoro e della mancanza di qualsivoglia tetto contributivo» (ordinanza n. 22 del 2003).

In senso analogo deve essere intesa, e trova una propria giustificazione, la disposizione del comma 263 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, secondo la quale «[l]a riduzione di cui al comma 261 non si applica comunque alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo»: la norma intende definire il perimetro del prelievo di solidarietà in rapporto alla tendenziale vantaggiosità per il pensionato del metodo retributivo di liquidazione – nella sua forma “pura”, ma anche in quella “mista” –, *favor* determinato anche dall'inoperatività del massimale contributivo.

Occorre infatti tener presente che la legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), alla quale si deve l'attuale concorso tra plurimi sistemi di calcolo della pensione, ha collegato al sistema contributivo l'applicazione di un massimale annuo della base pensionabile (art. 2, comma 18), il cui principale effetto è la riduzione differenziale del trattamento di quiescenza, poiché il lavoratore, oltre il tetto retributivo annualmente stabilito, non versa ulteriori contributi, né si avvantaggia della corrispondente quota datoriale.

Del resto, la finalità di riequilibrio correlata al sistema di liquidazione della pensione è testualmente indicata nella «Tabella II.1-8» dell'«Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica» al dicembre 2018 – documento allegato agli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri –, laddove si specifica che la riduzione temporanea delle

pensioni superiori a 100.000 euro annui «con quote calcolate con metodo retributivo» è finalizzata ad una «[m]aggiore equità del sistema previdenziale».

18.10.– Orbene, atteso che il sistema contributivo con massimale è applicato essenzialmente su base anagrafica (oltre che, nei limiti consentiti, su base opzionale), segnatamente ai lavoratori privi di anzianità contributiva iscritti a forme pensionistiche obbligatorie dal 1° gennaio 1996 (art. 2, comma 18, della legge n. 335 del 1995), appare chiaro come alle finalità perseguite dall'art. 1, commi 261 e 263, della legge n. 145 del 2018 non siano estranee connotazioni intergenerazionali.

È in tal senso pertinente il costante richiamo della difesa dell'INPS agli obiettivi di ricambio generazionale nel mercato del lavoro che il legislatore ha ritenuto di conseguire per il tramite del pensionamento anticipato in «quota 100», istituito che l'art. 14 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, ha introdotto in via sperimentale per il triennio 2019-2021.

18.11.– Il prefigurato collegamento fra detta sperimentazione orientata alla mutualità intergenerazionale e la provvista – sia pure assai modesta in termini relativi – creata mediante il prelievo di cui all'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 fa emergere, tuttavia, un profilo di irragionevolezza relativo alla durata del contributo, essendo quest'ultima prevista per un quinquennio.

Tale durata, non solo risulta esorbitante rispetto all'orizzonte triennale del bilancio di previsione, fissato dall'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), ma costituisce anche un indice di irragionevolezza per sproporzione, poiché riguarda una misura che persegue le sue finalità proprio nell'arco del triennio.

È utile rammentare che la proiezione triennale della manovra di finanza pubblica ha costituito un parametro di accertamento dell'illegittimità costituzionale della proroga del “blocco” della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, in base alla riscontrata specularità con la dinamica triennale delle tornate contrattuali (sentenza n. 178 del 2015).

Anche in ordine ai rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, e quindi in relazione alla programmazione dei risparmi sulla spesa pubblica aggregata, questa Corte ha evidenziato come l'osservanza delle ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio consenta di definire in modo più appropriato il quadro delle esigenze e delle misure finanziarie, evitando di attribuire a queste ultime un'estensione temporale così ampia da sottrarne gli effetti di lungo periodo a una congrua valutazione parlamentare (sentenze n. 103 del 2018, n. 169 e n. 154 del 2017, n. 141 del 2016).

Nell'ambito strettamente previdenziale, è poi evidente la tendenza dell'ordinamento a non proiettare oltre il triennio valutazioni e determinazioni cui si addice uno spazio di

osservazione più circoscritto, come testimonia l'evoluzione della disciplina del coefficiente di trasformazione del montante individuale dei contributi, di cui all'art. 1, comma 11, della legge n. 335 del 1995, la cui dimensione temporale è stata infatti ridotta da dieci anni a tre (art. 1, comma 15, della legge n. 247 del 2007), prima di essere ulteriormente limitata a due anni per gli aggiornamenti successivi a quello decorrente dal 1° gennaio 2019 (art. 24, comma 16, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214).

Occorre ancora rilevare che, come si evince dalla documentazione allegata agli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, la riduzione delle pensioni di maggior importo è stata introdotta quale misura emendativa al disegno della legge di bilancio 2019 nell'ambito dell'interlocazione del Governo italiano con la Commissione europea – la cui rilevanza sul piano della determinazione dei saldi complessivi è stata già evidenziata da questa Corte nell'ordinanza n. 17 del 2019 –, sulla base di impatti finanziari stimati appunto per il triennio 2019-2021, sicché, anche da questo punto di vista, la durata quinquennale del contributo si appalesa eccessiva.

Del resto, anche il raffreddamento della perequazione automatica è stato disposto dall'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 per una durata triennale.

18.12.– Restando operativo per tutto l'anno 2021, e cioè fino all'ultimazione del triennio iniziato nel 2019, il contributo di solidarietà impone ai titolari di assegni di elevato importo un ulteriore sacrificio, costituzionalmente legittimo e tuttavia personalmente gravoso, anche in ragione del succedersi di ripetuti prelievi nei due trascorsi decenni, circostanza indubbia sulla quale si sofferma, insieme alle parti private, anche l'*amicus curiae*.

A proposito di questa reiterazione, è opportuno ribadire quanto già osservato riguardo alle manovre sulla perequazione automatica, cioè che ogni intervento deve essere scrutinato nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce (*supra*, punto 15.4.2.).

Su un piano più generale, occorre tuttavia evidenziare come ogni prelievo di solidarietà debba fondarsi su ragioni in grado di giustificarlo e come il ripetersi delle misure faccia emergere l'esistenza di una debolezza sistemica, difficilmente governabile per il tramite di interventi necessariamente temporanei, per di più operati soltanto sui redditi pensionistici, «ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro» (sentenza n. 116 del 2013).

18.13.– Per le considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, in riferimento agli artt. 3, 23, 36 e 38 Cost., nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni», declaratoria dalla quale consegue la cessazione del prelievo al 31 dicembre 2021.

Sebbene alcune ordinanze di rimessione (reg. ord. n. 213 del 2019, n. 76 del 2020, n. 118 del 2020 e n. 119 del 2020), nel censurare essenzialmente il comma 261 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, facciano riferimento anche ai commi seguenti, fino al 268, la declaratoria di illegittimità costituzionale può essere circoscritta alla prima disposizione soltanto, che è quella istitutiva del contestato prelievo, giacché le disposizioni dei commi successivi, che del medesimo prelievo contengono la disciplina attuativa e di dettaglio, seguono *ipso facto* la sorte applicativa della disposizione principale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni»;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, sollevata, in riferimento all'art. 136 Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Sardegna, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, sollevate, in riferimento all'art. 81 Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, con le ordinanze indicate in epigrafe;

5) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Friuli-Venezia Giulia, dal Tribunale ordinario di Milano, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, dalla Corte dei

conti, sezione giurisdizionale regionale per la Sardegna, e dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, con le ordinanze indicate in epigrafe;

6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, sollevate, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale ordinario di Milano e dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, con le ordinanze indicate in epigrafe;

7) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, sollevate, in riferimento agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, con le ordinanze indicate in epigrafe;

8) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Friuli-Venezia Giulia, dal Tribunale ordinario di Milano e dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, con le ordinanze indicate in epigrafe.

SENTENZA N. 115 ANNO 2020

Bilancio e contabilità pubblica – Piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali (PREP) – Riformulazione in base a disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima – Possibile riproposizione – Disciplina introdotta in sede di conversione di decreto-legge – Denunciata eterogeneità rispetto al testo originario – Insussistenza – Non fondatezza della questione.

Bilancio e contabilità pubblica – Piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali (PREP) – Riformulazione in base a disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima – Possibile riproposizione – Ricalcolo pluriennale del disavanzo del piano modificato, fino a un massimo di venti anni, ferma restando la disciplina prevista per gli altri – Violazione del principio dell'equilibrio del bilancio, nonché dell'equità intergenerazionale e della responsabilità di mandato – Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica – Piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali (PREP) – Riformulazione in base a disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima – Possibile riproposizione – Denunciata violazione del principio dell'equilibrio del bilancio, nonché dell'equità intergenerazionale e della responsabilità di mandato – Non fondatezza delle questioni, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione – Monito al legislatore.

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza in epigrafe la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, primo comma, e 119, sesto comma, della Costituzione, quest'ultimo anche in combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 3 Cost.

Le norme censurate disciplinano la riformulazione del piano di riequilibrio degli enti locali che stavano applicando l'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come modificato dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello

Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella versione dichiarata illegittima con la sentenza di questa Corte n. 18 del 2019.

Secondo la Sezione rimettente il combinato disposto dei commi 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter*, dell'art. 38 del d.l. n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 58 del 2019, nella parte in cui consentirebbe agli enti locali che si fossero avvalsi della facoltà loro concessa dall'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, di riproporre il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) già approvato, estendendolo a un orizzonte ultradecennale, sarebbe in contrasto con il principio dell'equilibrio di bilancio, nelle declinazioni dell'equilibrio dinamico e intergenerazionale, di cui agli artt. 81, 97, primo comma, 117, primo comma, e 119, sesto comma, Cost. anche in combinato disposto con gli articoli 1, 2 e 3 Cost.

Ciò in quanto «la pianificazione del risanamento, contenuta nel piano medesimo, continu[erebbe] però ad essere incentrata su proiezioni di entrata e di spesa, di durata decennale, dal momento che l'art. 38, ai commi 2-*bis* e 2-*ter*, non impone, né consente, una revisione di tale pianificazione nel suo complesso». Anche il piano di smaltimento dei debiti commerciali, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 889, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), in base al quale la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio avverrebbe «[f]ermi restando i tempi di pagamento dei creditori», continuerebbe ad avere una durata decennale, incongruente con l'allungamento della nuova pianificazione.

In tal modo, il complesso delle disposizioni in esame, «prevedendo la variazione non dell'intero percorso di risanamento ma della sola “spalmatura” nel tempo del disavanzo originario, [...] rende[rebbe] praticamente impossibile alla Sezione di controllo la verifica della congruità della pianificazione nonché del futuro rispetto degli “obiettivi intermedi” e di quelli “finali” di cui all'art. 243-*quater*, comma 6, T.U.E.L.».

Il giudice rimettente ritiene, altresì, che il combinato disposto dei commi 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 38 provocherebbe il «ribaltamento su generazioni future di debiti risalenti nel tempo, oltre alla liberazione di risorse (in virtù dell'alleggerimento della quota annuale di disavanzo da recuperare) che, lungi dall'essere destinate al risanamento finanziario dell'ente, [sarebbero] impiegate per espandere la spesa futura». Tale procedura costituirebbe una lesione dell'equità intergenerazionale, determinando la traslazione del debito pregresso da una generazione all'altra senza che vi sia una correlata utilità per il sacrificio sopportato.

Ciò provocherebbe, inoltre, ad avviso del Collegio rimettente, una deresponsabilizzazione dei rappresentanti eletti dalla comunità locale, in quanto si avrebbe uno «spostamento, sulle generazioni future, del peso di gestioni finanziarie passate». Tale «scenario

di riequilibrio ventennale min[erebbe] alla radice uno degli aspetti più pregnanti della legalità finanziaria [nel sistema fondato] su una democrazia rappresentativa, ossia la funzionalizzazione delle procedure finanziarie al vincolo di mandato degli amministratori verso la comunità che rappresentano».

Le disposizioni in esame sarebbero altresì in contrasto con il principio dell'equilibrio di bilancio che trova copertura costituzionale, nelle declinazioni dell'equilibrio dinamico e intergenerazionale, negli stessi artt. 81, 97, primo comma, 117, primo comma, – quest'ultimo in relazione al Preambolo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e all'art. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993 – e 119, sesto comma, anche in combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 3 Cost., in quanto estenderebbe la durata del suddetto piano di riequilibrio finanziario pluriennale, in origine decennale, ad un orizzonte ultradecennale (ventennale nel caso specifico).

Il rimettente dubita inoltre della legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2-*bis*, del medesimo d.l. n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 58 del 2019, per contrasto con gli artt. 3, 24, 70, 100, 102, primo comma, 103, 104, primo comma, 111 e 113 Cost., in quanto – applicandosi a fattispecie in cui è consentito riproporre il piano di riequilibrio già oggetto di pronuncia della Corte dei conti, che avrebbe quindi raggiunto giuridica stabilità – lederebbe i principi di ragionevolezza e certezza del diritto (art. 3 Cost.), di effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.), del giusto processo (art. 111 Cost.) e della separazione dei poteri (artt. 70, 102, primo comma, 104, primo comma, Cost.). Sarebbero violati, inoltre, gli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, entrambi ratificati e resi esecutivi con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal momento che la prevista facoltà di riproposizione del piano di riequilibrio, inserita in un contesto di instabilità della disciplina legislativa del ripiano, estremamente mutevole nel tempo, determinerebbe una situazione di incertezza giuridica e di mancanza di affidamento in grado di pregiudicare sia le ragioni dei consociati, ai quali deve essere assicurata la piena trasparenza contabile, sia la realizzazione del diritto dei creditori di conoscere i tempi di soddisfazione del proprio credito al fine di poter programmare le loro attività economiche. Ciò in quanto, in particolare, si tratterebbe di norma-provvedimento idonea a incidere su pochi e determinati Comuni.

Le disposizioni censurate sarebbero, infine, in contrasto con l'art. 77 Cost., in quanto, introdotte in sede di conversione, risulterebbero disomogenee rispetto al contenuto del decreto-legge che intendeva disciplinare «la crescita economica» ovvero «specifiche situazioni di crisi» e non presenterebbero i caratteri dell'urgenza.

1.1.– Intervenuto in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha concluso nel senso della non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

In ordine alla dedotta violazione dell'art. 77 Cost., per mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, ha richiamato la giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge deve essere limitato ai casi di «evidente mancanza» di detti presupposti o di «manifesta irragionevolezza» o «arbitrarietà della relativa valutazione».

Nel caso di specie, si tratterebbe di un provvedimento d'urgenza con disposizioni di varia natura, riconducibili alle due finalità indicate dal suo preambolo: stabilire misure per la crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi. In questo contesto, le disposizioni censurate sarebbero volte a uniformare la normativa sulla procedura di prevenzione del dissesto degli enti locali all'esigenza, evidenziata nella sentenza di questa Corte n. 18 del 2019, che la stessa, per essere legittima, sia supportata da un piano di rientro strutturale di breve periodo. Al contempo, si è inteso evitare gli effetti pregiudizievoli, anche in ordine al rischio dell'erogazione dei servizi essenziali, della necessità di ripianare la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui, richiesta dall'art. 243-*bis*, comma 8, lettera *e*), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (di seguito anche TUEL), in un periodo massimo di dieci anni.

Quanto all'asserita lesione degli ulteriori parametri, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che il legislatore, nel disciplinare la materia dei piani di riequilibrio a seguito della citata sentenza n. 18 del 2019, avrebbe tenuto conto delle caratteristiche dell'istituto e dell'affidamento degli enti che avevano impostato la programmazione finanziaria e adottato i documenti contabili, confidando nella legittimità della norma caducata.

2.– Anzitutto, giova ribadire la legittimazione delle sezioni regionali della Corte dei conti a sollevare incidente di costituzionalità in sede di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali (sentenze n. 105 e n. 18 del 2019), assimilato, a questi fini, alla parifica dei rendiconti regionali (sentenza n. 49 del 2018).

3.– In punto di rilevanza, le questioni sollevate sono ammissibili in considerazione della necessità di applicare le norme sospettate d'illegittimità per monitorare, valutare e assumere decisioni in ordine alle modalità di attuazione del piano di riequilibrio, operazione che deve essere effettuata dalla Corte dei conti con cadenza semestrale, in quanto indefettibile per controllare l'andamento della procedura di predisposto.

4.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter*, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 70, 100, 102, primo comma, 103, 104, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma – quest'ultimo in relazione al Preambolo alla CDFUE, all'art. 3 TUE, all'art. 6 CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU – nonché al «combinato disposto» dell'art. 119, sesto comma, con gli artt. 1, 2 e 3, Cost., sono inammissibili per grave carenza del percorso argomentativo.

Il giudice *a quo* evoca difatti cumulativamente una pluralità di parametri, alcuni dei quali interposti, e di principi di ampio respiro, e ciò anche in riferimento a norme che hanno un diverso contenuto precettivo. In tal modo, egli non motiva adeguatamente in ordine al contrasto tra i primi e le seconde.

In particolare, il rimettente non specifica quali dei differenti precetti espressi dai parametri evocati, che sono richiamati in una generica deduzione d'insieme e che non vengono adeguatamente esaminati, sarebbero stati in concreto lesi dalle disposizioni censurate: specificazione che sarebbe stata tanto più necessaria in considerazione della evidenziata eterogeneità delle norme da queste ultime poste.

Né il giudice *a quo*, pur avendo affermato che si sarebbe al cospetto di una legge-provvedimento, dà conto delle ragioni per cui le disposizioni censurate sarebbero ascrivibili a questa particolare categoria di norme, avuto particolare riguardo al requisito dell'incidenza su un numero limitato di destinatari: incidenza che egli afferma in maniera meramente assertiva, non avendo fornito alcun elemento concreto utile a darne riscontro.

In conclusione, deve ritenersi che il giudice *a quo* non abbia assolto l'onere di motivazione su di esso incombente in ordine alla non manifesta infondatezza del dubbio di incostituzionalità prospettato in riferimento ai suddetti parametri, alla luce del consolidato orientamento di questa Corte secondo cui «non basta l'indicazione delle norme da raffrontare per valutare la compatibilità dell'una rispetto al contenuto precettivo dell'altra, ma è necessario motivare il giudizio negativo in tal senso e, se del caso, illustrare i passaggi interpretativi operati al fine di enucleare i rispettivi contenuti di normazione» (*ex plurimis*, sentenza n. 212 del 2018).

5.– Nel merito, è pregiudiziale la questione sollevata in riferimento all'art. 77 Cost., configurandosi come potenzialmente assorbente in caso di eventuale accoglimento (*ex multis*, sentenze n. 288 e n. 247 del 2019).

5.1.– La questione non è fondata. Il rimettente denuncia il difetto di omogeneità delle norme censurate, introdotte in sede di conversione, rispetto a quelle originariamente contenute nel d.l. n. 34 del 2019.

In disparte l'assertività di tale rilievo, non specificamente motivato, si osserva che il d.l. in esame è intitolato «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi» e che l'articolo in cui si inseriscono i commi censurati è rubricato «Debiti enti locali».

In generale, la giurisprudenza costituzionale esige che la disposizione introdotta in sede di conversione non sia palesemente o totalmente estranea, o addirittura “intrusa”, rispetto a contenuti e finalità del decreto-legge in cui viene inserita (*ex multis* sentenze n. 247, n. 226 e n. 181 del 2019). Con particolare riferimento ai decreti-legge a contenuto eterogeneo *ab origine* quale quello in esame, occorre inoltre considerare specificamente il profilo teleologico, ossia il rispetto della *ratio* che li ispira (sentenza n. 154 del 2015), per cui «la verifica di compatibilità con l'art. 77, secondo comma, Cost. delle disposizioni introdotte dal Parlamento, in sede di conversione di un decreto-legge, impone di procedere all'individuazione, da un lato, della *ratio* del provvedimento governativo, e, dall'altro lato, del contenuto delle disposizioni aggiunte, per poi raffrontarli» (ordinanza n. 34 del 2013).

Applicando i principi illustrati alla fattispecie in esame non v'è dubbio che il nesso teleologico sussista. Nel parere del Comitato per la legislazione si legge che il decreto-legge «contiene disposizioni di varia natura che appaiono ricondotte ad una cornice unitaria dalle due finalità, invero assai ampie, indicate dal preambolo: stabilire misure per la crescita economica e prevedere misure per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi; il decreto-legge appare così riconducibile alla categoria dei “provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo”, da ritenere, ciononostante, secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 244 del 2016), rispondenti al requisito dell'omogeneità allorché “le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo”». Dai lavori preparatori (Camera dei deputati, Commissioni riunite V e VI, seduta 21 maggio 2019) emerge che, ai fini della valutazione di ammissibilità delle proposte emendative, in considerazione degli ampi contenuti del decreto-legge, è stato adottato «un criterio di ordine finalistico, attribuendo un particolare rilievo alla coerenza delle finalità perseguite dalle proposte emendative con le principali finalità del provvedimento, quali

risultanti dal titolo e dai Capi in cui è suddiviso il medesimo provvedimento, vale a dire: misure fiscali per la crescita economica, rilancio degli investimenti privati, tutela del *made in Italy*, nonché risoluzione di specifiche situazioni di crisi». In particolare, per quanto concerne l'emendamento in esame, esso è stato dichiarato ammissibile in quanto connesso a quelli recanti misure in favore degli enti locali, ivi comprese quelle volte alla riduzione del debito dei predetti enti.

Alla luce di tali considerazioni, le norme non risultano “intruse” rispetto alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite.

6.– Prima di passare all'esame delle altre censure di merito, occorre chiarire un equivoco in cui incorre l'Avvocatura generale dello Stato, in qualche modo condizionata da alcune proposizioni contenute nell'ordinanza di rimessione, della cui parziale inesattezza si dirà in prosieguo. Detto equivoco risiede nella convinzione che questa Corte abbia dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, con riguardo all'intrinseca durata del piano di riequilibrio prevista nell'arco temporale di trent'anni.

Per quanto appresso più analiticamente argomentato, questa Corte non ha colpito la misura temporale del piano in sé considerata, bensì i meccanismi contabili previsti dalla disposizione viziata. Infatti, con la suddetta pronuncia è stato accertato il contrasto con gli «artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo» (sentenza n. 18 del 2019).

Veniva in quel contesto precisato che il piano di riequilibrio è ontologicamente finalizzato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate. La norma dichiarata costituzionalmente illegittima si discostava radicalmente da tali parametri, consentendo di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, alla spesa di parte corrente somme vincolate al rientro dal disavanzo.

Era quindi nell'utilizzazione “sviata” delle somme destinate al rientro il *vulnus* ai precetti costituzionali e non nella durata, in quanto tale, del programma. È evidente che consentire per un trentennio – ma il principio vale per qualsiasi deroga all'immediato rientro che consenta di allargare l'entità del disavanzo anziché ridurlo – all'ente territoriale di “vivere *ultra vires*” comporta l'aggravio del deficit strutturale, anziché il suo risanamento.

Ciò è tanto vero che la regola fisiologica del rientro dal disavanzo è quella del rientro annuale, al massimo triennale e comunque non superiore allo scadere del mandato elettorale (art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42», e art. 188 del d.lgs. n. 267 del 2000).

Ogni periodo di durata superiore comporta il sospetto di potenziale dissesto e può essere giustificato solo se il meccanismo normativo che lo prevede sia effettivamente finalizzato al riequilibrio, dimodoché «l'istruttoria relativa alle ipotesi di risanamento deve essere congrua e coerente sotto il profilo storico, economico e giuridico» (sentenza n. 18 del 2019).

Quanto all'elusione del principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica, la violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. (allora, l'art. 119, sesto comma, non era stato evocato dal rimettente) era stata individuata: a) nel consentire agli enti locali coinvolti nella procedura di predissesto di evitare il controllo semestrale della sezione regionale della Corte dei conti attinente alla corretta attuazione del piano; b) nel consentire loro di utilizzare il programma antecedente di pagamento dei creditori, lucrando la disponibilità – in termini di spesa corrente per l'intero trentennio – derivante dal minore accantonamento finanziario delle somme necessarie per l'intero periodo di rientro e dall'impiego *contra legem* delle anticipazioni di liquidità; c) nell'aggiramento delle complesse procedure di verifica di congruità e sostenibilità del piano attraverso una rimodulazione autonoma in termini esclusivamente numerici, così sottraendo alla Corte dei conti quello che la sezione rimettente denominava correttamente «canone concreto di controllo».

7.– Ciò premesso, le censure rivolte all'art. 38, comma 2-*ter*, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, con modificazioni, nella legge n. 58 del 2019, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., sono fondate.

Per quel che si dirà più specificamente nel prosieguo è solo questa disposizione a essere in contrasto con i suddetti parametri, mentre le altre due – se interpretate in modo sistematico – risultano conformi e coerenti con le finalità del piano di riequilibrio.

Il censurato comma 2-*ter* dell'art. 38 stabilisce che la riproposizione del piano di riequilibrio deve contenere il ricalcolo pluriennale, fino a un massimo di venti anni, del disavanzo oggetto del piano modificato «ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi».

Come già accennato, il legislatore – fin dalla norma precedentemente oggetto di declaratoria di incostituzionalità (art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015) – ha

consentito, alla luce di evidenti difficoltà di risanamento di alcune fattispecie concrete come quelle oggetto del giudizio *a quo*, di modificare i piani di riequilibrio, originariamente concepiti come unica e definitiva *chance* per l'ente locale di evitare il dissesto.

Da tale mutato orientamento del legislatore deriva che a essere in contrasto con gli evocati parametri costituzionali non è la durata astrattamente fissata nel limite di venti anni dalla tabella dell'art. 38, comma 1-*terdecies*, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, bensì il meccanismo di manipolazione del deficit che consente – come già la norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 18 del 2019 – di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e, conseguentemente, di peggiorare, anziché migliorare, nel tempo del preteso riequilibrio, il risultato di amministrazione.

Tale meccanismo manipolativo consente, tra l'altro, una dilatazione della spesa corrente – pari alla differenza tra la giusta rata e quella sottostimata – che finisce per incrementare progressivamente l'entità del disavanzo effettivo. Il censurato comma 2-*ter* autorizza, infatti, gli enti locali che si trovano nella situazione del Comune di Reggio Calabria a tenere separati disavanzi di amministrazione ai fini del risanamento e a ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del deficit.

È fuor di dubbio che ogni bilancio consuntivo può avere un solo risultato di amministrazione, il quale deriva dalla sommatoria delle situazioni giuridiche e contabili degli esercizi precedenti fino a determinare un esito che può essere positivo o negativo. Consentire di avere più disavanzi significa, in pratica, permettere di tenere più bilanci consuntivi in perdita.

Da ciò consegue che la gestione del Comune in predissesto, anziché essere strettamente raccordata al piano ritualmente approvato dal Ministero dell'interno e dalla Corte dei conti, riparte da un quadro incerto e irrazionalmente indeterminato, preclusivo di una serie di operazioni indefettibili per raccordare il nuovo piano di riequilibrio con quello approvato originariamente.

Gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. risultano, dunque, violati perché il censurato art. 38, comma 2-*ter*, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, esonera l'ente locale in situazione di predissesto da una serie di operazioni indefettibili per ripristinare l'equilibrio e, in particolare, dall'aggiornamento delle proiezioni di entrata e di spesa, dalla ricognizione delle situazioni creditorie e debitorie, dalla previa definizione degli accordi con i nuovi creditori e con quelli vecchi eventualmente non soddisfatti, nonché dalla ricognizione e dimostrazione della corretta utilizzazione dei prestiti stipulati per adempiere alle pregresse obbligazioni passive.

I predetti principi risultano violati insieme all'art. 119, sesto comma, Cost. sotto il profilo dell'equità intergenerazionale, in quanto il comma 2-ter del citato art. 38 consente di utilizzare risorse vincolate al pagamento di debiti pregressi per la spesa corrente, in tal modo allargando la forbice del disavanzo.

Analoga violazione sussiste sotto il profilo della responsabilità di mandato, nella misura in cui l'ente locale in predissesto viene esonerato dal fornire contezza dei risultati amministrativi succedutisi nel tempo intercorso tra l'approvazione del piano originario e quello rideterminato. È costante l'orientamento di questa Corte secondo cui «il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato» (*ex plurimis*, sentenza n. 184 del 2016).

È evidente che un consistente lasso temporale, senza neppure specificare da quale bilancio consuntivo e da quale gestione annuale sia stato originato il deficit, interrompe completamente la correlazione tra attività del rappresentante politico e risultati imputati alle collettività amministrate succedentesi nel tempo.

7.1.– È, comunque, utile descrivere sinteticamente il meccanismo di sottostima consentito dalla disposizione illegittima, che esonera dalla elaborazione di alcuni elementi essenziali che articolano il piano di riequilibrio.

Quest'ultimo si fonda: a) su una determinazione aggiornata, sotto il profilo finanziario e giuridico, del disavanzo in relazione al quale vanno calcolate le quote annuali costanti di risorse da accantonare mediante sottrazione alla spesa corrente, secondo il numero di annualità del piano; b) sull'individuazione dei creditori con i quali va stipulato un coerente sistema di rateazione non superiore al piano di riequilibrio; c) sulla corretta e attendibile determinazione delle fonti di entrata per la medesima durata del piano di riequilibrio.

A questo meccanismo “necessario” il legislatore ha aggiunto, a partire dal 2013 (decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante «Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali», convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2013, n. 64), l'istituto delle anticipazioni di liquidità, vale a dire anticipazioni di cassa a “lunga restituzione”, al fine di eliminare, in via del tutto eccezionale, la morosità degli enti pubblici. Questa Corte, nel definire il perimetro entro il quale le anticipazioni di liquidità non sarebbero entrate in contrasto con la regola aurea dell'art. 119, sesto comma, Cost.,

aveva sottolineato come la misura di dette anticipazioni non potesse superare l'entità dei debiti inevasi e, conseguentemente, quella del disavanzo accertato prima che l'ente possa accedere alla richiesta di anticipazione (sentenza n. 181 del 2015).

Corollario di tale complesso ordito normativo è che la misura complessiva delle anticipazioni non può essere superiore a quella dei debiti inevasi al momento dell'ultima anticipazione.

Tale regola, custodita oltre che dalla clausola generale dell'art. 81 Cost. anche dalla specifica disciplina dei piani di riequilibrio (in particolare dai commi 6 e 7 dell'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000), è stata derogata dalla norma illegittima. Questa consente di tenere più disavanzi (e, in definitiva, più bilanci paralleli) sui quali definire separatamente *ad libitum* sia l'uso irrituale delle singole anticipazioni, sia il calcolo dell'indebitamento e delle quote annuali di rientro.

Ciò spiega in particolare come, nel caso oggetto del giudizio *a quo*, a fronte del deficit accertato dalla Commissione prefettizia a monte dell'unico piano di riequilibrio approvato dal Ministero dell'interno e dalla Corte dei conti – pari a euro 110.918.410,00, ripartito in dieci annualità di accantonamento di 11.091.804,10 – ci si trovi ora in presenza di anticipazioni di liquidità pari a euro 258.837.831,63 oltre ad un ulteriore prestito regionale per un servizio obbligatorio di parte corrente pari a euro 64.974.388,27 a fronte di una rata di accantonamento ventennale sottostimata in euro 2.538.485,47 annui.

Tale esito sarebbe stato precluso se il nuovo piano di riequilibrio avesse tenuto conto, in ossequio al principio di continuità dei bilanci e alle previsioni dei commi 6 e 7 dell'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, della situazione economico-finanziaria complessiva e di quella debitoria correttamente stimata, nonché dei risultati delle singole gestioni succedutesi dopo l'approvazione del primo piano di riequilibrio. È costante l'orientamento di questa Corte secondo cui il «rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri. Infatti, il primo risultato chiarisce la situazione economico-finanziaria al termine dell'esercizio in modo comparabile a quella dell'anno precedente e a quella che sarà determinata per l'esercizio successivo. Il secondo enuclea – dal contesto complessivo di cui al precedente punto a) – le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica. Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo

una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate. Tali elementi, indipendentemente dalla tecnicità degli allegati al bilancio, costituiscono appunto la necessaria attuazione degli evocati precetti costituzionali di natura finanziaria» (sentenza n. 49 del 2018; in senso conforme, sentenza n. 274 del 2017).

Coerentemente con tali princìpi, più volte richiamati da questa Corte, i commi 6 e 7 dell'art. 243-*bis* del d.lgs. 267 del 2000 prevedono, tra i vari adempimenti necessari a redigere e a verificare la congruità del piano di riequilibrio: a) la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio; b) l'individuazione, con relativa quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio a partire da quello in corso alla data di accettazione da parte dei creditori del piano; c) l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio. È altresì previsto dal comma 7 che, ai fini della predisposizione del piano, l'ente è tenuto a effettuare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'art. 194 del TUEL.

Il perimetro costituzionale disegnato da tali disposizioni consiste nella funzionalità della procedura a ridurre il deficit fino ad azzerarlo nel tempo prescritto. Ciò mediante la scansione del percorso attraverso i risultati conseguiti nei singoli esercizi attinenti al piano e la definizione di una proporzione accettabile dei sacrifici imposti alle future generazioni di amministrati affinché l'oneroso rientro dal disavanzo sia comunque compensato dal traguardo dell'equilibrio, presupposto necessario per la sana amministrazione.

8.– Infine, le censure rivolte ai commi 1-*terdecies* e 2-*bis* dell'art. 38 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., non sono fondate nei sensi e nei limiti appresso specificati.

I commi 1-*terdecies* e 2-*bis* dell'art. 38 del d.l. n. 34 del 2019 devono essere inquadrati nel contesto sistematico del TUEL dopo la declaratoria d'incostituzionalità del comma 2-*ter* del medesimo art. 38.

L'art. 38, comma 1-*terdecies*, sostituisce la tabella di cui al comma 5-*bis* dell'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, già introdotta dall'art. 1, comma 888, della legge n. 205 del 2017,

con un nuovo prospetto che tiene conto, ai fini della durata massima del piano di riequilibrio, del rapporto tra passività maturate e impegni di parte corrente, rapporto che per la classe dei Comuni di entità demografica superiore ai 60.000 abitanti può oltrepassare la percentuale del cento per cento.

L'art. 38, comma 2-*bis*, dispone: «[g]li enti locali che hanno proposto la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio ai sensi dell'articolo 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, entro la data del 14 febbraio 2019 di deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, anche se non ancora approvato dalla competente sezione regionale della Corte dei conti ovvero inciso da provvedimenti conformativi alla predetta sentenza della sezione regionale competente, possono riproporre il piano per adeguarlo alla normativa vigente secondo la procedura dell'articolo 1, commi 888 e 889, della legge 27 dicembre 2017, n. 205».

L'art. 1, comma 888, della legge n. 205 del 2017 dispone che il piano di riequilibrio disciplinato dall'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000 possa essere prolungato dal precedente termine di dieci anni fino a un termine «di durata compresa tra quattro e venti anni» sulla base del rapporto tra le passività da ripianare nel medesimo e l'ammontare degli impegni di cui al titolo I della spesa del rendiconto dell'anno precedente a quello di deliberazione del ricorso alla procedura di riequilibrio o dell'ultimo rendiconto approvato, secondo la tabella sostituita dal precedente comma 1-*terdecies* dell'art. 38 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito.

Il successivo comma 889 del medesimo art. 1 della legge n. 205 del 2017 prevede che «[f]ermi restando i tempi di pagamento dei creditori, gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione, ai sensi dell'articolo 243-*bis* del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prima della data di entrata in vigore della presente legge, possono rimodulare o riformulare il predetto piano, al fine di usufruire delle modifiche introdotte dal comma 888 del presente articolo. Gli enti locali che intendono avvalersi di tale facoltà trasmettono la deliberazione consiliare contenente la relativa richiesta alla competente sezione regionale della Corte dei conti e al Ministero dell'interno nel termine di quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Il consiglio dell'ente locale, entro il termine perentorio di quarantacinque giorni dalla data di esecutività della deliberazione di cui al periodo precedente, approva il piano rimodulato o riformulato, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziaria. Al procedimento di formazione e di approvazione del piano si applicano le disposizioni degli articoli 243-*bis*, commi 6, 7, 8, 9 e 9-*bis*, e 243-*quater* del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000; i termini previsti dal citato articolo 243-*quater* sono ridotti alla

metà. Per gli enti locali per i quali la competente sezione regionale della Corte dei conti, alla data di entrata in vigore della presente legge, ha già accertato il grave mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano originario, ferme restando le eventuali misure prescritte ai sensi dell'articolo 148-*bis* del citato testo unico, un ulteriore mancato rispetto degli obiettivi del nuovo piano rimodulato o riformulato, accertato nell'ambito della procedura di controllo di cui all'articolo 243-*quater*, comma 6, del medesimo testo unico, costituisce reiterazione del mancato rispetto degli obiettivi ai sensi del comma 7 del citato articolo 243-*quater*».

Così ricostruito il quadro sistematico in cui si inseriscono le disposizioni denunciate, occorre preliminarmente ribadire l'inesattezza dell'affermazione del giudice rimettente, secondo cui il termine decennale sarebbe indefettibile per effetto della sentenza di questa Corte n. 18 del 2019. È invece corretto il rilievo in base al quale è suo compito valutare la rimodulazione del piano di riequilibrio, a seguito di una modifica normativa intervenuta durante la sua vigenza, e che tale valutazione non è possibile in presenza di un meccanismo di calcolo avulso dalla reale situazione amministrativo-contabile.

Tale meccanismo viene tuttavia rimosso dalla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 38, comma 2-*ter*, e da ciò deriva che delle altre due disposizioni censurate può essere fornita una interpretazione costituzionalmente orientata, diversa da quella del giudice *a quo*.

È costante infatti l'orientamento di questa Corte secondo cui anche le norme finanziario-contabili afferenti agli enti territoriali – ancorché connotate da un peculiare rapporto con il parametro costituzionale dell'equilibrio dinamico (*ex plurimis*, sentenza n. 155 del 2015) – sono soggette alla regola «dell'interpretazione conforme a Costituzione, secondo la quale, in presenza di ambiguità o anfibologie del relativo contenuto, occorre dar loro il significato compatibile con i parametri costituzionali. Al contrario, ove fosse possibile solo [l'ipotesi ermeneutica adottata dalla Sezione rimettente] ciò determinerebbe l'illegittimità costituzionale dello stesso principio contabile, dal momento che, così interpretato, esso diventerebbe un veicolo per un indebito allargamento – in contrasto con l'art. 81 Cost. – della spesa di enti già gravati dal ripiano pluriennale di disavanzi di amministrazione pregressi» (sentenza n. 279 del 2016).

Una volta chiarito che questa Corte non ha mai individuato un limite temporale alla durata del piano di riequilibrio, è altresì vero che in più occasioni il legislatore statale è stato ammonito sulle potenziali conseguenze negative delle deroghe alla fisiologica situazione dell'equilibrio del bilancio, che di regola andrebbe ripristinata immediatamente dall'amministrazione, nel corso del cui mandato il disavanzo si è venuto a formare. Così, è stato più volte ribadito che, «[f]erma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri

e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016)» (sentenza n. 6 del 2017).

Nondimeno, con la sentenza n. 18 del 2019 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima non la durata trentennale in sé considerata, bensì il meccanismo privo di sostenibilità economico-finanziaria che la disposizione denunciata autorizzava secondo prospettive di indebitamento illimitate.

In tale ottica non è quindi la durata ventennale del riequilibrio a essere dirimente nel presente scrutinio di legittimità costituzionale, bensì la configurazione astratta delle norme di risulta, una volta eliminata la possibilità di prendere a riferimento risultati di amministrazione separati.

Secondo tale angolo di osservazione, l'art. 38, comma 1-*terdecies*, del d.l. n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 58 del 2019, si limita a sostituire la tabella che dovrà essere presa a riferimento per rimodulare il piano di riequilibrio, ma non crea un automatismo applicativo, e neppure determina la denunciata arbitrarietà dei poteri conferiti all'ente locale dalla disposizione contenuta nel comma 2-*ter*, dal momento che il nuovo piano dovrà superare lo scrutinio di sostenibilità della Corte dei conti.

Il comma 2-*bis* del medesimo art. 38, a sua volta, detta la nuova procedura per “riproporre il piano”, ma non certo per renderlo esecutivo nei termini con cui viene redatto dall'ente locale, poiché tale riproposizione dovrà essere sottoposta alla procedura di controllo precedentemente evocata.

Ciò comporta che una non corretta e inattendibile determinazione di una nuova rata di accantonamento pluriennale e un uso delle anticipazioni di liquidità per la copertura di nuove spese – fenomeni lamentati dal giudice rimettente – non potranno essere oggetto di approvazione proprio alla luce dei meccanismi previsti dal procedimento di modifica del piano di riequilibrio.

Il richiamo, contenuto nel citato comma 2-*bis*, ai commi 888 e 889 della legge n. 205 del 2017 riguarda, infatti, l'allungamento del limite temporale del piano e i limiti e le modalità attraverso le quali il medesimo potrà essere sottoposto all'approvazione della Corte dei conti, non certo un arbitrario meccanismo aritmetico, come afferma il rimettente.

Il comma 889 ribadisce l'intangibilità dei tempi di pagamento negoziati con i creditori – e quindi anche di quelli previsti nel piano decennale attualmente in vigore – e specifica la procedura per l'adozione, per il controllo della Corte dei conti e per l'approvazione definitiva del nuovo piano da parte del Consiglio comunale. Ciò chiarisce che non vi può essere alcuna determinazione unilaterale dell'entità e della durata del piano da parte dell'ente locale, in quanto esso dovrà essere sottoposto a un attento sindacato di natura tecnico-giuridica (*ex plurimis*, sentenza n. 39 del 2014) da parte della competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, secondo i canoni dell'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000. Tale sindacato dovrà, tra l'altro, riguardare lo stato di attuazione del vecchio piano di pagamento dei creditori, l'esistenza di eventuali debiti fuori bilancio, la previa procedura di riconoscimento degli stessi, la previa negoziazione con gli ulteriori creditori eventualmente emersi dopo l'approvazione del piano decennale (con la conseguente diacronica struttura del nuovo piano, scaglionato secondo obbligazioni passive nuove e pregresse), la verifica che le anticipazioni di liquidità siano effettivamente servite per il pagamento di debiti maturati negli esercizi anteriori e non siano surrettiziamente computate tra le fonti di copertura della spesa corrente e che sia assicurata l'iscrizione – analiticamente specificata – del rimborso dei prestiti nella parte passiva del bilancio.

Dette operazioni sono – come si evince dalla struttura del citato art. 243-*bis* e, in particolare, dei suoi commi 6 e 7 – necessarie e propedeutiche per quantificare il disavanzo e le sue modalità di riparto ventennale.

Una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2-*ter*, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, il combinato delle ulteriori disposizioni censurate è dunque suscettibile di una interpretazione *secundum Constitutionem* nei sensi e nei limiti precisati e ciò determina la non fondatezza delle censure a esse rivolte.

9.– Tenuto conto della tormentata genesi legislativa delle norme oggetto del presente giudizio e della ricaduta della presente pronuncia sulle fattispecie concrete interessate da complesse vicende di risanamento, è opportuno ribadire che la normativa di risulta, dopo l'accoglimento delle questioni attinenti all'art. 38, comma 2-*ter*, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, è immediatamente applicabile anche in assenza di ulteriori interventi legislativi.

Innanzitutto, come già precisato per analoga fattispecie, anche la presente evidenzia importanti peculiarità originate indubbiamente dall'interruzione del controllo della spesa nel lasso temporale intercorso tra l'approvazione del piano decennale e la presente pronuncia. E quindi si pone il problema delle gestioni intervenute senza un aggiornato piano di riequilibrio come questa Corte ha già chiarito in una recente pronuncia, relativa a una fattispecie analoga,

riferita alla gestione contabile di una amministrazione comunale: «[s]e, da un lato, l'amministrazione comunale, fino alla data della presente pronuncia, ha gestito realmente partite di spesa superiori a quelle costituzionalmente consentite, in tal modo peggiorando lo stato dei propri conti, dall'altro lo ha fatto sulla base di disposizioni legislative in vigore e di atti contabili dimensionati in rapporto alle potenzialità consentite dalle medesime disposizioni. Ne è derivato che tale gestione si è dipanata in una serie di impegni e pagamenti, in relazione ai quali l'affidamento dei soggetti venuti in contatto con l'amministrazione comunale e la funzionalità di progetti avviati secondo contratti e situazioni negoziali *in itinere* non possono essere travolti dalla dichiarazione di illegittimità di norme che hanno consentito, durante la loro vigenza, il sovradimensionamento della spesa. [...] A ben vedere – proprio in ragione della peculiarità del diritto del bilancio e in particolare del principio di equilibrio dinamico che sposta nel tempo la continua tensione verso un bilanciato contrappeso tra entrate e spese – si è in presenza di una graduazione “naturale” degli effetti temporali della presente sentenza sulla gestione del bilancio comunale e sulle situazioni giuridiche a essa sottese» (sentenza n. 4 del 2020).

Con riguardo alla situazione venutasi a creare nel lungo arco temporale prima ricordato, l'ente locale dovrà avviare il necessario risanamento nei termini di legge precedentemente precisati. A tal fine, la normativa di risulta già consente: a) di calcolare correttamente un unico risultato di amministrazione; b) di determinare – nel rispetto del principio di continuità – le risultanze degli esercizi di bilancio successivi al 2013, imputando a ciascuna amministrazione in carica le risultanze economico-finanziarie della propria gestione; c) di determinare l'entità del debito contratto con le anticipazioni di liquidità e le modalità del suo rimborso; d) di determinare le quote annuali di rientro dal disavanzo e la durata temporale del rientro attraverso il rapporto passività-impegni di spesa corrente; e) di redigere il piano in modo da consentire il sindacato in ordine alla sua sostenibilità da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti ai fini dell'eventuale approvazione di quest'ultima.

10.– Rimane fermo l'ammonimento di questa Corte circa l'intrinseca pericolosità di «soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio del bilancio [...]. La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale. [...] Di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato

così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose “eredità”. Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore» (sentenza n. 18 del 2019).

Al di là del fatto che i poteri di prevenzione e riscontro sui bilanci degli enti locali scontano necessariamente la complessità di situazioni locali di penuria finanziaria endemica, non può sottacersi che il quadro costituzionale e normativo vigente avrebbe consentito – e consente – di affrontare le situazioni patologiche in modo più appropriato di quel che è avvenuto negli esercizi più recenti.

È stato già segnalato – con riguardo agli enti territoriali – che «l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» (sentenza n. 4 del 2020). In tale prospettiva, l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea. Ne consegue «che tutte le disfunzioni [...] devono essere rimosse e non possono essere computate nell'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost. È in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l'intervento diretto dello Stato. Le risorse necessariamente stanziare per tali finalità – proprio in virtù dei superiori precetti costituzionali – devono essere prioritariamente destinate dallo Stato alle situazioni di accertato squilibrio strutturale dei bilanci degli enti locali» (sentenza n. 4 del 2020).

Quanto ai meccanismi di prevenzione, occorre poi ricordare che il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha previsto strumenti puntuali e coordinati per prevenire situazioni di degrado progressivo nella finanza locale, come quella in esame.

Il comma 3 dell'art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000 – disposizione introdotta dall'art. 3, comma 1, lettera *e*), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito – prevede che, «[q]ualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria», mentre l'art. 243-*quater*, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000 prevede che, «[i]n caso di approvazione

del piano, la Corte dei conti vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando, in sede di controllo effettuato ai sensi dell'articolo 243-*bis*, comma 6, lettera *a*), apposita pronuncia».

Questa Corte ha precisato che si tratta controlli di legittimità-regolarità sui bilanci di natura preventiva, finalizzati a evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio (sentenze n. 39 del 2014 e n. 60 del 2013). La loro tempestiva attivazione dopo l'approvazione del piano di rientro decennale – unitamente al controllo semestrale ai sensi del combinato disposto dei commi 3 e 6 dell'art. 243-*quater* del d.lgs. n. 267 del 2000 – avrebbe potuto interdire quelle gestioni che hanno costretto il legislatore a intervenire per l'ulteriore prolungamento della procedura di predissesto.

È vero che nei casi che hanno originato la fattispecie normativa in esame e quella inerente alla sentenza n. 18 del 2019 gli enti locali coinvolti non avevano reso ostensibile l'andamento storico delle passività, l'indicazione dei presupposti per attivare le anticipazioni di liquidità e gli altri elementi previsti dai commi 6 e 7 dell'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000. Tuttavia, la Corte dei conti ben dispone, anche in sede di controllo, del potere di ordinare tempestivamente incumbenti istruttori secondo le modalità dell'art. 3, comma 8, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), il quale prevede che «la Corte dei conti può richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti. Si applica il comma 4 dell'articolo 2 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453».

Ciò, soprattutto con riguardo all'attuazione dei piani di riequilibrio più problematici, avrebbe probabilmente consentito di prevenire una così rapida espansione dei deficit in lassi temporali relativamente brevi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2-*ter*, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58;

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter* del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, sollevate dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, in riferimento agli artt. 3, 24, 70, 100, 102, primo comma, 103, 104, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma – quest'ultimo in relazione al Preambolo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, all'art. 3 del Trattato sull'Unione

europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, entrambi ratificati e resi esecutivi con legge 4 agosto 1955, n. 848 –, nonché all'art. 119, sesto comma, in combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 3, della Costituzione, con l'ordinanza in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter* del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, sollevata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, in riferimento all'art. 77 Cost., con l'ordinanza in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1-*terdecies* e 2-*bis*, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, sollevate dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., con l'ordinanza in epigrafe.

SENTENZA N. 4 ANNO 2020

Bilancio e contabilità pubblica – Anticipazioni di liquidità – Anomala utilizzazione da parte dell'ente, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) – Possibilità prevista da norma di interpretazione autentica – Violazione dell'equilibrio di bilancio, della sana gestione finanziaria e della regola aurea sull'indebitamento – Illegittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, e dell'art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), in riferimento agli artt. 3, 81, 97, primo comma, 119, sesto comma, e 136 della Costituzione.

L'art. 2, comma 6, del d.l. n. 78 del 2015 dispone che «[g]li enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione».

L'art. 1, comma 814, della legge n. 205 del 2017 stabilisce che «[l]'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, si interpreta nel senso che la facoltà degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione, può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali esposte nell'allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché sul ripiano

del disavanzo previsto dal comma 13 del medesimo articolo, limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015, fermo restando il rispetto dell'articolo 3, comma 8, del medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, il quale prevede che l'operazione di riaccertamento straordinario sia oggetto di un unico atto deliberativo».

Il rimettente, in riferimento dalla rilevanza e alla non manifesta infondatezza delle questioni, muove dal presupposto che: a) il significato delle disposizioni censurate corrisponderebbe al dato testuale e non sarebbe possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata come quella proposta dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Campania, con delibera n. 107 del 10 settembre 2018 e che, peraltro, non è condivisa neppure dal Comune di Napoli, il quale ha proposto impugnazione davanti al giudice rimettente proprio contro la delibera fondata su detta interpretazione; b) condividendo l'interpretazione letterale delle disposizioni censurate – in ciò non discostandosi dall'opzione ermeneutica espressa dal Comune di Napoli e dalla Procura generale – il ricorso dovrebbe essere accolto, con conseguente annullamento della delibera indicata in *parte qua*; c) dubitando, tuttavia, della legittimità costituzionale delle disposizioni stesse, previa sospensione dell'efficacia della delibera di controllo le indicate questioni di legittimità costituzionale debbono essere rimesse a questa Corte.

Tanto premesso, ad avviso del rimettente: a) l'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità per trasformare il fondo anticipazioni di liquidità (FAL) in fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) sarebbe in palese contrasto con alcune pronunce di questa Corte, in particolare con la sentenza n. 181 del 2015, poiché eliminerebbe la sterilizzazione del fondo di liquidità, migliorando in modo fittizio il risultato di amministrazione e provocando un indebito incremento della capacità di spesa dell'ente locale; b) si verificherebbe una violazione patente dell'equilibrio strutturale del bilancio, in contrasto con gli artt. 81 e 97 Cost., poiché, sovrastimando il risultato di amministrazione, si verrebbero a influenzare negativamente tutti gli esercizi futuri. Si realizzerebbe, infatti, un azzeramento o una fortissima riduzione delle poste non impegnabili, che servono a realizzare economie finalizzate a ripristinare gradualmente l'equilibrio compromesso dalla preesistenza di gravi disavanzi; c) dal momento che il prestito costituito dalle anticipazioni di liquidità verrebbe destinato a spese diverse da quelle consentite dalle norme straordinarie contenute nel decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2013, n. 64, risulterebbe violato

– al di fuori dell’eccezionale deroga finalizzata a fronteggiare i debiti pregressi – l’art. 119 Cost., che circoscrive le potenzialità di indebitamento alla realizzazione degli investimenti; d) verrebbe altresì violato il principio di ragionevolezza, poiché le norme denunciate consentirebbero di utilizzare il fondo anticipazioni di liquidità per finanziare il fondo crediti di dubbia esigibilità, premiando «l’ente che ha violato l’obbligo di copertura delle spese, perché, avendo fatto maggiore ricorso all’anticipazione di liquidità, vede diminuire il sacrificio economico conseguente al passaggio alla contabilità armonizzata. Al contrario [al]l’ente più virtuoso, che ha rispettato l’obbligo di copertura delle spese e, avendo una buona riscossione e una buona tempistica nei pagamenti, non ha avuto la necessità di ricorrere all’anticipazione di liquidità», rimarrebbe preclusa la possibilità di incrementare la spesa corrente; e) sarebbe violato il giudicato costituzionale in relazione alle sentenze di questa Corte n. 89 del 2017, n. 269 del 2016 e n. 181 del 2015.

1.2.– Il Comune di Napoli, costituito in giudizio, sostiene che: a) le questioni sollevate sono inammissibili perché il giudice rimettente sarebbe incorso nel grave errore di applicare i principi enunciati da questa Corte per le Regioni alla diversa fattispecie inerente agli enti locali e, nel caso in esame, al Comune di Napoli; b) non risulterebbero violati gli artt. 81 e 97 Cost., in quanto la riduzione del disavanzo denunciata dal giudice *a quo* non sarebbe effetto dell’utilizzo dell’anticipazione di liquidità ma la «conseguenza delle modalità di costruzione» del fondo per i crediti di dubbia esigibilità, che risulterebbe attenuato. Tale effetto sarebbe implicitamente previsto dal legislatore, il quale avrebbe nel tempo mutato più volte le modalità e la base di calcolo per la determinazione dell’ammontare dell’accantonamento a tale ultimo fondo; c) non vi sarebbe alcuna violazione dell’art. 3 Cost., perché gli enti locali che hanno avuto accesso all’anticipazione verserebbero in una situazione di difficoltà economica, spesso generata dal contesto territoriale economicamente depresso. Il miglioramento del risultato di amministrazione consentirebbe agli enti in difficoltà di garantire lo svolgimento dei servizi pubblici, soprattutto di quelli posti a presidio di valori costituzionali. La norma sarebbe volta a tutelare i cittadini residenti nei Comuni con maggiore difficoltà economica, comprovata dall’accesso all’anticipazione di liquidità; d) il Comune di Napoli sarebbe particolarmente svantaggiato poiché avrebbe incamerato le anticipazioni di liquidità prima dell’entrata in vigore del nuovo regime contabile della competenza rafforzata. Con il passaggio dalla vecchia alla nuova contabilità finanziaria, gli enti locali sarebbero stati chiamati a una operazione di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, la quale, in applicazione delle nuove regole della cosiddetta competenza finanziaria potenziata, avrebbe generato la quantificazione di un maggior disavanzo da ripianare; e) in assenza delle disposizioni impugnate si

verificherebbe una contrazione della capacità di spesa dell'ente locale per un valore di gran lunga superiore a quello necessario alla sterilizzazione degli effetti dell'anticipazione di liquidità. L'ente locale, in virtù dei descritti meccanismi contabili, sarebbe tenuto, a differenza di quanto accade per le Regioni, a iscrivere in ogni bilancio di esercizio sia la quota di extra-deficit, sia la rata di restituzione dell'anticipazione di liquidità da finanziare. Nel medesimo esercizio di bilancio il Comune sarebbe chiamato a riassorbire la quota annuale di extra-deficit e a restituire, con risorse ulteriori rispetto all'accantonamento del fondo anticipazioni liquidità, la rata annuale del debito da restituzione dell'anticipazione di liquidità; f) l'interpretazione adottata dal Comune di Napoli sarebbe conforme alla deliberazione della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 18 dicembre 2015, n. 33, che regolerebbe la materia; g) le disposizioni censurate risulterebbero ispirate «alla logica sottesa all'art. 3, comma 2, della Costituzione, essendo volt[e] a tutelare i cittadini residenti nei Comuni con maggiore difficoltà economica – comprovata proprio dall'accesso all'anticipazione di liquidità – attraverso l'attenuazione (o il depotenziamento) del FCDE. Emblematica, al riguardo, [sarebbe] l'analisi comparata tra la situazione economica e la spesa per servizi del Comune di Napoli (terza città d'Italia per popolazione residente) e quella del Comune di Milano (seconda città d'Italia per popolazione residente), il quale, a differenza del primo, non ha richiesto l'anticipazione di liquidità di cui al D.L. n.35/2013»; h) gli enti locali «che operano in territori caratterizzati da una elevata capacità fiscale degli abitanti, riscuot[erebbero] con relativa facilità i propri crediti; di conseguenza, [avrebbero] (in termini percentuali) un FCDE più basso ed una corrispondente maggiore capacità di spesa che restituisce alla cittadinanza servizi adeguati»; i) la scelta di privilegiare l'indebitamento degli enti locali in sofferenza finanziaria sarebbe «tutt'altro che irragionevole e, in ogni caso, pienamente conforme al principio di uguaglianza, ove letto in senso sostanziale, trattandosi di misura in grado di incidere non semplicemente sulla vita degli enti locali, ma su quella dei cittadini amministrati, temperando le differenze di servizi ricevuti dall'ente di prossimità».

2.– È necessario premettere alcune considerazioni circa il *petitum* dell'ordinanza di rimessione e i concreti effetti che il suo accoglimento sarebbe in grado di produrre sulla gestione del bilancio e sulla futura articolazione del rendiconto del Comune di Napoli.

A tal fine occorre precisare che l'efficacia interdittiva spiegata dalla pronuncia della sezione regionale di controllo della Corte dei conti nei confronti del bilancio del Comune di Napoli, adottata con la deliberazione n. 107 del 2018 citata, è stata sospesa dalle sezioni riunite rimettenti in via cautelare. Ne deriva che la gestione del bilancio comunale, nel periodo di pendenza delle presenti questioni di costituzionalità, si è svolta secondo l'originario assetto

deliberato dal Consiglio comunale. Ciò comporta, tra l'altro, che gli impegni di spesa, i pagamenti e, più in generale, le obbligazioni attive e passive sorte in tale periodo intermedio sono state assunte sulla base di norme pienamente vigenti, ancorché sottoposte al giudizio di questa Corte.

3.– Ai fini della presente decisione va sgombrato il campo da alcune contraddizioni ed equivoci generati dalla tecnicità delle disposizioni oggetto del presente giudizio e da alcune inesatte considerazioni del Comune di Napoli in punto di fatto e di diritto.

Il primo equivoco riguarda l'erronea affermazione del Comune di Napoli, secondo cui «la disciplina delle anticipazioni di liquidità degli enti locali è dettata [...] dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti» ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, mentre quella delle Regioni sarebbe contenuta nell'art. 1, comma 692, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

Quest'ultima disposizione non fa altro che esprimere norme di dettaglio in tema di allocazione di anticipazioni, ma non apporta elementi in grado di incidere sulla *ratio* dell'istituto come disciplinato dal d.l. n. 35 del 2013, a sua volta interpretato in senso costituzionalmente conforme da questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015).

È destituito, poi, di fondamento l'assunto del Comune di Napoli, secondo cui la disciplina delle anticipazioni degli enti locali possa essere determinata dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti. Infatti, questa Corte ha a suo tempo precisato con chiarezza che l'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, «nell'attribuire la possibilità di adottare [una] “delibera di orientamento” per il controllo degli enti locali, non affida alcun potere normativo sul controllo degli enti locali alla sezione delle autonomie della Corte dei conti. La norma attribuisce a tale sezione una funzione nomofilattica in caso di interpretazioni difformi tra sezioni regionali della Corte dei conti» (sentenza n. 39 del 2014). Si tratta di una funzione finalizzata a uniformare l'attività consultiva e le tecniche di espressione contabile quando si verificano prassi discordanti su temi di particolare rilevanza. Funzione che mai potrebbe invadere la sfera normativa, che non appartiene – come precisato nella richiamata sentenza n. 39 del 2014 – alla magistratura contabile.

È di tutta evidenza che questa funzione di uniformazione delle prassi di espressione contabile non vincola, per definizione, l'esercizio del potere giurisdizionale sulle delibere di controllo delle sezioni regionali attribuito alle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale

composizione in sede di “giurisdizione esclusiva” (art. 11, comma 7, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell’articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124»).

Nella fattispecie in esame, comunque, la pronuncia della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 17 dicembre 2015, n. 33, non afferma quanto sostenuto dal Comune di Napoli, ma è del tutto coerente, sia pure limitatamente al profilo contabile di espressione dei conti dell’ente locale, con l’interpretazione costante delle modalità di sterilizzazione dell’anticipazione di liquidità previste dal d.l. n. 35 del 2013 sia per le Regioni, sia per gli enti locali. Si afferma, infatti, nella predetta deliberazione, che «[n]ei 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 l. 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». Si tratta di una tecnica contabile, sia pure ridondante e, in quanto tale certamente semplificabile, che mira tuttavia – come testimonia la locuzione “sterilizzazione degli effetti” – nel senso ricavabile dalla sentenza di questa Corte n. 181 del 2015.

Come già specificato, la disciplina base delle anticipazioni di liquidità è contenuta nel d.l. n. 35 del 2013, il quale non fa alcuna distinzione, salve le diverse modalità di provvista finanziaria, tra finalità delle anticipazioni regionali e di quelle degli enti locali, entrambe destinate al pagamento di passività finanziarie per tipologie di debiti specificamente individuate.

4.– Alla luce delle esposte premesse, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., sono fondate.

I tre parametri, per quel che si dirà più specificamente in seguito, operano in stretta interdipendenza, cosicché l’anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità consentita dalle disposizioni impugnate finisce per ledere l’equilibrio del bilancio, il principio di sana gestione finanziaria e, contemporaneamente, viola la “regola aurea” contenuta nell’art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui l’indebitamento degli enti territoriali deve essere riservato a spese di investimento.

L’art. 2, comma 6, del d.l. n. 78 del 2015 prescrive che «[g]li enti destinatari delle anticipazioni di liquidità [...] utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a

seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione» e l'art. 1, comma 814, della legge n. 205 del 2017 specifica che «[l]'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 [...] si interpreta nel senso che la facoltà degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità [...] di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione, può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali esposte nell'allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché sul ripiano del disavanzo previsto dal comma 13 del medesimo articolo, limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015, fermo restando il rispetto dell'articolo 3, comma 8, del medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, il quale prevede che l'operazione di riaccertamento straordinario sia oggetto di un unico atto deliberativo».

Entrambe le disposizioni censurate consentono di utilizzare le anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione dell'ente locale che le applica, attraverso meccanismi tecnici che convergono nell'elusione dei precetti costituzionali precedentemente richiamati.

Non è rilevante, ai fini della presente decisione, la diversa formulazione normativa impiegata dal legislatore – nella prima disposizione l'utilizzazione viene enunciata come regola attraverso l'uso dell'indicativo e nella seconda come facoltà – perché, comunque, l'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità consentita dalle disposizioni censurate non è compatibile con i richiamati plurimi precetti costituzionali.

4.1.– L'art. 119, sesto comma, Cost. risulta violato perché le anticipazioni di liquidità costituiscono una forma straordinaria di indebitamento a lungo termine e – in quanto tali – sono utilizzabili in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio. Esse sono prestiti di carattere eccezionale finalizzati a rafforzare la cassa quando l'ente territoriale non riesce a onorare le obbligazioni passive secondo la fisiologica scansione dei tempi di pagamento.

La loro eccezionalità dipende essenzialmente dal fatto: a) di essere inscindibilmente collegate a una sofferenza della cassa; b) di essere frutto di un rigoroso bilanciamento di interessi rilevanti in sede costituzionale e dell'Unione europea; c) di essere un rimedio contingente, non riproducibile serialmente nel tempo e inidoneo a risanare bilanci strutturalmente in perdita.

Quanto al profilo *sub a*), occorre sottolineare come le anticipazioni di liquidità siano spesso collegate a pregressi fenomeni di inappropriata gestione; in un bilancio sano, di regola, le diacronie tra la riscossione delle entrate e i pagamenti tendono a bilanciarsi secondo le singole scansioni temporali del programma di bilancio, opportunamente considerate attraverso le prudenti stime in sede di previsione, mentre tutto ciò non accade quando fenomeni come la sovrastima delle entrate e l'incapacità a riscuotere si sommano in modo progressivo nel tempo, fino a rendere l'adempimento delle obbligazioni passive sempre più tardivo e aleatorio.

Quanto al profilo *sub b*), l'anticipazione a favore degli enti in sofferenza di liquidità è stata generata in sede normativa da un rigoroso bilanciamento tra l'esigenza di rispettare i vincoli di indebitamento e quella di onorare i debiti, costituenti entrambe regole primarie dell'ordinamento dell'Unione europea e nazionale, tenuto conto dell'invalidità della "regola aurea" dell'art. 119, sesto comma, Cost., la quale costituisce comunque – anche prima del suo inserimento in Costituzione – un principio storico dell'ordinamento finanziario-contabile degli enti locali. Come questa Corte ha già affermato, le anticipazioni di liquidità «nascono dall'esigenza di porre riparo ai crescenti ritardi nell'adempimento delle obbligazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. Detto fenomeno, di per sé negativo, aggravava, tra l'altro, la situazione delle imprese, già colpite dalla difficoltà di accedere al credito bancario nel contesto della crisi. [...] Nel dialettico contesto, astretto tra vincoli di indebitamento e inflessibilità delle scadenze debitorie, il Governo ha cercato di individuare soluzioni normative e finanziarie capaci di venire incontro alle esigenze delle imprese [...]. Ciò anche attraverso serrate azioni politiche di negoziato a livello europeo per ottenere un margine di flessibilità del patto di stabilità e crescita. Così il Consiglio europeo del 14 marzo 2013, facendo seguito agli orientamenti già espressi nel giugno e nel dicembre del 2012, ha riconosciuto la necessità di [...] utilizzare spazi di flessibilità per azioni di sostegno alla crescita e all'occupazione, pur nel rispetto della necessaria stabilità finanziaria. In sintonia con le linee espresse dal Consiglio europeo, la Commissione europea, con la dichiarazione del 18 marzo 2013, ha sottolineato l'urgenza di una pronta risoluzione del tema dei pagamenti arretrati della pubblica amministrazione e chiarito i termini operativi della nozione di flessibilità» (sentenza n. 181 del 2015).

Quanto al profilo *sub c*), è utile sottolineare come l'inidoneità dell'anticipazione a rimuovere situazioni di deficit strutturale risulta non solo implicitamente dal contrasto formale con il precetto contenuto nell'art. 119, sesto comma, Cost., ma anche da dati elementari dell'esperienza, secondo cui solo un investimento efficace può compensare in positivo l'onere debitorio sotteso alla sua realizzazione. In tale contesto, infatti, risulta «di chiara evidenza che

destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito» (sentenza n. 188 del 2014). Peraltro, tale precetto custodisce interessi costituzionali che non sono limitati alla mera cura della sana gestione finanziaria, ma si estendono agli interdipendenti profili di tutela della rappresentanza democratica e dell'equità intergenerazionale (*ex plurimis*, sentenza n. 18 del 2019).

4.1.1.– Il carattere temporaneo e settoriale e la *ratio* univoca e oggettiva della disciplina delle anticipazioni di liquidità – come precedentemente definiti – determinano l'inconsistenza dell'apodittico argomento difensivo del Comune di Napoli, secondo cui l'anticipazione di liquidità degli enti locali sarebbe funzionalmente diversa da quella delle Regioni.

Del resto, in tema di anticipazioni di liquidità, già in precedenza si era affermato che il d.l. n. 35 del 2013 «ha introdotto una disciplina di carattere speciale e temporanea, derogatoria del patto di stabilità interno e di altre disposizioni in materia di finanza pubblica, per il pagamento dei debiti scaduti delle amministrazioni pubbliche. In particolare, nel citato decreto-legge sono contenute le misure dirette a consentire il pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni di debiti scaduti, con modalità differenti per gli enti locali (art. 1), le Regioni e le Province autonome (art. 2), gli enti del Servizio sanitario nazionale per il tramite delle Regioni (art. 3) e le amministrazioni statali (art. 5). Si tratta di disposizioni espressamente “volte ad assicurare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento” (art. 6, comma 1)» (sentenza n. 181 del 2015). E in quella sede questa Corte aveva avvertito che «[s]e alcune aporie semantiche possono suscitare qualche perplessità circa la tecnica legislativa impiegata, non v'è dubbio che utilizzare detti profili di ambiguità per qualificare il finanziamento in esame come vero e proprio mutuo, anziché mera anticipazione di liquidità, porterebbe inevitabilmente a concludere che anche le norme interposte sarebbero contrarie a Costituzione, in quanto palesemente in contrasto con la prescrizione dell'art. 119, sesto comma, Cost., il cui rispetto, al contrario, era attestato in sede di lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 35 del 2013. Deve essere dunque condivisa l'opinione del rimettente, secondo cui il meccanismo normativo creato dal legislatore statale risulta influente sulla sola gestione di cassa: d'altronde, quando una disposizione si presta a più interpretazioni e solo una risulta conforme al parametro costituzionale, al testo legislativo va attribuito il significato compatibile con la Costituzione. Un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta dunque a concludere che le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro *ratio*, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza» (ancora sentenza n. 181 del 2015).

Inoltre, analoga pronuncia ha riguardato successivamente anche una fattispecie inerente agli enti locali (sentenza n. 18 del 2019). Non esiste, dunque, alcuna distinzione di carattere sostanziale tra la disciplina delle anticipazioni di liquidità assegnate alle Regioni e quelle agli enti locali: entrambe sono destinate a pagare passività già iscritte in bilancio (ivi compresi i debiti fuori bilancio, i quali, prima di essere eventualmente onorati, devono avere ingresso nel bilancio stesso attraverso le tipizzate fattispecie del riconoscimento: art. 194 – «Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio» – del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali») e non possono essere destinate alla copertura giuridica di alcuna spesa. Sul tema, d’altra parte, questa Corte ha affermato più volte che, nei bilanci pubblici, le espressioni numeriche devono essere corredate da una stima attendibile, assicurata dalla coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione, sicché nel concetto di copertura giuridica operano in modo sinergico l’individuazione dei mezzi finanziari e della ragione giuridica sottesa al loro impiego (sentenze n. 227 del 2019 e n. 274 del 2017).

4.2.– Se la *ratio* dell’anticipazione di liquidità «è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un’utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell’anticipazione» (sentenza n. 181 del 2015), al di fuori di tale «utilizzazione limitata» il suo impiego risulta in contrasto anche con l’equilibrio di bilancio.

Per quel che concerne questa illegittima influenza sugli equilibri strutturali del bilancio, è sufficiente considerare che il mancato accantonamento delle risorse, quantificato secondo l’ordinario criterio di computo del FCDE, consente al Comune di Napoli di impiegare un *surplus* di spesa, pari al mancato accantonamento, coprendolo con risorse “nominali” (ma non reali, perché il meccanismo contabile indebitamente autorizzato dalle norme censurate finisce per ridurre o azzerare il cosiddetto FCDE attraverso la sua sostituzione parziale o totale con l’anticipazione di liquidità), in tal modo incrementando di fatto – senza che ciò appaia dalle scritture ufficiali – il disavanzo di amministrazione già maturato negli esercizi precedenti.

Al fine di illustrare sinteticamente sotto il profilo tecnico gli effetti di questo meccanismo, è utile ricordare che l’accantonamento al FCDE è funzionalmente definito in modo inequivocabile dall’allegato 4/2, punto 3.3, al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio

2009, n. 42), il quale stabilisce che esso «non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata». Si tratta di una regola che inverte l'applicazione del principio di prudenza nella stima delle risorse disponibili. Come semanticamente specificato, il fondo rende inerte, cioè inutilizzabile, una quota delle risorse risultanti da parte entrata, in misura proporzionale all'andamento della riscossione che ha caratterizzato l'ente locale negli esercizi precedenti. Ove non venga applicata tale tipologia di svalutazione dei crediti, viene consentita – come nel caso di specie – l'iscrizione in bilancio di entrate stimate in modo da non tener conto dell'effettiva capacità di riscossione dei crediti.

L'istituto del fondo crediti di dubbia esigibilità costituisce, a ben vedere, una necessaria integrazione legale al «principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini [del risultato di] amministrazione, [connotato dalla] stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria» (sentenza n. 138 del 2013). Infatti, la prassi frequente in molte amministrazioni di sovrastimare l'entità dei crediti, evitando o rendendo imprecisa in sede di rendiconto la “dimostrazione analitica” delle ragioni giuridiche delle somme da riscuotere e dello stato dei procedimenti finalizzati alla riscossione, ha reso necessario correggere – attraverso il fondo in questione – le stime sovradimensionate con un accantonamento calcolato mediante un coefficiente di riduzione proporzionato alla capacità di riscossione mostrata dall'ente stesso in un congruo periodo (anch'esso fissato per gli enti locali dall'allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011) antecedente all'esercizio oggetto di rendiconto.

Permettere – come fanno la disposizione originaria e quella di interpretazione autentica censurata – la sostituzione di detto accantonamento mediante la doppia contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità (che infatti, nell'ottica delle medesime disposizioni, non si limita a determinare il naturale incremento del saldo di cassa di fine esercizio, ma viene impiegata anche per l'indebita sostituzione del fondo svalutazione crediti di dubbia esigibilità), vanifica la possibilità di stimare le risorse disponibili secondo prudenza, così contraddicendo il presupposto funzionale del fondo stesso.

Per quel che riguarda l'alterazione del risultato di amministrazione, la contabilizzazione tra le parti attive del rendiconto delle anticipazioni di liquidità, già facenti parte del fondo di cassa di fine esercizio, migliora in modo solo apparente il risultato di amministrazione, così esonerando l'ente locale dalle necessarie operazioni di rientro dal deficit, che non saranno parametrize sul disavanzo effettivo ma su quello alterato dall'anomala contabilizzazione del

fondo anticipazioni liquidità. Ciò pregiudica ulteriormente, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, primo periodo, Cost., l'equilibrio strutturale dell'ente locale in questione, in quanto alla situazione deficitaria precedente si aggiunge quella derivante dall'impiego indebito dell'anticipazione.

L'effetto distorsivo nel calcolo del disavanzo è particolarmente grave per la pregnante funzione certativa della sua determinazione, dalla quale l'ordinamento fa dipendere importanti effetti giuridici; in proposito è utile ricordare che l'art. 188 del d.lgs. n. 267 del 2000 prescrive che «[l]'eventuale disavanzo di amministrazione, accertato ai sensi dell'articolo 186, è immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto. La mancata adozione della delibera che applica il disavanzo al bilancio in corso di gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio».

E quali che siano i tempi di rientro dal deficit, il richiamato art. 188 detta procedure e adempimenti immediatamente cogenti, funzionali – tra l'altro – a esaltare l'assunzione delle responsabilità dei risultati imputabili alle amministrazioni che si sono succedute durante la formazione del disavanzo: «[l]a deliberazione, contiene l'analisi delle cause che hanno determinato il disavanzo, l'individuazione di misure strutturali dirette ad evitare ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante. Con periodicità almeno semestrale il sindaco o il presidente trasmette al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro, con il parere del collegio dei revisori. L'eventuale ulteriore disavanzo formatosi nel corso del periodo considerato nel piano di rientro deve essere coperto non oltre la scadenza del piano di rientro in corso».

4.2.1.– Le precedenti considerazioni dimostrano l'infondatezza di due argomenti prospettati dal Comune di Napoli: a) quello secondo cui, cancellando le due norme censurate, esso «dovrà finanziare a bilancio con risorse nuove (ulteriori rispetto a quelle utilizzate per la costituzione del FAL) la quota, anch'essa trentennale, di restituzione dell'anticipazione di liquidità»; b) quello secondo cui la difficoltà dell'ente territoriale a riscuotere crediti giustificerebbe la censurata tecnica contabile.

È del tutto evidente che la capacità di escutere i debitori non dipende solo dalla situazione economica dei membri della collettività, ma anche e soprattutto dall'efficienza amministrativa dell'ente locale e dei propri uffici preposti alla riscossione.

Quanto all'argomento *sub a*), è altrettanto evidente – al di là dei meccanismi contabili che talvolta oscurano la sostanza dei fatti – la diversità tra la contabilizzazione, nella cassa dell'ente, dell'anticipazione di liquidità (che avviene nel momento in cui quest'ultima viene somministrata), l'appostazione in bilancio dell'onere di restituzione della quota capitale e interessi del prestito acceso e l'accantonamento di risorse nel fondo crediti di dubbia esigibilità. L'implementazione della cassa conseguente all'incameramento dell'anticipazione risponde alle eccezionali e tipizzate ipotesi di pagamento delle passività pregresse previste dal d.l. n. 35 del 2013; l'onere conseguente alla restituzione della quota annuale di capitale e interessi è intrinseca conseguenza dell'assunzione di un prestito; l'accantonamento nel FCDE ha come fine il non far ricadere negativamente sull'equilibrio strutturale del bilancio la scarsa capacità di realizzare le entrate.

Proprio queste elementari considerazioni confermano che l'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità in sostituzione dell'accantonamento conseguente all'esistenza di crediti di dubbia esigibilità permette indebitamente all'ente locale l'effettuazione di nuove spese, evitando il necessario adempimento di carattere prudenziale e in tal modo aggravando il deficit strutturale preesistente.

Quanto all'assunto secondo cui la difficoltà dell'ente territoriale a riscuotere crediti giustificherebbe il meccanismo finanziario consentito dalle norme censurate in ragione della ridotta capacità fiscale della popolazione di riferimento, è il caso di precisare che un conto è la misura del gettito, effettivamente legata alle condizioni socio-economiche del territorio, altro è la capacità di riscuotere i tributi, consistente in una percentuale di realizzazione del gettito stesso e strettamente collegata all'efficienza del sistema di riscossione.

Fermo restando che una capacità di riscossione inferiore alla media nazionale è un problema prevalentemente organizzativo, diverso è quello legato all'insufficienza strutturale del gettito fiscale ad assicurare i servizi essenziali. In tal caso ben diversi sono i rimedi previsti dalla Costituzione per garantire interventi ispirati alla solidarietà (sul punto si rinvia più diffusamente al prosieguo).

5.– Nel pronunciare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate questa Corte non può non sottolineare la peculiarità della presente fattispecie. Se, da un lato, l'amministrazione comunale, fino alla data della presente pronuncia, ha gestito realmente partite di spesa superiori a quelle costituzionalmente consentite, in tal modo peggiorando lo

stato dei propri conti, dall'altro lo ha fatto sulla base di disposizioni legislative in vigore e di atti contabili dimensionati in rapporto alle potenzialità consentite dalle medesime disposizioni. Ne è derivato che tale gestione si è dipanata in una serie di impegni e pagamenti, in relazione ai quali l'affidamento dei soggetti venuti in contatto con l'amministrazione comunale e la funzionalità di progetti avviati secondo contratti e situazioni negoziali *in itinere* non possono essere travolti dalla dichiarazione di illegittimità di norme che hanno consentito, durante la loro vigenza, il sovradimensionamento della spesa.

D'altronde, l'intervenuta sospensione degli effetti interdittivi della spesa, a suo tempo disposti dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Campania, e temporaneamente rimossi, fino alla definizione del presente giudizio, dal giudice rimettente, ha permesso al Comune di Napoli una gestione conforme alle disposizioni allora vigenti, che consentivano la contestata utilizzazione delle anticipazioni di liquidità.

A ben vedere – proprio in ragione della peculiarità del diritto del bilancio e in particolare del principio di equilibrio dinamico che sposta nel tempo la continua tensione verso un bilanciato contrappeso tra entrate e spese – si è in presenza di una graduazione “naturale” degli effetti temporali della presente sentenza sulla gestione del bilancio comunale e sulle situazioni giuridiche a essa sottese. Con riguardo alla situazione venutasi a creare a causa della non corretta contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità e dell'extradeficit presumibilmente generato dalla gestione posta in atto nelle more della presente decisione (non risulta allo stato degli atti la realizzazione di alcuna economia in grado di compensare l'allargamento della spesa), l'ente locale dovrà avviare il necessario risanamento nei termini di legge.

È chiaro che in un simile contesto non è affatto necessario che l'amministrazione comunale riapprovi – risalendo all'indietro – tutti i bilanci antecedenti alla presente pronuncia, essendo sufficiente che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento, in modo da ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge. Così, ad esempio, per le sole operazioni di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'art. 3, comma 16, del d.lgs. n. 118 del 2011 – che poi è quello di cui il Comune di Napoli lamenta la notevole entità –, il disavanzo di amministrazione correttamente rideterminato al 1° gennaio 2015 attraverso il riaccertamento straordinario dei residui potrà essere ripianato mediante i precitati accantonamenti fino al limite dei trenta esercizi consentiti da detta norma mentre per i deficit ulteriormente maturati, in conformità al principio *tempus regit actum*, saranno applicate le norme vigenti nel corso dell'esercizio in cui tale ulteriore deficit è maturato.

Il sistema così sinteticamente delineato serve per attribuire “a ciascuno il suo” in termini di responsabilità di gestione, affiancando all’operato del breve periodo la situazione aggiornata degli effetti delle amministrazioni pregresse.

Fermo restando che non è comunque consentita alcuna utilizzazione delle anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione, va precisato che la presente pronuncia produce un’efficacia immediatamente vincolante per la nuova definizione del disavanzo e per l’adozione delle correzioni atte a porvi rimedio.

Tenuto conto dell’accentuata mutevolezza del “tempo finanziario” che determina continue sopravvenienze di natura fattuale e normativa, è proprio il rispetto del principio dell’equilibrio dinamico ad assicurare la bilanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l’esigenza di un graduale risanamento del deficit, coerente con l’esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l’intero periodo di risanamento. È stato in proposito affermato che «[i]l principio dell’equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell’ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate» (sentenza n. 18 del 2019).

In definitiva, un esame complessivo dei parametri costituzionali vigenti *in subiecta materia* consente di chiarire che: a) l’equilibrio dei conti è un presupposto della sana gestione finanziaria, del buon andamento e della corretta e ponderata programmazione delle politiche pubbliche (artt. 81 e 97 Cost.); b) in tale prospettiva i deficit causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati. A tal fine è stato già chiarito che «la legge di approvazione del rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, cinque elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l’art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell’indebitamento e delle eventuali passività dell’ente applicate agli esercizi futuri» (sentenza n. 49 del 2018) poiché la trasparenza dei conti risulta «elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all’attività dell’Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori» (sentenza n. 49 del 2018); d) quando le risorse proprie non consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare

integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite deve essere lo Stato ad intervenire con apposito fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante e con ulteriori risorse aggiuntive ai fini di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, terzo, quarto e quinto comma, Cost.); e) gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con modalità equilibrate in rapporto al generale contesto macroeconomico (art. 119, sesto comma, Cost.).

6.– Il sintetico richiamo ai principi cardine della Costituzione in tema di relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali consente di svolgere opportune considerazioni in ordine ad alcuni argomenti difensivi svolti dal Comune di Napoli i quali – ancorché eccentrici rispetto al *thema decidendum* – meritano attenzione anche da parte del legislatore statale.

Si allude in particolare all'esigenza, espressa dal predetto ente locale, di una legislazione finanziaria ispirata alla valorizzazione dell'art. 3, secondo comma, Cost., nella specie sotto il profilo della tutela dei cittadini residenti nei Comuni con maggiore difficoltà economica e della riduzione/eliminazione della sperequazione tra i livelli dei servizi erogati dagli enti di base nelle comunità più povere e in quelle più ricche.

Questa esigenza solidaristica nei confronti delle comunità meno abbienti trova puntuale risposta – come già rilevato – in più articoli della Costituzione e, in particolare, nell'art. 119 Cost., il quale fissa le forme e i limiti che devono guidare il legislatore ordinario nell'inveramento dei principi ivi indicati.

Il richiamato parametro costituzionale bilancia le ragioni dell'autonomia, quelle dei vincoli finanziari dell'Unione europea e quelle della solidarietà verso le comunità economicamente meno munite.

Il primo comma precisa che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. In tale prospettiva, l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea.

Ne consegue che tutte le disfunzioni – a cominciare da quelle censurate in questa sede – devono essere rimosse e non possono essere computate nell’attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell’art. 119 Cost.

È in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l’intervento diretto dello Stato. Le risorse necessariamente stanziare per tali finalità – proprio in virtù dei superiori precetti costituzionali – devono essere prioritariamente destinate dallo Stato alle situazioni di accertato squilibrio strutturale dei bilanci degli enti locali.

7.– Dunque, l’art. 2, comma 6, del d.l. n. 78 del 2015 e l’art. 1, comma 814, della legge n. 205 del 2017, poiché consentono di utilizzare le anticipazioni di liquidità al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse nei termini sanciti dal d.l. n. 35 del 2013 e, in particolare, di «utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell’acquisizione delle erogazioni, ai fini dell’accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione», risultano in contrasto con gli artt. 81, 97 e 119, sesto comma, Cost. e, pertanto, devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Rimangono assorbite le ulteriori censure proposte nei confronti delle disposizioni in esame.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, e dell’art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

SENTENZA N. 18 ANNO 2019

Bilancio e contabilità pubblica – Piano di riequilibrio finanziario degli enti locali in predissesto – Possibile rimodulazione o riformulazione, entro il 31 maggio 2017 – Irragionevole deroga alla disciplina per il ripiano pluriennale – Violazione dell'equilibrio di bilancio in relazione al principio del buon andamento e quale clausola generale a presidio dei valori costituzionali dell'eguaglianza, del dovere di solidarietà politica, economica e sociale e dell'effettività del principio della legittimazione democratica delle istituzioni – Illegittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 28 febbraio 2018 la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), in riferimento agli artt. 81 e 97 della Costituzione, autonomamente e in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost., e agli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la stessa legge n. 848 del 1955.

La disposizione censurata, sostituita dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, disciplina la riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predissesto e la restituzione delle anticipazioni di liquidità a essi erogate.

Secondo il rimettente, la disposizione, insuscettibile di interpretazione costituzionalmente orientata in ragione dell'incontrovertibile dato testuale, consentirebbe all'ente locale, che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non abbia ancora provveduto a effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), di modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-bis, comma 8, lettera e), del decreto legislativo 18

agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e ripianando la stessa nell'arco di trenta anni.

La norma, pertanto, violerebbe gli artt. 81 e 97 Cost., autonomamente e «in combinato disposto» con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost., in quanto prevederebbe una misura di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio destinata a dipanarsi in un arco temporale dilatato ben oltre il ciclo triennale di bilancio e ad ampliare la capacità di spesa dell'ente in condizioni di conclamato squilibrio. In tal modo, inoltre, la disciplina dettata dalla norma: a) sottrarrebbe gli amministratori locali al vaglio della loro responsabilità politica nei confronti dell'elettorato; b) non assolverebbe il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future, facendo gravare su di esse debiti e disavanzi in modo sproporzionato poiché lo squilibrio non tempestivamente risanato sarebbe destinato a riverberarsi in ragione del principio di continuità dei bilanci; c) non consentirebbe di supportare con risorse effettive le politiche volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini; d) pregiudicherebbe il tempestivo adempimento degli impegni assunti nei confronti delle imprese, potenzialmente determinandone la crisi.

La disposizione censurata allungherebbe, in modo assolutamente anomalo, i tempi di rientro, ledendo una serie di principi consustanziali alla sana gestione finanziaria. Così, l'equilibrio del bilancio sarebbe alterato per l'intero trentennio, durante il quale sarebbero consentite spese correnti oltre la dimensione delle risorse di parte corrente; sarebbero violate le regole inerenti all'indebitamento che, per finanziare la permanenza in deficit trentennale, graverebbero in modo ingiusto e illogico sulle generazioni future; sarebbe leso in modo irreparabile il principio di rappresentanza democratica, perché la responsabilità degli amministratori che hanno provocato il deficit sarebbe stemperata per un lunghissimo arco generazionale, in modo da determinare una sorta di oblio e di immunità a favore dei responsabili.

Risulterebbero altresì violati gli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, in quanto la prevista facoltà di modifica del piano di riequilibrio, inserita in un contesto di instabilità della disciplina legislativa del ripiano, estremamente mutevole nel tempo e aggravata dall'interpretazione giurisprudenziale, determinerebbe una situazione di incertezza giuridica e di mancanza di affidamento in grado di pregiudicare sia il diritto dell'ente a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice imparziale, che accerti la sussistenza delle condizioni per riequilibrare il bilancio, sia la realizzazione del presupposto per la soddisfazione delle ragioni dei creditori, sacrificata dall'indeterminatezza dei tempi di conclusione delle procedure di risanamento finanziario.

2.– Per quanto riguarda la legittimazione dell'organo rimettente e la rilevanza della questione, occorre un'attenta ricognizione delle modalità di svolgimento della funzione attribuita dalla legge alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti con riguardo all'attuazione e al rispetto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, che costituisce il fulcro della procedura di predissesto.

Dopo l'approvazione del piano, alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti spetta il compito di vigilare sull'esecuzione dello stesso, adottando – in sede di controllo, con le modalità dell'art. 243-*bis*, comma 6, lettera *a*), del d.lgs. n. 267 del 2000 (T.U. enti locali) – apposita pronuncia ai sensi dell'art. 243-*quater*, commi 3, 5 e 7, del medesimo decreto: «[i]n caso di approvazione del piano, la Corte dei Conti vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando in sede di controllo, effettuato ai sensi dell'articolo 243-*bis*, comma 6, lettera *a*), apposita pronuncia. [...L]a delibera di approvazione o di diniego del piano può essere impugnata entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, entro 30 giorni dal deposito del ricorso. Fino alla scadenza del termine per impugnare e, nel caso di presentazione del ricorso, sino alla relativa decisione, le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese. [...L]'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso, comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto».

L'art. 243-*bis*, comma 6, lettera *a*), del T.U. enti locali, richiamato dalla menzionata disposizione, prevede che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve tener conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve, comunque, contenere le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Quest'ultima, dunque, vigila sull'adozione e sull'esecuzione delle misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio.

Tale funzione di vigilanza-ingerenza della Corte dei conti, che presenta una cadenza semestrale (art. 243-*quater*, comma 6, del T.U. enti locali), è stata già inquadrata da questa Corte

nella categoria del controllo di legittimità-regolarità: «[i] controlli di legittimità sui bilanci degli enti locali [...] sono strumentali al rispetto degli “obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell’Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici”, detti controlli “si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti” (sentenza n. 39 del 2014). [...] Appare evidente che i controlli [...] del titolo VIII del TUEL [...] consistono appunto in controlli di legittimità-regolarità se non addirittura in attribuzioni di natura giurisdizionale. Appartengono alla prima categoria: a) la determinazione di misure correttive per gli enti in predissesto (art. 243-*bis*, comma 6, lettera a, del TUEL); b) l’approvazione o il diniego del piano di riequilibrio (art. 243-*quater*, comma 3, del TUEL); c) gli accertamenti propedeutici alla dichiarazione di dissesto (art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL). Riguardano funzioni di natura giurisdizionale: a) la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione avverso le delibere della sezione regionale di controllo (art. 243-*quater*, comma 5, del TUEL); b) l’attività requirente della Procura regionale sulle cause del dissesto (art. 246, comma 2, del TUEL); c) l’accertamento delle responsabilità degli amministratori e dei revisori dei conti ai fini dell’applicazione delle ulteriori sanzioni amministrative (art. 248, commi 5 e 5-*bis*, del TUEL). [...] 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).

La funzione di controllo, nel cui esercizio è stata adottata l’ordinanza di rimessione, risponde all’esigenza di un intervento rapido e tempestivo, prima che “la deviazione dal percorso fissato” dal piano di risanamento diventi irreversibile e conduca al dissesto dell’ente. Per questo motivo, a ogni scadenza semestrale la Corte dei conti è tenuta ad assumere formale pronuncia di verifica sull’andamento del percorso di risanamento seguito dall’ente in predissesto. Quando lo scostamento non è più recuperabile, la Corte accerta la situazione di incapacità finanziaria che impone all’ente locale la dichiarazione di dissesto.

In tale segmento della procedura di predissesto si colloca l’incidente di costituzionalità in esame, originato dal dubbio della Corte rimettente circa la legittimità costituzionale della norma che dovrebbe applicare. Quest’ultima allungherebbe e stravolgerebbe fino a precluderlo, il percorso di rientro dal deficit.

3.– Alla luce del contesto normativo da cui prende le mosse l’ordinanza di rimessione, al problema pregiudiziale della legittimazione della sezione di controllo della Corte dei conti a

sollevare questioni di legittimità costituzionale 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 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve darsi risposta affermativa, in coerenza con i criteri individuati da questa Corte e in particolare con quelli contenuti nella sentenza n. 226 del 1976, che ha individuato i requisiti necessari e sufficienti affinché le questioni sollevate dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti – cui il controllo in considerazione va assimilato – possano considerarsi promanare da un «giudice» nel corso di un «giudizio» (art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948). Detti criteri sono stati di recente ribaditi a proposito degli incidenti di costituzionalità sollevati nell'ambito dei giudizi di parificazione dinanzi alla Corte dei conti (sentenze n. 196 del 2018 e n. 188 del 2015).

È stato peraltro ricordato, anche dopo la pronuncia del 1976, che «[t]ale legittimazione è stata riconosciuta (sent. n. 226 del 1976) alla Corte dei conti in ragione della sua particolare posizione istituzionale e della natura delle sue attribuzioni di controllo. Sotto il primo aspetto, viene posta in rilievo la sua composizione di “magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)” e la sua natura di “unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale”. Sotto il secondo aspetto, viene in evidenza il peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti a controllo, che si risolve nel valutarne “la conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico”. Una funzione cioè di garanzia dell'ordinamento, di “controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo”» (sentenza n. 384 del 1991).

Detti caratteri costituiscono indubbio fondamento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità, atteso che il riconoscimento di tale legittimazione, legata alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, «si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976).

È proprio in relazione a siffatte ipotesi che questa Corte ha auspicato (sentenza n. 406 del 1989) che, quando l'accesso al suo sindacato sia reso poco agevole, come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio, i meccanismi di accesso debbano essere arricchiti. La Corte dei conti è la sede più adatta a far valere quei profili, e ciò in ragione della peculiare natura dei suoi compiti, essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione *secundum legem* delle risorse finanziarie.

Quanto detto vale, a maggior ragione, per il controllo sui bilanci e sugli equilibri finanziari degli enti locali, così come disciplinati dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, e dal d.lgs. n. 267 del 2000, ai sensi dei quali viene esercitato il sindacato da cui prende le mosse la questione di legittimità costituzionale all'esame.

Sull'ascrivibilità del sindacato sui bilanci degli enti territoriali alla categoria del controllo di legittimità, l'orientamento di questa Corte è costante (*ex plurimis*, sentenze n. 40 e n. 39 del 2014 e n. 60 del 2013) fin dalle riforme introdotte dal citato d.l. n. 174 del 2012.

Come evidenziato nelle richiamate pronunce, la sua disciplina risponde all'esigenza di renderlo funzionale al rispetto dei vincoli nazionali ed europei e di ricondurlo al vaglio unitario di una magistratura specializzata, in modo da affrancarlo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi questi ultimi che la nuova formulazione dell'art. 97, primo comma, Cost. collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa.

La forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo) con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto – e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione – determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, *ratione materiae*, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile (artt. 11, comma 6, lettere *a* ed *e*, e 172 e seguenti del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124»).

Tale assunto è condiviso dalla Corte di cassazione, secondo cui l'art. 243-*quater*, comma 5, del T.U. enti locali (introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *r*, del d.l. n. 174 del 2012) «assegna alle sezioni riunite della stessa Corte dei conti la giurisdizione esclusiva in tema d'impugnazione avverso la delibera di approvazione o di diniego del piano, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, espressamente richiamando a tal proposito l'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, con un'ulteriore analoga previsione di giurisdizione esclusiva anche sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione di cui al precedente articolo 243-

ter; da tali disposizioni chiaramente si evince l'intento del legislatore di collegare strettamente, in questa materia, la funzione di controllo della Corte dei conti a quella giurisdizionale ad essa attribuita dal citato art. 103, terzo comma, Cost.» (Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 13 marzo 2014 n. 5805).

Peraltro, il controllo di legittimità-regularità 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. Quello così instaurato è – come detto – un giudizio a istanza di parte, riservato alla giurisdizione esclusiva della magistratura contabile, caratterizzato dalla presenza del procuratore generale della Corte dei conti in rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria, che costituisce l'unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell'amministrazione sottoposta al controllo e degli altri soggetti che si ritengano direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo.

Dunque, in aggiunta ai caratteri che furono ritenuti sufficienti dalla sentenza n. 226 del 1976 di questa Corte per sollevare l'incidente di costituzionalità nell'esercizio del controllo di legittimità sugli atti di Governo, il controllo che viene all'esame in questa sede è munito di una definitività che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana.

In sostanza, il sistema giustiziale inerente al controllo di legittimità sui bilanci si connota di norme sostanziali, procedurali e processuali che, attraverso reciproche interconnessioni, mirano, da un lato, a supportare gli enti locali impossibilitati a riequilibrare i propri bilanci attraverso le procedure ordinarie, offrendo un'alternativa alla dichiarazione di dissesto e, dall'altro, ad assicurare la necessaria vigilanza-ingerenza, tanto nella fase di approvazione, quanto in quella attuativa.

4.– Anche sotto il profilo della rilevanza le questioni di legittimità costituzionale superano il vaglio di ammissibilità.

Il giudice rimettente sottolinea che il controllo che la sezione regionale della Corte dei conti deve svolgere per verificare l'attuazione del piano di riequilibrio si fonda – come prescrivono le norme del Titolo VIII del T.U. enti locali – sul sindacato concomitante

dell'andamento dei conti dell'ente in predissesto, attività che deve essere formalizzata in una pronuncia con cadenza semestrale.

Espone il rimettente che, dopo l'approvazione del piano di riequilibrio, il Comune di Pagani ha, da un lato, ridotto in via unilaterale la dimensione degli accantonamenti finalizzati al rientro del deficit e, dall'altro, è stato assoggettato a un nuovo accertamento di debiti fuori bilancio (delibera della Corte dei conti, sezione di controllo per la Campania n. 3/2017/PRSP, non impugnata dal Comune interessato).

L'effetto congiunto dei due fenomeni contabili sarebbe quello di allargare, anziché ridurre, il disavanzo e di rendere praticamente impossibile l'attuazione del piano senza una manovra correttiva idonea a riportare in simmetria le risorse di parte corrente e la correlata spesa. La norma censurata consentirebbe tuttavia al suddetto ente locale di evitare tale manovra correttiva.

L'ordinanza ricorda come il regime ordinario inerente alla copertura del disavanzo di gestione preveda (art. 188 del T.U. enti locali) che esso sia immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto o, comunque, nell'arco del triennio successivo e – in caso di scadenza del mandato elettorale – entro la data di quest'ultimo.

Già la disciplina del predissesto consentirebbe una rilevante deroga temporale per completare il rientro dal deficit, consentendo di fruire di anticipazioni e prolungare gli accantonamenti fino al limite di dieci anni. Quella censurata consentirebbe in modo irragionevole e contraddittorio di mantenere inalterato il piano di pagamento dei creditori e di fruire di un allargamento della spesa corrente fino al limite temporale dei trenta anni, in misura pari al minore accantonamento conseguente alla dilazione trentennale.

La verifica della legittimità della modifica della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale – a prescindere dalla forma della rimodulazione o della riformulazione (categorie tassonomiche peraltro connotate da tenui tratti distintivi non rilevanti ai fini della risoluzione delle questioni in esame) – sarebbe logicamente preliminare al controllo sulla corretta attuazione del piano in quanto modifica gli «obiettivi intermedi» e quelli «finali», ridimensionandoli e venendo a eliminare i concreti punti di riferimento della valutazione finanziario-contabile. Punti di riferimento che costituirebbero, per espressa dizione normativa, il canone concreto di controllo della Corte dei conti per tutta la durata del piano di riequilibrio e non soltanto nella contingenza dell'esercizio in corso.

Ove la norma fosse applicata, la verifica dell'eventuale «grave e reiterato inadempimento» sarebbe pregiudicata, e anzi impossibile, per la scomparsa dei criteri di

riferimento contenuti nel piano di riequilibrio. Sarebbe così preclusa la funzione di vigilanza-ingerenza non solo per gli effetti ricadenti sull'esercizio in corso ma anche per gli esercizi a venire.

Alla luce di quanto precede, le motivazioni addotte dal rimettente – in uno con quelle afferenti all'impossibilità di dare della disposizione censurata un'interpretazione conforme a Costituzione, preclusa dall'incontrovertibile dato testuale – risultano sufficienti, congrue e coerenti nel dimostrare il rapporto di pregiudizialità tra le questioni proposte e la decisione da assumere al termine del semestre di riferimento.

5.– Nel merito la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, è fondata in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

È utile sottolineare come i profili di censura meritevoli di accoglimento in relazione agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. operino in modo strettamente integrato nel contesto di fondamentali principi del diritto del bilancio che, pur presidiando interessi di rilievo costituzionale tra loro distinti, risultano coincidenti sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria.

Il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate. È evidente che la norma censurata si discosta radicalmente da tali parametri, consentendo di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo.

Se i precetti espressi negli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. hanno i caratteri di principi generali, nondimeno essi sono anche invernati dalle specifiche disposizioni normative che disciplinano – a regime – la gestione dei disavanzi degli enti territoriali: l'art. 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione); l'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011; l'art. 188 del d.lgs. n. 267 del 2000; l'allegato 1, numero 8), del d.lgs. n. 118 del 2011.

La prima disposizione, contenuta in una cosiddetta legge rinforzata, prevede che «[q]ualora, in sede di rendiconto di gestione, un ente [...] registri un valore negativo del saldo, il

predetto ente adotta misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo, in quote costanti».

La seconda stabilisce, ai commi 12 e 13, che «12. L'eventuale disavanzo di amministrazione accertato [...] a seguito dell'approvazione del rendiconto, al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40, comma 1, è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. [...] 13. La deliberazione di cui al comma 12 contiene l'impegno formale di evitare la formazione di ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante».

L'art. 188 del d.lgs. n. 267 del 2000 prescrive che «[l]'eventuale disavanzo di amministrazione [...] è immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto. La mancata adozione della delibera che applica il disavanzo al bilancio in corso di gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio».

Infine, l'allegato 1, numero 8), del d.lgs. n. 118 del 2011, di carattere complementare rispetto alle norme precedenti, statuisce che «[l]a congruità delle entrate e delle spese deve essere valutata in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali che sono coerentemente rappresentati nel sistema di bilancio nelle fasi di previsione e programmazione, di gestione e rendicontazione».

È evidente che l'ordinamento finanziario-contabile prevede, in via gradata: a) l'immediata copertura del deficit entro l'anno successivo al suo formarsi; b) il rientro entro il triennio successivo (in chiaro collegamento con la programmazione triennale) all'esercizio in cui il disavanzo viene alla luce; c) il rientro in un tempo comunque anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale tale disavanzo si è verificato.

In sostanza, la fattispecie legale di base stabilisce che: a) al deficit si deve porre rimedio subito per evitare che eventuali squilibri strutturali finiscano per sommarsi nel tempo producendo l'inevitabile dissesto; b) la sua rimozione non può comunque superare il tempo della programmazione triennale e quello della scadenza del mandato elettorale, affinché gli amministratori possano presentarsi in modo trasparente al giudizio dell'elettorato al termine del loro mandato, senza lasciare "eredità" finanziariamente onerose e indefinite ai loro successori e ai futuri amministrati; c) l'istruttoria relativa alle ipotesi di risanamento deve essere congrua e coerente sotto il profilo storico, economico e giuridico.

Nell'ambito di tale tessuto normativo inerente alla disciplina dei disavanzi sono state apportate le seguenti deroghe: a) l'art. 3, comma 16, del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che: «[n]elle more dell'emanazione del decreto [del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno], l'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui [...] e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità è ripianato in non più di 30 esercizi a quote costanti l'anno»; b) l'art. 243-*bis* (Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale) del T.U. enti locali, nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) stabilisce che: «1. I comuni e le province per i quali [...] sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario [...] possono ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. [...] 5. Il consiglio dell'ente locale [...] delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di dieci anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario». Nella versione attualmente in vigore, che peraltro non è rilevante nel giudizio *a quo*, stabilisce che il «piano di riequilibrio finanziario pluriennale [può avere] durata compresa tra quattro e venti anni, compreso quello in corso».

5.1.– La fattispecie normativa del riaccertamento straordinario non è equiparabile a quella dettata dalla norma censurata. Non è condivisibile l'assunto del Presidente del Consiglio dei ministri secondo cui la revisione straordinaria cui si correlano la rimodulazione e la riformulazione del piano di riequilibrio e il riaccertamento straordinario dei residui sarebbero "facce della stessa medaglia" in quanto attività di accertamento della reale situazione finanziaria dell'ente locale.

Seppur in un lasso temporale anomalo – solo in parte mitigato dal fatto che lo scaglionamento del deficit costituiva il limite massimo, ben potendosi prevedere tempi di rientro più brevi –, la dilazione trentennale del deficit emergente dal riaccertamento straordinario dei

residui veniva giustificata con l'unicità ed eccezionalità della situazione finanziaria di alcuni enti territoriali che, da un lato, transitavano in un diverso sistema di contabilità e, dall'altro, scontavano l'esistenza di deficit sommersi originati dall'effetto congiunto della scorretta prassi di sovrastima dei crediti e di sottovalutazione dei debiti.

L'eccezionale ipotesi legislativa era sorretta dal convincimento che in sede di riaccertamento straordinario sarebbero emersi, una volta per tutte, i consistenti disavanzi reali, cui si sarebbe posto rimedio, in via definitiva, con un rientro pluriennale.

Al contrario, la norma censurata consente di aggirare il principio di intangibilità della procedura di prevenzione del dissesto, consistente nella preclusione – per plurime ragioni – di stravolgimenti del percorso di risanamento in fase di attuazione (in tal senso Corte dei conti, sezione autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2018). Tra i motivi di intangibilità è necessario, innanzitutto, menzionare la sospensione *ex lege* delle procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente a far data dall'esecutività della deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del piano di cui all'articolo 243-*quater*, commi 1 e 3, del T.U. enti locali da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente.

Neppure è consentito, come ritiene la difesa erariale, sostenere che tra l'ordinario regime dei disavanzi, come precedentemente illustrato, e norme eccentriche come quelle in esame possa correre un semplice rapporto di specialità: secondo il costante orientamento di questa Corte, nel sindacato di costituzionalità, copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio integrano una clausola generale in grado di operare ogniqualvolta l'antinomia di norme asistematiche (come quella censurata) rispetto a tali principi risulti palese e incontrovertibile. Infatti, «“la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile” (sentenza n. 192 del 2012)» (sentenza n. 184 del 2016).

5.2.– Per quel che concerne la lesione al principio della copertura pluriennale è da sottolineare che la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata. Ciò senza contare gli ulteriori disavanzi che potrebbero maturare negli esercizi intermedi, i quali sarebbero difficilmente separabili e imputabili ai sopravvenuti responsabili.

Deve essere in proposito condivisa l'opinione del giudice rimettente secondo cui tale scenario mina alla radice la certezza del diritto e la veridicità dei conti, nonché il principio di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione più volte enunciato da questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 274 del 2017).

L'originario ordito normativo, sulla base del quale era stato approvato dalla Corte dei conti e dalla commissione per la finanza e gli organici degli enti locali (art. 155 del T.U. enti locali) il piano di rientro per prevenire il dissesto, presentava adeguati caratteri strutturali. Il piano si basava, infatti, sulla verifica *ex art. 243-quater* del T.U. enti locali ed era articolato su un arco di tempo decennale, più vasto di quello ordinario, ma comunque inferiore di due terzi rispetto alla previsione della norma censurata. Inoltre, era asseverato da analisi indipendenti dei due organi sopra citati in termini di sostenibilità e adeguatezza temporale delle condizioni finalizzate a superare le situazioni di squilibrio evitando così il dissesto.

Al contrario, il censurato art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, traccia uno scenario incognito e imprevedibile che – senza le garanzie contemplate nel piano – consente di perpetuare proprio quella situazione di disavanzo che l'ordinamento nazionale e quello europeo percepiscono come intollerabile.

Come rileva esattamente il giudice rimettente, rimangono assolutamente non coordinati due segmenti dell'originaria e della nuova procedura: da un lato, un piano di pagamento dei creditori supportato da accordi di dilazione infradecennale, ma non aggiornato alle sopravvenienze del nuovo arco temporale di riferimento; dall'altro, un trentennio caratterizzato (a differenza del passato) dal libero accesso alle anticipazioni di liquidità e dalla libera disponibilità, per le spese correnti, della quota risultante dalla riduzione degli accantonamenti.

5.3.– Infine, il contrasto della norma censurata con gli artt. 81 e 97 Cost., sotto il profilo dell'elusione del principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica, risiede innanzitutto nel consentire agli enti locali coinvolti nella procedura di predissesto, e che non sono in grado o non intendono rispettare i termini e le modalità del piano di rientro: a) di non ottemperare alle prescrizioni della magistratura vigilante e di evitare comunque la dichiarazione di dissesto; b) di scaglionare in un trentennio gli accantonamenti inerenti al rientro del disavanzo; c) di confermare il programma antecedente di pagamento dei creditori, lucrando così la disponibilità – in termini di spesa corrente per l'intero trentennio – derivante dal minore accantonamento finanziario delle somme necessarie per l'intero periodo di rientro e dall'impiego *contra legem* delle anticipazioni di liquidità; d) di aggirare le complesse procedure di verifica di congruità e sostenibilità del piano attraverso una rimodulazione autonoma in termini

esclusivamente numerici, così sottraendo alla Corte dei conti quello che la sezione rimettente denomina correttamente «canone concreto di controllo».

In pratica, nessuno degli amministratori eletti o eligendi sarà nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse. Lo stesso principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, ne risulta quindi gravemente compromesso.

È stato affermato da questa Corte che «[i]l carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, [risiede essenzialmente nell'assicurare] ai membri della collettività la cognizione delle modalità [di impiego delle risorse e i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale]» (sentenza n. 184 del 2016).

Significativamente, le norme che disciplinano a regime la gestione del disavanzo equiparano, a tutti gli effetti, la mancata applicazione di esso all'esercizio in corso alla mancata approvazione del rendiconto. Un così grave evento è esattamente quanto consentito dalla disposizione oggetto del presente giudizio.

Ciò la pone, tra l'altro, in contrasto con «un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti» (sentenza n. 228 del 2017).

6.– L'incremento del deficit strutturale e dell'indebitamento per la spesa corrente ha già indotto questa Corte a formulare chiari ammonimenti circa l'impraticabilità di soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio del bilancio: «[f]erma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegata come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016)» (sentenza n. 6 del 2017).

La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale.

Quanto al primo, è stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sentenza n. 10 del 2015). Ciò senza contare che il succedersi di norme che diluiscono nel tempo obbligazioni passive e risanamento sospingono inevitabilmente le scelte degli amministratori verso politiche di "corto respiro", del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa.

L'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. È evidente che, nel caso della norma in esame, l'indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. E, d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrare.

Di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità". Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore.

Tuttavia, il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, oltre che entrare in contrasto con i precetti finanziari della Costituzione, disincentiva il buon andamento dei servizi e non incoraggia le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a un'oculata e proficua spendita delle risorse della collettività.

7.– In definitiva, l'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, ponendosi in contrasto con gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Restano assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre

2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

SENTENZA N. 49 ANNO 2018

Bilancio e contabilità pubblica – Norme della Regione Abruzzo – Rendiconto generale per l'esercizio 2013 – Approvazione oltre il termine previsto – Ricorso del Governo – Denunciato pregiudizio all'equilibrio finanziario regionale e all'armonizzazione dei bilanci pubblici – Insussistenza del vizio ipotizzato – Non fondatezza della questione

Bilancio e contabilità pubblica – Norme della Regione Abruzzo – Rendiconto generale per l'esercizio 2013 – Presenza in esso di elementi in contrasto logico – Risultanze di bilancio manifestate in modo ancipite – Difetto di trasparenza nella rappresentazione della situazione economico-finanziaria regionale – Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento e armonizzazione dei bilanci pubblici – Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica – Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio 2013 – Disposizioni in rapporto di stretta ed esclusiva dipendenza funzionale con quelle dichiarate incostituzionali – Illegittimità costituzionale consequenziale.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013, conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare), in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, e in relazione all'art. 29, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), e all'art. 39, comma 1, della legge Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo).

Il ricorrente ha altresì impugnato, specificamente, gli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 di tale legge in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., anche in riferimento ai «principi fondamentali» in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in quanto, per le ragioni già esposte nella sentenza della Corte costituzionale n. 89 del 2017, detta legge nel suo complesso e con le disposizioni sopra richiamate pregiudicherebbe ulteriormente l'equilibrio finanziario della Regione Abruzzo e finirebbe anche per alterare in modo ancor più grave le disfunzioni accertate per gli anni precedenti.

1.1.– Con il primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la tardiva approvazione del rendiconto 2013 da parte della Regione Abruzzo, avvenuta a distanza di anni con la legge impugnata, la renderebbe di per sé illegittima. Tale ritardo integrerebbe la lesione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., e delle norme interposte che fissano la scadenza al 30 giugno dell'anno successivo all'esercizio interessato.

Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna specificamente gli artt. 8, 9, 10, 11 e 12 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017, denunciando il loro contrasto con l'art. 81 Cost. e, in particolare, con il quarto comma dello stesso, nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di sistema contabile dello Stato, con l'art. 117, terzo comma, Cost. (con riguardo ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica), nonché con le «fonti interposte, rappresentate dai principi di coordinamento della finanza pubblica emanati dal legislatore statale, nei quali, appunto, sono ravvisabili limitazioni ai saldi dei bilanci regionali (in tal senso, in particolare, le sentenze n. 70 del 2012 e n. 115 del 2012)».

Sebbene con riferimento alla seconda questione la censura sia rivolta a specifici articoli, il ricorrente sostiene che la legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 nel suo complesso e nella sua interezza pregiudichi «ulteriormente l'equilibrio finanziario della Regione Abruzzo» e finisca anche «per alterare in modo ancor più grave le disfunzioni accertate per gli anni precedenti», in violazione dei richiamati artt. 81, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost. L'illegittimità costituzionale del rendiconto 2013 deriverebbe, quindi, dalla sua non conformità ai «principi fondamentali» sopra illustrati in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, applicabili alla fattispecie *ratione temporis*.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura inoltre la legge regionale impugnata per il fatto che «all'art. 11, approvando la tabella Residui perenti ed economie vincolate 2013, riconosce gli importi delle economie riprogrammate, oggetto di rilievo della Corte dei Conti, e, all'art. 12, rileva un disavanzo effettivo che include l'importo dell'anticipazione di liquidità, sebbene non sia rappresentato nel conto finanziario».

In sintesi, il ricorrente lamenta l'inattendibilità dei conti, a partire dalla rappresentazione del risultato di amministrazione, imputando alla Regione l'ostinazione nel non provvedere a ripristinare un corretto ciclo di bilancio, adottando un'effettiva e completa operazione di trasparenza sui conti regionali (innanzi tutto mediante un corretto riaccertamento delle partite contabili pregresse).

1.2.– Con riguardo alla tempistica di approvazione del rendiconto generale per l'anno 2013, la Regione Abruzzo evidenzia che il termine del 30 giugno non potrebbe essere inteso in

maniera perentoria, tale da precludere categoricamente la possibilità di adozione di un successivo provvedimento in merito e non potrebbe, quindi, comportare alcuna decadenza rispetto all'approvazione del rendiconto regionale; in nessun caso, comunque, potrebbe ritenersi preclusa un'approvazione tardiva dei documenti contabili di rendicontazione, visto che né l'art. 39 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2002, concernente l'ordinamento contabile regionale, né la normativa statale applicabile alla fattispecie in disamina attribuiscono ad altri soggetti la competenza in materia di approvazione dei rendiconti in caso di mancato rispetto del termine *de quo*.

Secondo la Regione, nell'ipotesi in cui la legge regionale in esame venisse dichiarata incostituzionale per il solo motivo riguardante il mancato rispetto della data del «30 giugno dell'anno successivo», si creerebbe un'insostenibile situazione giuridica che, impedendo in termini assoluti di sanare, anche a posteriori, l'attività di rendicontazione, produrrebbe una paralisi senza via d'uscita per l'amministrazione regionale, con inevitabili ricadute anche sulla finanza pubblica. La resistente evidenzia che le precedenti leggi regionali di approvazione del rendiconto, ancorché emanate oltre il medesimo termine, non sono state fatte oggetto d'impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Ad avviso della resistente, con la legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 essa avrebbe approvato il rendiconto 2013 in adesione alle indicazioni e alle richieste del giudice contabile, inserendo nel disavanzo sia le maggiori spese da riprogrammazione sia l'anticipazione di liquidità.

Secondo la Regione Abruzzo, non potrebbe che ribadirsi quanto già evidenziato in ordine al fatto che il rendiconto 2013, a differenza di quanto si legge nella sentenza di questa Corte n. 89 del 2017, non chiuda con un avanzo di amministrazione, bensì con un disavanzo di 770 milioni di euro, maggiore rispetto al disavanzo di 538 milioni di euro, antecedente alla parifica della Corte dei conti. Da un esame più analitico delle risultanze del giudizio di parifica della Corte dei conti, sarebbe possibile ricavare che la sezione regionale di controllo, con riferimento al rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2013, abbia espressamente escluso dalla regolarità contabile il saldo finanziario positivo, di cui al prospetto contenuto nell'art. 10 della proposta di legge di approvazione del rendiconto stesso, pari a euro 1.184.286.519,66, limitatamente alle voci dei residui attivi e passivi, nei capitoli e per gli importi riportati negli allegati A, B, C e D. Aggiunge inoltre che, in ossequio anche ai principi espressi dalla Corte costituzionale, la Regione Abruzzo avrebbe altresì proceduto all'approvazione della delibera di ripartizione decennale del maggior disavanzo.

2.– La questione, proposta in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. e in relazione alla legge reg. n. 3 del 2002 e al d.lgs. n. 76 del 2000 circa il superamento del termine di legge per l’emanazione della legge di approvazione del rendiconto, non è fondata.

È vero – come affermato dal ricorrente – che i termini per l’approvazione del rendiconto 2013 della Regione Abruzzo sono ampiamente scaduti e che tale grave ritardo fa seguito a un’ulteriore serie di ritardi inerenti agli esercizi anteriori al 2013. Il superamento del termine di legge, tuttavia, non consuma il potere-dovere dell’amministrazione regionale di provvedere a un adempimento indefettibile quale l’approvazione del rendiconto. Infatti, il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell’equilibrio pluriennale del bilancio di cui all’art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell’esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie. Ne consegue che siffatta infondata preclusione paralizzerebbe, ove fosse applicata, la corretta gestione economico-finanziaria degli esercizi successivi.

Invero, il richiamato principio di continuità del bilancio è una specificazione del principio dell’equilibrio tendenziale contenuto nell’art. 81 Cost., in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi.

Non può essere tuttavia condivisa l’altra eccezione della resistente, secondo cui sarebbe “ineludibile” la competenza della Regione in qualsiasi situazione di ritardo poiché le norme in materia non «attribui[rebbero] ad altri soggetti [diversi dalla Regione] la competenza in materia di approvazione della legge di rendiconto». Al contrario, in presenza di reiterati e gravi ritardi nell’espletamento di funzioni primarie da parte dell’ente territoriale, l’ordinamento consente anche provvedimenti sostitutivi come, ad esempio, la predisposizione del rendiconto, sulla base del potere contemplato dall’art. 120, secondo comma, Cost.

3.– Le questioni di legittimità costituzionale proposte con il secondo motivo di ricorso nei confronti degli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo e terzo comma, Cost., sono invece fondate.

Tali disposizioni prevedono rispettivamente: l’approvazione delle risultanze generali (art. 1); i residui emergenti a chiusura della gestione 2013 trasferiti a quella successiva (artt. 8 e 9); la sommatoria algebrica – pari a euro 1.184.286.519,66 – del fondo di cassa e dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2013, normativamente definita come «saldo finanziario positivo al 31.12.2013» (art. 10); la tabella «Residui perenti ed economie vincolate esercizio 2013» da

reiscrivere negli esercizi successivi per un totale di euro 1.780.412.392,28 (art. 11); il quadro riassuntivo della gestione finanziaria dell'esercizio finanziario 2013 «corredato della comunicazione di riepilogo delle riscossioni e dei pagamenti riportati nel conto giudiziale relativo all'esercizio finanziario 2013, da cui rileva un disavanzo effettivo di euro 770.134.872,62» (art. 12).

Dal loro collegamento – in particolare tra gli artt. 10, 11 e 12 – emerge un forte contrasto logico per la presenza contemporanea di: a) un “saldo positivo” risultante dalla sommatoria di fondo di cassa, residui attivi e passivi. Nelle sue componenti la locuzione “saldo positivo” corrisponde specularmente al concetto di “risultato di amministrazione” come definito – senza soluzione di continuità – da norme risalenti e da quelle attualmente vigenti (come di seguito analiticamente indicate); b) residui perenti non reiscritti nell'esercizio interessato, malgrado la sua intervenuta conclusione e a oltre tre anni dalla sua chiusura; c) un “disavanzo di amministrazione” assolutamente scollegato dalla sommatoria algebrica – prevista dalla legge – di residui attivi, passivi e del fondo di cassa.

Tale evidente aporia, unitamente alla dimensione dei residui attivi e passivi, dei residui perenti e delle cosiddette economie vincolate, rende le risultanze del bilancio consuntivo in contrasto con l'art. 81 Cost. poiché connotate da un insieme di dati numerici e di collegamenti normativi privi, nel loro complesso, di attendibilità e coerenza e insuscettibili di essere valutati come credibili, sufficientemente sicuri, non arbitrari o irrazionali (*ex plurimis*, sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

Nel loro complesso le risultanze degli artt. 10, 11 e 12 si manifestano oltretutto in modo ancipite, oscillando tra un segno di senso positivo (avanzo) e uno negativo (disavanzo), peraltro senza alcuna congruenza matematica tra le rappresentate oscillazioni. In proposito è stato affermato da questa Corte che l'«elevata tecnicità degli allegati di bilancio e [...] la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge» (sentenza n. 274 del 2017). Tali caratteri non si riscontrano nella legge della Regione Abruzzo di approvazione del rendiconto 2013, che presenta una struttura normativamente e logicamente incongrua.

Sul punto è necessaria un'ulteriore precisazione che si collega all'evoluzione della finanza pubblica anche in relazione alla riforma introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), la quale ha rafforzato i parametri costituzionali attinenti all'equilibrio individuale dei conti

appartenenti al settore pubblico allargato e al controllo dell'indebitamento (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.). Tale evoluzione – che si è estrinsecata, in particolare per gli enti territoriali, in una complessa rete di norme attuative, tra le quali è bene ricordare la “legge organica”, il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e successive modifiche e integrazioni, nonché le leggi di stabilità e di bilancio succedutesi a partire da tale riforma – comporta che, nelle leggi di approvazione del rendiconto delle Regioni, gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria siano espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori.

In definitiva, la legge di approvazione del rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri.

Infatti, il primo risultato chiarisce la situazione economico-finanziaria al termine dell'esercizio in modo comparabile a quella dell'anno precedente e a quella che sarà determinata per l'esercizio successivo. Il secondo enuclea – dal contesto complessivo di cui al precedente punto a) – le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica. Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate.

Tali elementi, indipendentemente dalla tecnicità degli allegati al bilancio, costituiscono appunto la necessaria attuazione degli evocati precetti costituzionali di natura finanziaria.

Se le esposte considerazioni avvalorano in modo stringente la non conformità a Costituzione delle norme impugnate, non può essere sottaciuto che la Regione svolge buona parte delle sue difese mediante obiezioni verso la precedente sentenza n. 89 del 2017 di questa Corte, sicché la complessità della vicenda e il tono delle contestazioni necessitano di articolate risposte, attraverso le quali sarà evidenziato anche il patente contrasto delle disposizioni regionali con il secondo e il terzo comma dell'art. 117 Cost.

3.1.– La prima obiezione riguarda una serie di eccentriche operazioni matematiche attraverso le quali la Regione Abruzzo arriva a sostenere: a) che il risultato di amministrazione accertato nell'esercizio 2013 non sarebbe costituito dall'avanzo di euro 1.184.286.519,66 esposto all'art. 10 della legge impugnata, bensì dal disavanzo di euro - 770.134.872,62 esposto al successivo art. 12; b) che detto risultato sarebbe «del tutto coerente con le istanze avanzate dal giudice contabile in sede di parifica» e che il saldo attivo di euro 1.184.286.519,66 sarebbe stato da questa Corte (con la sentenza n. 89 del 2017) e dal Presidente del Consiglio dei ministri «erroneamente considerato alla stregua di un risultato di amministrazione, mentre il relativo importo rappresent[erebbe] un risultato parziale antecedente alla determinazione delle economie vincolate (che è pari a 1.780.412.392,28). Ne consegue, come già evidenziato, che il disavanzo finale (riportato nell'art. 12 della L.R. n. 16/17) è pari a - 770.134.872,62», mentre l'importo di euro 1.184.286.519,66, esposto all'art. 10 della legge impugnata rappresenterebbe un risultato parziale antecedente alla determinazione delle economie vincolate (che è pari a euro 1.780.412.392,28).

Nessuna di tali deduzioni può essere condivisa.

3.1.1.– Per quel che riguarda la pretesa “conformità di vedute” con la Corte dei conti, occorre anzitutto ricordare che oggetto del presente giudizio è un autonomo ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri e che spetta a questa Corte valutare la legittimità delle operazioni di bilancio oggetto del ricorso. Del resto gli atti della magistratura contabile possono essere tenuti presenti solo nell'eventuale forma dell'accertamento compiuto sulle risultanze del progetto di rendiconto presentato dalla Regione (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015) e non certo ricavando arbitrariamente dalla relazione allegata alla parifica frasi “decontestualizzate” o pretese lacune.

È vero invece – al contrario di quanto ritenuto dalla Regione Abruzzo – che la Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Abruzzo, sia prima che dopo la decisione di parifica del rendiconto 2013, ha contestato una serie di irregolarità e di violazioni di legge sostanzialmente analoghe a quelle che avevano indotto precedenti accoglimenti di ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di bilanci e partite finanziarie della medesima Regione (il riferimento deve intendersi: alla sentenza n. 250 del 2013, con la quale questa Corte ha ritenuto illegittime le modalità di contabilizzazione dei residui perenti; alla sentenza n. 241 del 2013, con la quale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la copertura di spese mediante la «riprogrammazione di economie di bilancio»; alla sentenza n. 192 del 2012, con la quale è stato censurato l'utilizzo, come strumento di copertura, della riprogrammazione di economie vincolate in difetto della previa approvazione del rendiconto dell'anno precedente).

In particolare nella delibera della Corte dei conti n. 230/2016/FRG del 24 novembre 2016, successiva a quella inerente alla parziale parifica del rendiconto 2013, la magistratura contabile ha accertato, tra l'altro, «il perseverare dei seguenti comportamenti contabili *contra legem* della Regione Abruzzo: – mancata adozione delle misure consequenziali alla parifica del rendiconto dell'esercizio 2012, che risulta l'ultimo consuntivo definitivamente approvato; [...] – mancata definizione dell'esatto ammontare dei residui al 31.12.2014 e del riaccertamento straordinario degli stessi all'1.1.2015; [...]; – mancata esatta definizione del saldo netto da finanziare e del disavanzo effettivo di gestione e, di conseguenza, mancata adozione del Piano di rientro nei termini previsti dalla normativa (decreto legislativo n. 118/2011); – mancata conseguente iscrizione, nel bilancio di previsione 2016, del disavanzo effettivo di gestione, risultante da procedure certe e definitive; [...] – violazione reiterata dei principi a salvaguardia degli equilibri di bilancio e del principio di copertura delle spese».

Pur a fronte di una siffatta situazione, la Giunta regionale, con delibera n. 756 del 22 novembre 2016, ha riproposto il disegno di legge regionale relativo al rendiconto 2013 (poi approvato con la legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017), il quale recava immutate tutte le voci del precedente disegno di legge relativo al rendiconto 2013 oggetto di giudizio di parifica, ad eccezione dell'unica correzione recata alle economie vincolate, che passavano da 1,722 miliardi di euro a 1,780 miliardi di euro, e del peggioramento del preteso saldo negativo (successivamente confluito nell'art. 12 precedentemente richiamato), che passava da euro - 538.201.471,80 a euro - 770.134.872,62.

Peraltro, nel parificare solo parzialmente il rendiconto generale per l'esercizio 2012, la Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Abruzzo, con delibera n. 116/2014/PARI, aveva escluso dalla dichiarazione di regolarità i residui attivi e passivi provenienti dagli esercizi precedenti (rispettivamente pari a euro 2.458.083.450,07 e a euro 1.570.713.130,92), nonché i residui perenti e le economie vincolate che allora riportavano un valore pari a euro 1.688.149.343,03. Aveva conclusivamente invitato la Regione ad adoperarsi per riallineare il ciclo di bilancio a una tempistica conforme a normativa e a utilizzare gli istituti dell'assestamento di bilancio e del riaccertamento annuale dei residui, oltre che a procedere e concludere il riaccertamento dei residui attivi e passivi avviato nel 2013, provvedendo, alla luce del medesimo, all'esatta quantificazione del saldo finanziario positivo e del disavanzo effettivo di gestione. Ciò al fine di «iscrivere, nel primo bilancio preventivo utile, il disavanzo effettivo di gestione risultante da procedure certe e definitive».

3.1.2.– Quanto alla pretesa correzione del risultato di amministrazione di cui all'impugnato art. 10 con le economie vincolate, che sarebbe alla base delle apodittiche cifre

esposte al successivo art. 12, la singolare deduzione della parte convenuta urta contro molteplici basilari principi della contabilità pubblica. La prima regola violata è quella che determina il risultato di amministrazione attraverso il saldo algebrico tra residui attivi, passivi e fondo di cassa: l'art. 42, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 ribadisce tale principio, prescrivendo che «Il risultato di amministrazione [...] è accertato con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'ultimo esercizio chiuso, ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi». In senso analogo, l'art. 186 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), prescrive per gli enti locali che «[i]l risultato contabile di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi».

In tale contesto – anteriore alla riforma contabile entrata in vigore successivamente al 2013 – le cosiddette economie riprogrammabili devono trovare allocazione nei residui attivi, limitatamente ai cespiti vincolati eventualmente ancora non riscossi, e nei residui passivi, per le somme accertate in entrata e ancora non utilizzate in relazione alle quali persiste uno specifico vincolo di legge. Tardivo e fuorviante appare il loro inserimento tra i residui perenti, a esercizio già concluso e in assenza di una loro reinscrizione in bilancio (che sarebbe peraltro consentita solo nel caso di sussistenza di un vero e specifico vincolo di legge).

Ulteriore aporia delle argomentazioni regionali riguarda l'asserita facoltà di esprimere un risultato di amministrazione senza la previa indicazione analitica dei residui attivi e passivi, dei relativi crediti e debiti, dei loro titolari e delle ragioni giuridiche dei rapporti creditori e debitori.

Analogo rilievo investe la pretesa di iscrivere le economie vincolate senza la previa dimostrazione della loro inerenza alla disponibilità di cespiti effettivi e alla persistenza dello specifico vincolo legislativo alla loro utilizzazione. Infatti, l'impiego di partite di spesa confluite in economie di precedenti esercizi «è impossibile senza l'accertamento delle risorse dedicate e la sussistenza di impegni od obbligazioni passive afferenti alla specifica utilizzazione di tali risorse. [...] Dunque, la irrituale “riprogrammazione” [...] viene concretamente a collidere con il principio di equilibrio del bilancio, incrementando indebitamente la spesa e, conseguentemente, i preesistenti squilibri» (sentenza n. 89 del 2017). Più in generale, in tema di fondi vincolati, è stato precisato che «[p]er vincoli formalmente attribuiti dall'ente si intendono quelli previsti dal principio applicato 9.2 [del d.lgs. n. 118 del 2011], derivanti da “entrate straordinarie, non aventi natura ricorrente, accertate e riscosse cui l'amministrazione ha formalmente attribuito una specifica destinazione. È possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se l'ente non ha rinviato

la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi [e] ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio [...]". Infatti, la facoltà di imprimere uno specifico vincolo deriva dalla classificazione normativa (entrate straordinarie non aventi natura ricorrente) e dall'ulteriore requisito dell'assenza di disavanzi da ripianare. In definitiva, l'analitica classificazione delle somme vincolate non inficia il principio per cui, quand'anche non direttamente dipendente dalla legge, il vincolo deve trovare diretto presupposto nella stessa. È anche evidente come proprio la stessa perimetrazione della fattispecie derogatoria risponda all'obiettivo di non alterare l'equilibrio del bilancio» (sentenza n. 279 del 2016).

Infine, le eccezioni della resistente urtano contro il costante orientamento di questa Corte – già in precedenza richiamato – secondo cui le risultanze dei bilanci devono essere credibili, sufficientemente sicure, non arbitrarie o irrazionali. Secondo la Regione Abruzzo sarebbero credibili e veridiche risultanze che comportano una dimensione di partite contabili arretrate (residui attivi, passivi ed economie vincolate) pari a circa il cinquantasei per cento dell'intero bilancio annuale. E ciò senza l'indicazione delle ragioni giuridiche e fattuali in grado di sorreggere l'esattezza di tale quantificazione. La quantificazione delle partite attive e passive che non abbiano un obiettivo riscontro finanziario (come avviene al contrario per il fondo di cassa) non può essere priva dell'analitica ricognizione dei relativi presupposti giuridici, poiché la loro applicazione al bilancio costituisce elemento indefettibile per determinarne e verificarne coperture ed equilibri.

3.2.– A ben vedere, le eccezioni della Regione Abruzzo si fondano su un'ulteriore errata deduzione.

La resistente sottolinea che l'approvazione del rendiconto 2013, quali che siano le relative risultanze, sarebbe contemporaneamente tappa indispensabile per smaltire l'arretrato inerente agli esercizi successivi e “monade contabile”, del tutto svincolata dall'articolazione dei successivi bilanci.

Se – per gli evidenti motivi richiamati – non è configurabile una separazione della legge regionale di approvazione del rendiconto dai bilanci degli esercizi successivi, è altresì indiscutibile che l'operazione “messa in sicurezza dei conti”, più volte enfatizzata dalla resistente, non può prescindere dall'esattezza e congruenza dei dati contabili di partenza, caratteri assenti nella fattispecie in esame.

Peraltro non è neppure condivisibile l'assunto implicito del ragionamento svolto dalla Regione, secondo cui l'arretrato debba essere necessariamente smaltito “per tappe”, scaglionando temporalmente l'approvazione dei conti inevasi.

Come precedentemente sottolineato, il legislatore prevede termini indefettibili per l'approvazione dei rendiconti degli enti territoriali (attualmente, ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. n. 118 del 2011, «Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 1, approvano: [...] b) il rendiconto o il bilancio di esercizio entro il 30 aprile dell'anno successivo. Le regioni approvano il rendiconto entro il 31 luglio dell'anno successivo, con preventiva approvazione da parte della giunta entro il 30 aprile, per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti», risultando modificato, al riguardo, il precedente art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri quale norma interposta), individuando un arco temporale intermedio tra l'esercizio di riferimento e quello afferente al bilancio di previsione dei due esercizi successivi.

È evidente come detto arco temporale non sia determinato dal legislatore in modo arbitrario, bensì bilanciando le esigenze di una tempestiva *accountability* nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi e quelle inerenti alla rideterminazione o costruzione degli equilibri dei bilanci di previsione dei due esercizi successivi. Infatti, una volta accertata l'esistenza di un disavanzo di amministrazione, devono essere immediatamente adottati i provvedimenti di legge (art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 per le Regioni; art. 188 del d.lgs. n. 267 del 2000 per gli enti locali) per il ripianamento dello stesso.

Tale operazione – indispensabile per garantire e conservare gli equilibri di bilancio di breve e lungo periodo – non può essere realizzata prendendo a riferimento dati così lontani nel tempo (per di più non credibili per le ragioni precedentemente espresse).

Ne consegue che ben potrebbe – anzi dovrebbe – la Regione Abruzzo effettuare le operazioni necessarie per recuperare immediatamente, in modo costituzionalmente corretto, tutti gli adempimenti scaduti inerenti ai rendiconti successivi, pur nel rispetto dei separati riscontri secondo la partizione annuale.

3.3.– Il rispetto dei termini e degli adempimenti previsti dalle norme di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione – nel caso in esame le disposizioni interposte che fissano gli obblighi di rendicontazione costituiscono, all'un tempo, norme afferenti al coordinamento della finanza pubblica, all'armonizzazione dei bilanci e ai precetti in termini di copertura della spesa e di equilibrio dei bilanci di cui all'art. 81 Cost. (in tal senso sentenza n. 184 del 2016) – comporta comunque l'attuazione immediata e sequenziale di tutte le operazioni previste nel tempo dal legislatore nazionale per porre rimedio alle situazioni critiche degli enti territoriali.

In termini di rilevanza strutturale, tali misure normative possono essere così sintetizzate:
a) accertamento analitico di tutte le tipologie di residui preesistenti anteriormente all'entrata in

vigore del nuovo ordinamento contabile (art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011). Con particolare riguardo alla Regione Abruzzo, in tali operazioni è compreso il riaccertamento delle cosiddette economie vincolate, finalizzato a espungere tutte le partite non caratterizzate da espresso e specifico vincolo normativo; b) confronto tra somme incamerate e utilizzate a titolo di anticipazioni di liquidità, avente lo scopo di accertare la piena e corretta utilizzazione di tali somme in termini di sola cassa. Come rilevato dal Presidente del Consiglio dei ministri la Regione resistente ha omesso di conformarsi, su questo specifico punto, alla sentenza di questa Corte n. 89 del 2017; c) rateizzazione nel tempo dei disavanzi accertati secondo le modalità previste dalle disposizioni vigenti (artt. 3, comma 16, e 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante «Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali»).

I richiamati adempimenti sono organizzati in termini di propedeuticità e sinergia nel senso che tutti mirano a riequilibrare e rendere chiara la situazione economico-finanziaria dell'ente territoriale attraverso un ordine sequenziale teleologicamente vincolato. Infatti, l'accertamento nelle forme di legge delle partite attive e passive è sicuramente propedeutico all'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità, le quali – come è noto – servono a fronteggiare obbligazioni passive inutilmente scadute. Le anticipazioni stesse servono a eliminare dal bilancio – attraverso puntuali pagamenti – i residui passivi inerenti a obbligazioni scadute e ad altri oneri normativamente imposti e risultano propedeutiche alla revisione ordinaria e straordinaria dei residui stessi. La revisione straordinaria è necessariamente preliminare al passaggio tra la vecchia e nuova contabilità prescritto dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011. Infine la revisione ordinaria e quella straordinaria sono necessarie per azionare la facoltà di rateizzare il ripianamento dei disavanzi accertati.

3.4.– In definitiva devono essere condivise anche le censure ribadite dall'Avvocatura generale dello Stato nel corso della discussione in udienza, secondo cui l'assenza di trasparenza nella rappresentazione della situazione economico-finanziaria della Regione collide diametralmente con gli evocati parametri costituzionali. In particolare va ribadito il principio secondo cui la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici (sentenza n. 184 del 2016).

4.– In considerazione dell'inscindibile connessione finanziaria con le disposizioni costituzionalmente illegittime, tale illegittimità deve estendersi in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alle residue disposizioni della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 di approvazione del rendiconto 2013. L'evidente correlazione delle disposizioni residue con le norme impugnate comporta infatti un rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta in ordine alle stesse (in senso conforme, *ex plurimis*, sentenza n. 274 del 2017, sentenze n. 266 e n. 250 del 2013). Infatti, l'assenza di un risultato univoco di amministrazione, l'incongruità degli elementi aggregati per il suo calcolo e l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari – che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale – coinvolgono la legge di approvazione del rendiconto 2013 nella sua interezza, non essendo utilmente scindibili gli elementi che ne compongono la struttura. È utile ribadire che «l'efficacia di diritto sostanziale che il rendiconto riveste in riferimento ai risultati dai quali scaturisce la gestione finanziaria successiva e l'invalidità delle partite destinate, attraverso la necessaria aggregazione, a determinarne le risultanze, pregiudicano irrimediabilmente l'armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell'equilibrio del bilancio» (sentenza n. 274 del 2017) anche negli esercizi successivi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare);

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale delle residue disposizioni della medesima legge reg. n. 16 del 2017.

SENTENZA N. 250 ANNO 2017

Previdenza – Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici – Rivalutazione automatica per gli anni 2012 e 2013, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 – Criteri di calcolo – Riconoscimento sulla base di misure percentuali riferite al trattamento minimo INPS – Disciplina del computo degli incrementi perequativi ai fini della determinazione della base di calcolo per gli anni successivi (c.d. “trascinamento”) – Denunciato contrasto con il principio del legittimo affidamento nonché con il giudicato costituzionale – Insussistenza – Non fondatezza della questione.

Previdenza – Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici – Rivalutazione automatica per gli anni 2012 e 2013 in attuazione della sentenza n. 70 del 2015 – Criteri di calcolo – Riconoscimento sulla base di misure percentuali riferite al trattamento minimo INPS – Disciplina del computo degli incrementi perequativi ai fini della determinazione della base di calcolo per gli anni successivi (c.d. “trascinamento”) – Denunciato contrasto con il principio, anche convenzionale, dell’equo processo – Insussistenza – Non fondatezza della questione.

Previdenza – Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici – Rivalutazione automatica per gli anni 2012 e 2013 in attuazione della sentenza n. 70 del 2015 – Criteri di calcolo – Riconoscimento sulla base di misure percentuali riferite al trattamento minimo INPS – Disciplina del computo degli incrementi perequativi ai fini della determinazione della base di calcolo per gli anni successivi (c.d. “trascinamento”) – Denunciata violazione del diritto al rispetto dei propri beni – Insussistenza – Non fondatezza della questione.

Previdenza – Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici – Rivalutazione automatica per gli anni 2012 e 2013 in attuazione della sentenza n. 70 del 2015 – Criteri di calcolo – Riconoscimento sulla base di misure percentuali riferite al trattamento minimo INPS – Disciplina del computo degli incrementi perequativi ai fini della determinazione della base di calcolo per gli anni successivi (c.d. “trascinamento”) – Asserta natura tributaria della misura – Denunciata violazione dei principi dell’universalità dell’imposizione a parità di capacità contributiva e di eguaglianza – Insussistenza – Non fondatezza della questione.

Previdenza – Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici – Rivalutazione automatica per gli anni 2012 e 2013 in attuazione della sentenza n. 70 del 2015 – Criteri di calcolo –

Riconoscimento sulla base di misure percentuali riferite al trattamento minimo INPS – Disciplina del computo degli incrementi perequativi ai fini della determinazione della base di calcolo per gli anni successivi (c.d. “trascinamento”) – Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza – Insussistenza – Non fondatezza della questione.

Previdenza – Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici – Rivalutazione automatica per gli anni 2012 e 2013 in attuazione della sentenza n. 70 del 2015 – Blocco per i trattamenti superiori a sei volte il trattamento minimo INPS – Disciplina del computo degli incrementi perequativi ai fini della determinazione della base di calcolo per gli anni successivi (c.d. “trascinamento”) – Denunciata violazione del principio di adeguatezza dei trattamenti pensionistici – Insussistenza – Non fondatezza della questione.

Previdenza – Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici – Rivalutazione automatica per gli anni 2012 e 2013 in attuazione della sentenza n. 70 del 2015 – Criteri di calcolo – Riconoscimento sulla base di misure percentuali riferite al trattamento minimo INPS – Disciplina del computo degli incrementi perequativi ai fini della determinazione della base di calcolo per gli anni successivi (c.d. “trascinamento”) – Denunciata violazione del principio di proporzionalità tra trattamenti e lavoro prestato – Insussistenza – Non fondatezza della questione.

Previdenza – Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici – Rivalutazione automatica per l'anno 2014 – Blocco per quelli superiori a sei volte il minimo INPS – Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza, nonché di adeguatezza e proporzionalità dei trattamenti pensionistici – Insussistenza – Non fondatezza delle questioni.

Previdenza – Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici – Rivalutazione automatica per quelli superiori a sei volte il minimo INPS – Asserito blocco per un triennio – Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza nonché di adeguatezza e proporzionalità dei trattamenti pensionistici – Erroneo presupposto interpretativo – Non fondatezza delle questioni.

Previdenza – Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici – Rivalutazione automatica per gli anni 2012, 2013 e 2014 – Criteri di calcolo – Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, nonché di adeguatezza e proporzionalità dei trattamenti

pensionistici – Erroneo presupposto interpretativo – Non fondatezza delle questioni.

Considerato in diritto

1.– Con quindici ordinanze, i Tribunali ordinari di Palermo (reg. ord. n. 36 del 2016), Milano (reg. ord. n. 124 del 2016), Brescia (reg. ord. n. 188 del 2016), Napoli (reg. ord. n. 237 del 2016), Genova (reg. ord. n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016), Torino (reg. ord. n. 278 del 2016), La Spezia (reg. ord. n. 24 e n. 25 del 2017), e Cuneo (reg. ord. n. 43, n. 44, n. 77 e n. 78 del 2017), nonché la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna (reg. ord. n. 101 del 2016), hanno sottoposto a questa Corte questioni di legittimità costituzionale: a) dei commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-*bis*), rispettivamente, dai numeri 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109; b) dell'art. 1, comma 483, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)».

1.1.– Tutti i giudici rimettenti sono investiti di ricorsi proposti, nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), da uno o più pensionati, i quali chiedono l'accertamento del diritto alla rivalutazione automatica del proprio trattamento pensionistico quale spetterebbe loro sulla base della disciplina individuata – quando indicata – ora nell'art. 69, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», ora nell'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), nonché, nella quasi totalità dei casi, la condanna dell'INPS a corrispondere loro la differenza tra quanto effettivamente liquidato e quanto spetterebbe sulla base della suddetta disciplina. Le domande dei ricorrenti riguardano, nella maggior parte dei giudizi, solo la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici relativa agli anni 2012 e 2013. Soltanto in alcuni casi (reg. ord. n. 101, n. 124, n. 188, n. 244 e n. 278 del 2016, n. 25 e n. 78 del 2017), le domande concernono anche la rivalutazione relativa ad annualità successive.

1.2.– I denunciati commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 sono stati adottati al dichiarato fine (indicato nell'alinea dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 65 del 2015), di «dare attuazione» – nel rispetto «del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza

pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale» – ai «principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015», che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., del testo previgente del comma 25 del d.l. n. 201 del 2011, «nella parte in cui prevede[va] che “In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento”».

In particolare, il comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 1, numero 1), del d.l. n. 65 del 2015, detta una nuova disciplina della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per gli anni 2012 e 2013. Nel lasciarne fermo il riconoscimento nella misura del cento per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS (lettera *a*), esso esclude qualsiasi rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte (e non più a tre volte) il trattamento minimo INPS (lettera *e*). Ai trattamenti pensionistici compresi tra quelli superiori a tre volte e fino a sei volte il trattamento minimo INPS – che nel testo previgente erano anch'essi esclusi dalla cosiddetta perequazione – l'attuale comma 25 la riconosce in misure percentuali decrescenti all'aumentare dell'importo complessivo del trattamento pensionistico e, in particolare, nelle misure del: 40 per cento per i trattamenti superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte lo stesso (lettera *b*); 20 per cento per i trattamenti superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte lo stesso (lettera *c*); 10 per cento per i trattamenti superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte lo stesso (lettera *d*).

Quanto al comma 25-*bis*, esso stabilisce le percentuali in cui gli incrementi perequativi attribuiti dal comma 25 per gli anni 2012 e 2013 sono riconosciuti ai fini della determinazione della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS negli anni 2014 e 2015 (20 per cento) e a decorrere dall'anno 2016 (50 per cento).

Mentre alcuni dei rimettenti hanno denunciato soltanto il comma 25 (reg. ord. n. 36, n. 124, n. 188 e n. 237 del 2016, n. 24 e n. 25 del 2017), altri hanno esteso le proprie censure anche al comma 25-*bis* (reg. ord. n. 101, n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016, n. 43, n. 44, n. 77 e n. 78 del 2017). Nel giudizio reg. ord. n. 278 del 2016, peraltro, è denunciato soltanto il comma 25-*bis*.

1.2.1.– Secondo quattordici delle quindici ordinanze di rimessione, la normativa di cui ai denunciati commi 25 e/o 25-bis violerebbe, anzitutto, l'art. 136 della Costituzione, per violazione del giudicato costituzionale della sentenza n. 70 del 2015, poiché, non riconoscendo la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS (lettera *e* del comma 25) riprodurrebbe la disciplina dichiarata incostituzionale con la predetta sentenza (reg. ord. n. 101, n. 124, n. 188 e n. 237 del 2016, n. 24, n. 43 e n. 44 del 2017), ne neutralizzerebbe gli effetti (reg. ord. n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016) o detterebbe una disciplina che presenta vizi analoghi a quelli da essa censurati (reg. ord. n. 278 del 2016, n. 77 e n. 78 del 2017). Inoltre, riconoscendo la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte e pari o inferiori a sei volte il suddetto trattamento minimo soltanto nelle misure percentuali previste dalle lettere *b*), *c*) e *d*) del comma 25, tale normativa limiterebbe gli effetti della sentenza n. 70 del 2015 (reg. ord. n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016, n. 25, n. 43 e n. 44 del 2017) o detterebbe una disciplina che presenta vizi analoghi a quelli da essa censurati (reg. ord. n. 124 del 2016, n. 24, n. 25, n. 77 e n. 78 del 2017).

1.2.2.– Ad avviso della sola Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna (reg. ord. n. 101 del 2016), i denunciati commi 25 (in specie, la lettera *e*) e 25-bis dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, violerebbero anche gli artt. 2, 3, 23 e 53 Cost., poiché la «misura di azzeramento della rivalutazione automatica per gli anni 2012-2013, 2014-2015 e dal 2016, relativa ai trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS» configurerebbe una prestazione patrimoniale di natura tributaria «lesiva del principio dell'universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva, in quanto posta a carico di una sola categoria di contribuenti».

1.2.3.– Tutti i rimettenti – con la sola esclusione del Tribunale di Torino (reg. ord. n. 278 del 2016) – lamentano che i denunciati commi 25 e 25-bis violerebbero gli artt. 3, 36 e 38 Cost., poiché presenterebbero gli stessi profili di contrasto con tali parametri ascritti dalla sentenza n. 70 del 2015 a carico del previgente comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011.

Secondo i giudici *a quibus*, anche i denunciati commi 25 e 25-bis violerebbero i principi di eguaglianza e di ragionevolezza (di cui all'art. 3 Cost.), nonché di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti di quiescenza (di cui, rispettivamente, all'art. 38, secondo comma, e all'art. 36, primo comma, Cost.). A tale riguardo, i rimettenti sottolineano che, negando la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS (lettera *e* del comma 25) o prevedendola in percentuali limitate per i trattamenti pensionistici compresi tra quelli superiori a tre volte il predetto trattamento minimo e quelli fino a sei volte lo stesso (lettere *b*, *c* e *d* dello stesso comma), i denunciati commi 25 e

25-*bis*, similmente al previgente comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, incidono su trattamenti previdenziali complessivi modesti (reg. ord. n. 36 del 2016, n. 24, n. 25, n. 43, n. 44, n. 77 e n. 78 del 2017); non prevedono alcuna forma di recupero (reg. ord. n. 36 del 2016); producono effetti negativi anche sulla perequazione per gli anni successivi (reg. ord. n. 36, n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016, n. 24, n. 25, n. 43, n. 44, n. 77 e n. 78 del 2017); non fanno emergere le ragioni per cui, nel bilanciamento da essi operato, le esigenze finanziarie di risparmio di spesa siano risultate prevalenti sul sacrificato interesse dei pensionati alla conservazione del potere di acquisto dei propri trattamenti pensionistici (reg. ord. n. 101, n. 124, n. 188, n. 237, n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016, n. 24, n. 25, n. 43, n. 44, n. 77 e n. 78 del 2017). Inoltre, diversamente dall'art. 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale) – che la sentenza di questa Corte n. 316 del 2010, richiamata dalla sentenza n. 70 del 2015, aveva ritenuto non in contrasto con gli artt. 3, 36 e 38, secondo comma, Cost. – i commi oggetto della censure odierne negano la rivalutazione automatica ai trattamenti superiori a sei volte anziché a otto volte il trattamento minimo INPS (reg. ord. n. 101, n. 188, n. 237, n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016, n. 24 del 2017); incidono su un biennio, anziché su un solo anno (reg. ord. n. 101, n. 124, n. 188, n. 237, n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016, n. 24, n. 25, n. 43, n. 44, n. 77 e n. 78 del 2017); non indicano uno specifico scopo solidaristico interno al sistema previdenziale (reg. ord. n. 101, n. 242, n. 243, n. 244 del 2016). I commi denunciati, infine, là dove riconoscono la rivalutazione automatica, lo fanno in percentuale assai esigua e inferiore a quella prevista sia per gli anni precedenti (dall'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000) sia per quelli successivi (dall'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013) (reg. ord. n. 25 del 2017).

1.2.4.– Ad avviso della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna (reg. ord. n. 101 del 2016) e del Tribunale ordinario di Cuneo (reg. ord. n. 44 del 2017), la lettera *e* del comma 25 e, rispettivamente, le lettere *b*), *c*), *d*), *e*) del comma 25 e il comma 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 violerebbero anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848. Dettando una disciplina retroattiva della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per gli anni 2012 e 2013 che riproduce quella dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 70 del 2015 (reg. ord. n. 101 del 2016) o che, comunque, è diversa da quella applicabile in seguito a tale sentenza (disciplina che è individuata dal

Tribunale di Cuneo nell'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000), tali disposizioni violerebbero il diritto a un processo equo, garantito dal richiamato parametro convenzionale.

Secondo la sezione regionale della Corte dei conti, il denunciato comma 25, lettera *e*), violerebbe anche, per le stesse ragioni, i principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto, di cui all'art. 3 Cost.

1.2.5.– Sempre ad avviso della Corte dei conti (reg. ord. n. 101 del 2016), la lettera *e*) del comma 25 e il comma 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2001 violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost., anche in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU – firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con la legge n. 848 del 1955 – che riconosce a ogni persona il «diritto al rispetto dei suoi beni», perché, privando, in modo permanente, i pensionati titolari di trattamenti complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS del «“bene” [della] “perequazione automatica”», che «spetta [loro] alla luce della sentenza n. 70 del 2015, [...] non sembra avere disciplinato detto “bene” [...] nel rispetto del requisito dell'equo bilanciamento alla luce del principio per cui ogni ingerenza su un “bene” della persona debba essere ragionevolmente proporzionata al fine perseguito, [...] con conseguente incisione individuale eccessiva dei diritti di detti pensionati».

1.3.– Quanto al comma 483 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, esso – come modificato dall'art. 1, comma 286, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» – disciplina la misura della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per il quinquennio 2014-2018, riconoscendola nelle percentuali, decrescenti all'aumentare dell'importo complessivo del trattamento pensionistico, del: 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS (lettera *a*); 95 per cento per i trattamenti complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte lo stesso (lettera *b*); 75 per cento per i trattamenti complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte lo stesso (lettera *c*); 50 per cento per i trattamenti complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte lo stesso (lettera *d*); 40 per cento per l'anno 2014 e 45 per cento per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, con la specificazione che, «per il solo anno 2014, [la rivalutazione automatica] non è riconosciuta con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS».

Tale comma 483 è censurato, in via principale, dal solo Tribunale di Brescia (reg. ord. n. 188 del 2016), secondo cui, in particolare, la lettera *e*) dello stesso, col riconoscere la

rivalutazione automatica, per l'anno 2014, dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS solo nella misura del 40 per cento e con l'esclusione delle fasce di importo superiori a sei volte il predetto trattamento minimo, violerebbe il principio di adeguatezza dei trattamenti pensionistici, di cui all'art. 38, secondo comma, Cost., impedendone la conservazione del valore nel tempo, e il «principio di proporzionalità tra pensione [...] e retribuzione goduta durante l'attività lavorativa», di cui all'art. 36, primo comma, Cost., nonché i principi derivanti dall'applicazione congiunta degli artt. 3, 36 e 38 Cost., in quanto, «violando il principio di proporzionalità tra pensione e retribuzione e quello di adeguatezza della prestazione previdenziale, altera il principio di eguaglianza e ragionevolezza, causando una irrazionale discriminazione in danno della categoria dei pensionati».

1.4.– Infine, quattro delle quindici ordinanze di rimessione hanno sollevato anche questioni in via subordinata, nel caso in cui fossero ritenute non fondate quelle da esse prospettate in via principale.

1.4.1.– Il Tribunale ordinario di Milano (reg. ord. n. 124 del 2016), nel caso in cui fossero ritenute non fondate quelle da esso sollevate nei confronti dell'art. 24, comma 25, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*), del d.l. n. 201 del 2011, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del «DL 65» – e, quindi, delle suddette disposizioni del comma 25, come sostituito dall'art. 1, comma 1, numero 1), del d.l. n. 65 del 2015 – congiuntamente all'art. 1, comma 483, lettera *e*), della legge n. 147 del 2013. Secondo il rimettente, tali disposizioni violerebbero gli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., in quanto, per i trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, sarebbe previsto «il blocco della rivalutazione [...] addirittura [per] un triennio (2012, 2013 e 2014)», nella «totale assenza di alcuna ponderazione [...] del sacrificio richiesto ai pensionati con [il] trattamento più elevato rispetto alle proprie esigenze di bilancio», atteso che «il legislatore del 2015, nel proprio intervento retroattivo a seguito della sentenza di incostituzionalità, non ha minimamente preso in considerazione la gravosità del proprio intervento avendo anche riguardo a quanto già disposto con la legge di stabilità per l'anno 2014».

1.4.2.– Sempre in via subordinata, il Tribunale ordinario di Genova (reg. ord. n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016) ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, commi 25 (nel caso dei giudizi reg. ord. n. 242 e n. 244 del 2016, limitatamente alla lettera *b*) e 25-*bis* del d.l. n. 201 del 2011, «in collegamento» con l'art. 1, comma 483, lettere *d*) ed *e*), della legge n. 147 del 2013, per violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., in quanto la «combinazione» di tali disposizioni comporterebbe «l'azzeramento della rivalutazione annuale delle pensioni d'importo sei volte superiore al trattamento minimo per un triennio ed

un'applicazione successiva del meccanismo perequativo in misura inferiore alla metà per un ulteriore triennio», effetti di cui «non si è preoccupato il legislatore del 2015, omettendo di coordinare le diverse disposizioni», sicché, considerato che «la soglia del sestuplo del trattamento minimo INPS» include pensioni di valore ben più modesto rispetto a quelle che, secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 316 del 2010, sono dotate di margini di resistenza all'inflazione, «il sacrificio che deriverebbe dall'applicazione combinata del doppio meccanismo risulterebbe sproporzionato e, di conseguenza, irragionevole».

2.– Poiché le questioni hanno a oggetto, per la gran parte, le stesse disposizioni, e queste sono censurate in riferimento a parametri e con argomentazioni in larga misura coincidenti, i giudizi devono essere riuniti, per essere congiuntamente trattati e decisi.

3.– Deve essere confermata la dichiarazione di inammissibilità degli interventi spiegati, nel giudizio reg. ord. n. 124 del 2016, dal Sindacato autonomo dipendenti INAIL in pensione e dall'Associazione sindacale nazionale pensionati dipendenti INPS, per le ragioni esposte nell'ordinanza letta nel corso dell'udienza pubblica e allegata alla presente sentenza.

Devono inoltre essere dichiarati inammissibili perché tardivi – in quanto effettuati con un atto depositato soltanto il 23 ottobre 2017, ben oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* degli atti introduttivi dei giudizi previsto dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale – gli interventi, in tutti i giudizi, del Codacons (Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori) e di G. P., nella qualità di «pensionato» (*ex plurimis*: sentenza n. 35 del 2017 e ordinanza letta all'udienza del 24 gennaio 2017, allegata a tale sentenza; sentenza n. 187 del 2016 e ordinanza letta all'udienza del 17 maggio 2016, allegata a tale sentenza).

4.– Va preliminarmente rilevato che alcune delle parti private costituite hanno dedotto la violazione di parametri ulteriori rispetto a quelli indicati nelle ordinanze di rimessione.

In particolare, G. C., costituito nel giudizio reg. ord. n. 36 del 2016, ha dedotto la violazione dell'art. 136 Cost., mentre S. P., R. S., V. V., F. M. e F. B., costituiti nel giudizio reg. ord. n. 24 del 2017, sul presupposto della natura tributaria della misura censurata, hanno dedotto la violazione degli artt. 3, 23 e 53 Cost., parametri, tutti, non evocati nelle rispettive ordinanze di rimessione (la seconda delle quali aveva anzi dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dai ricorrenti in riferimento agli artt. 3, 23 e 53 Cost.).

Le suddette censure si traducono entrambe in questioni non sollevate dai giudici *a quibus* e sono, pertanto, inammissibili. Infatti, in base alla costante giurisprudenza di questa Corte, «l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione; non possono, pertanto, essere presi in

considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia eccepiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (*ex plurimis*, sentenze n. 96 del 2016; n. 231 e n. 83 del 2015)» (sentenza n. 29 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 214 del 2016).

5.– Devono ora essere esaminate le eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate in via principale dai rimettenti prospettate dall'INPS e dal Presidente del Consiglio dei ministri.

5.1.– L'INPS ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate con l'ordinanza n. 101 del 2016, con riguardo alla «rilevanza» delle stesse, sotto tre profili. In particolare, ad avviso dell'Istituto, il giudice rimettente avrebbe affermato «di non aver percepito con sufficiente nettezza l'esigenza di bilanciamento del sacrificio imposto a talune categorie di pensionati con le necessità di bilancio e di tenuta del sistema» sulla sola base dell'esame delle disposizioni censurate, senza neppure menzionare gli atti parlamentari e i documenti di «Verifica delle quantificazioni» che le accompagnano, con un «approccio alla lettura della norma [...] errato e [che] conduce ad apprezzamenti sommari e superficiali». Detto giudice si sarebbe limitato «a una mera enunciazione dei principi consacrati negli artt. 36 e 38 della Costituzione, [...] senza procedere alla loro interpretazione alla luce della giurisprudenza della Consulta e senza considerare gli altri di uguale rango ai fini del necessario bilanciamento, con particolare riferimento alla previsione dell'art. 81 della Carta», il che «non è sufficiente [...] a fondare un giudizio di non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale di una norma». Avrebbe trascurato inoltre di calare i condivisibili principi enunciati nel particolare attuale momento storico in cui «l'inflazione è pari a zero o addirittura negativa» e, per tale ragione, omette di precisare l'entità di un danno che risulta sostanzialmente assai limitato e comunque sopportabile per le categorie di pensionati colpiti dall'intervento. Quest'ultimo profilo di inammissibilità è prospettato dall'INPS anche con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale sollevate con le ordinanze n. 188, n. 237, n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016, n. 24, n. 43, n. 44, n. 77 e n. 78 del 2017.

Tali eccezioni non sono fondate.

Esse riguardano non tanto la rilevanza quanto la non manifesta infondatezza delle questioni – rilievo che, per il secondo profilo, è confermato anche dalla circostanza che l'INPS, pur definendola un'eccezione «quanto alla rilevanza», lamenta poi che ciò che afferma il rimettente «non è sufficiente [...] a fondare un giudizio di non manifesta infondatezza della questione» – e, col richiamare la necessità che il bilanciamento di cui le disposizioni denunciate sono espressione venga valutato anche alla luce di quanto emerge dagli atti parlamentari, tenendo

conto di tutti i contrapposti interessi, della giurisprudenza costituzionale e dell'attuale contesto storico, risultano sostanzialmente rivolte a fornire argomenti contrari a quelli posti dai rimettenti a fondamento delle proprie censure, sicché non ostano all'ammissibilità di queste ma devono essere più propriamente rimesse all'esame del merito.

5.2.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tutte le questioni sollevate sarebbero inammissibili «nella misura in cui devono ritenersi insindacabili le scelte discrezionali del legislatore in ordine alla modalità e ai tempi della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici; laddove, come nel caso di specie, tale intervento sia necessitato dal dare attuazione ai principi enunciati nella [...] sentenza n. 70/16 [*recte*: n. 70/15], tenendo conto dell'eccezionalità della situazione economica internazionale, dell'esigenza prioritaria del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche garantendo l'equilibrio di bilancio dell'ente previdenziale».

L'eccezione non è fondata.

In proposito, è sufficiente osservare che la discrezionalità spettante al legislatore nella scelta dei meccanismi diretti ad assicurare nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici trova pur sempre un limite nel «criterio di ragionevolezza». Quest'ultimo, «così come delineato dalla giurisprudenza citata [della Corte costituzionale] in relazione ai principi contenuti negli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali» (sentenza n. 70 del 2015).

Ne consegue che la sussistenza della discrezionalità legislativa invocata dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri non esclude la necessità di verificare nel merito le scelte di volta in volta operate dal legislatore riguardo ai meccanismi di rivalutazione dei trattamenti pensionistici, quale che sia il contesto giuridico e di fatto nel quale esse si inseriscono, contesto del quale questa Corte, nel compiere tale verifica, non potrà, ovviamente, non tenere conto.

5.3.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la motivazione dell'ordinanza n. 278 del 2016 sarebbe «tanto scarna da rendere [la stessa] inammissibile per difetto di motivazione sul requisito [...] della non manifesta infondatezza».

Anche questa eccezione non è fondata.

La motivazione dell'ordinanza n. 278 del 2016, ancorché succinta, consente di comprendere la ragione della doglianza del rimettente, il quale ritiene che il denunciato comma 25-*bis* prevedrebbe il «blocc[o della] rivalutazione delle pensioni» superiori a sei volte il trattamento minimo INPS «per gli anni 2014 e seguenti», con il conseguente contrasto con il giudicato della sentenza n. 70 del 2015 – secondo cui, sempre con le parole del rimettente, «il blocco del

meccanismo perequativo deve essere necessariamente contenuto nel tempo» – e la violazione dell'art. 136 Cost.

Da ciò l'infondatezza dell'eccezione prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

6.– Nel passare al merito, devono essere anzitutto scrutinate le questioni aventi a oggetto i commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, verso cui soprattutto si dirigono le censure dei rimettenti.

6.1. – La censura di violazione dell'art. 136 Cost., secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre», proprio perché «attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (sentenze n. 2 del 2015, n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010).

La stessa censura deve pertanto essere esaminata per prima, al fine di valutare se la disciplina denunciata costituisca una riproposizione della stessa volontà normativa già ritenuta lesiva della Costituzione (*ex plurimis*, sentenza n. 5 del 2017).

La questione sollevata non è fondata.

Nell'intento dichiarato di dare attuazione alla sentenza di questa Corte n. 70 del 2015, il legislatore ha operato un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nella materia.

L'art. 1, comma 1, numero 1), del d.l. n. 65 del 2015 ha, infatti, introdotto una nuova disciplina della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici relativa agli anni 2012 e 2013, diversa da quella dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 70 del 2015, poiché riconosce la perequazione, in misura percentuale decrescente, anche ai trattamenti pensionistici – in precedenza esclusi dalla stessa – compresi tra quelli superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e quelli fino a sei volte lo stesso trattamento.

Inoltre, il denunciato comma 25-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 1, numero 2), del d.l. n. 65 del 2015, regola il cosiddetto “trascinamento”, ossia il computo degli incrementi perequativi, reintrodotti dal comma 25 per gli anni 2012 e 2013, ai fini della determinazione della base di calcolo per la rivalutazione automatica per gli anni successivi.

Non vi è dunque una «mera riproduzione» (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) della normativa dichiarata incostituzionale, né la realizzazione, «“anche se indirettamente”, [di] esiti corrispondenti» (sentenze n. 5 del 2017, n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966).

Le disposizioni denunciate presentano, al contrario, «significative novità normative» rispetto al precedente regime (sentenza n. 262 del 2009).

Né è corretto sostenere – come fanno alcuni dei rimettenti – che la violazione del giudicato costituzionale deriverebbe dal fatto che parte del risultato normativo di tali disposizioni corrisponde a quello del comma 25 dell’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 70 del 2015 (come accade, in particolare, con riguardo alla disciplina della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS). La disciplina dettata dal legislatore, infatti, deve essere considerata nella sua interezza, perché costituisce un complessivo – ancorché temporaneo – nuovo disegno della perequazione dei trattamenti pensionistici. Ciò che rileva, dunque, ai fini dello scrutinio della violazione del giudicato costituzionale, è «il complesso delle norme che si succedono nel tempo» (sentenza n. 262 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 87 del 2017).

L’art. 1, comma 1, del d.l. n. 65 del 2015 rappresenta l’espressione di una scelta rispetto alla quale l’intervento di questa Corte non ha potuto «determinare, a svantaggio del legislatore, effetti corrispondenti a quelli di un “esproprio” della potestà legislativa sul punto» (sentenza n. 169 del 2015).

La sentenza n. 70 del 2015 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, «nei termini esposti», del primo periodo del previgente comma 25 dell’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, in ragione del fatto che, con tale disposizione, il legislatore aveva fatto cattivo uso della discrezionalità a esso spettante (punto 8 del *Considerato in diritto*), poiché nel bilanciare l’interesse dei pensionati alla conservazione del potere d’acquisto dei propri trattamenti pensionistici con le esigenze finanziarie dello Stato, pure meritevoli di tutela, aveva irragionevolmente sacrificato il primo, «in particolar modo, [quello dei] titolari di trattamenti previdenziali modesti», in nome di esigenze finanziarie neppure illustrate (punto 10 del *Considerato in diritto*).

Tale sentenza demandava al legislatore un intervento che, emendando questi vizi, operasse un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, nel rispetto dei «limiti di ragionevolezza e proporzionalità», senza che alcuno di essi risultasse «irragionevolmente sacrificato».

L’art. 1, comma 1, del d.l. n. 65 del 2015 – dichiaratamente adottato «Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza [...] n. 70 del 2015» – ha introdotto una nuova non irragionevole modulazione del meccanismo che sorregge la perequazione, la cui portata è stata ridefinita compatibilmente con le risorse disponibili.

Va ancora osservato che la nuova disciplina, nell’accogliere la sollecitazione di questa Corte, non poteva nel caso in questione che produrre effetti retroattivi, purché circoscritti – come in effetti è stato – all’arco temporale relativo agli anni 2012 e 2013 cui faceva riferimento la disposizione annullata.

Un tale effetto retroattivo è dunque coerente con la finalità di una misura legislativa che, in attuazione della sentenza di questa Corte, si prefiggeva di sostituire – per il biennio 2012-2013 – la disciplina della perequazione, secondo diverse modalità, espressive di un nuovo bilanciamento degli interessi costituzionali coinvolti, rispettoso dei «limiti di ragionevolezza e proporzionalità» (per un intervento legislativo retroattivo conseguente a una declaratoria di illegittimità costituzionale, sentenza n. 87 del 2017).

6.2.– Collegata a quanto si è detto circa la peculiare finalità attuativa del giudicato costituzionale, che è propria delle disposizioni denunciate, e la connessa portata retroattiva delle stesse, è la trattazione delle questioni sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., in relazione ai principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto, e all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al diritto a un equo processo garantito dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU.

Tali questioni – basate su argomentazioni sostanzialmente comuni e dunque da esaminare congiuntamente – non sono fondate.

6.2.1.– Deve escludersi che, in capo ai titolari di trattamenti pensionistici, si fosse determinato un affidamento nell'applicazione della disciplina immediatamente risultante dalla sentenza n. 70 del 2015. Quest'ultima rendeva prevedibile un intervento del legislatore che, nell'esercizio della sua discrezionalità, disciplinasse nuovamente la perequazione relativa agli anni 2012 e 2013 sulla base di un bilanciamento di tutti gli interessi costituzionali coinvolti, in particolare di quelli della finanza pubblica.

Né un affidamento avrebbe potuto determinarsi, data l'immediatezza dell'intervento operato dal legislatore, tenuto conto che il d.l. n. 65 del 2015 è entrato in vigore il 21 maggio 2015, a distanza di soli ventuno giorni dal deposito, il 30 aprile 2015, della sentenza n. 70 del 2015. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, una situazione giuridica, per dar luogo a un affidamento, deve risultare, oltre che «sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento», anche «protratta per un periodo sufficientemente lungo» (sentenza n. 56 del 2015).

6.2.2.– La finalità attuativa della sentenza di questa Corte n. 70 del 2015 propria dell'intervento operato con l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 65 del 2015, unitamente alle altre circostanze in cui esso si inserisce, escludono che i denunciati commi 25 e 25-bis – rispettivamente sostituito e inserito dall'art. 1, comma 1 – siano in contrasto con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU.

La Corte EDU ha precisato che tale articolo «non può [...] essere interpretato nel senso di impedire ogni ingerenza dei pubblici poteri in un procedimento giudiziario pendente del quale sono parti» (sentenze 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint Pie X e Blanche

de Castille e altri contro Francia e 23 ottobre 1997, National and Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society and the Yorkshire Building Society contro Regno Unito).

In particolare, nelle citate sentenze, la Corte di Strasburgo ha asserito che, al fine di valutare se un intervento normativo retroattivo idoneo a incidere sull'esito di procedimenti in corso integri una violazione del principio della parità delle armi, occorre «tenere conto di tutte le circostanze della causa» e «delle ragioni che lo Stato [...] ha avanzato per giustificare l'intervento» (sentenze citate sui casi OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint Pie X e Blanche de Castille e altri contro Francia e National and Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society and the Yorkshire Building Society contro Regno Unito).

Le circostanze e le ragioni dell'intervento operato con l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 65 del 2015 portano a escludere che esso, ancorché incida sull'esito di procedimenti in corso, violi l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU. Infatti, lo scopo di tale intervento non era quello di incidere sull'esito di processi di cui lo Stato era parte, ma quello, espressamente dichiarato, di «dare attuazione ai principi enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015», operando, con riguardo a tutti i trattamenti pensionistici, un nuovo bilanciamento tra l'interesse dei pensionati e le esigenze finanziarie dello Stato. Oltre a eliminare le possibili incertezze in ordine alla disciplina applicabile in seguito a tale sentenza, l'intervento si proponeva di rimediare ai vizi di irragionevolezza e sproporzione della disposizione dichiarata incostituzionale.

6.3.– Anche la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, non è fondata.

Ricorrono, infatti, le condizioni che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, rendono un'ingerenza nel diritto al rispetto dei propri beni – nella specie, il credito relativo alla perequazione automatica per gli anni 2012 e 2013 che sarebbe spettata a seguito della sentenza n. 70 del 2015 – compatibile con l'invocato parametro interposto (in proposito, da ultimo, Grande Camera, sentenze 13 dicembre 2016, Bélané Nagy contro Ungheria e 5 settembre 2017, Fábíán contro Ungheria, entrambe in tema di diritti a prestazioni sociali).

L'espresso collegamento delle disposizioni denunciate all'attuazione della sentenza di questa Corte n. 70 del 2015 consente di ritenere certamente sussistente il perseguimento di «un interesse pubblico (o generale)», condizione per cui la Corte EDU riconosce alle autorità nazionali un ampio margine di apprezzamento (sentenza sul caso Bélané Nagy, paragrafo 113).

Anche il requisito della proporzionalità, su cui paiono incentrarsi le censure del rimettente, è sussistente. Diversamente dall'impostazione seguita dal giudice *a quo*, l'entità dell'onere in capo ai pensionati deve essere valutata tenendo conto del trattamento complessivo a essi spettante, non riguardo alla sola perequazione automatica, sottratta per intero ai pensionati titolari di trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS, per gli anni 2012 e 2013. Ciò che rileva nella giurisprudenza della Corte EDU (oltre alle citate sentenze sui casi Fábían e Bélané Nagy, si vedano anche le sentenze 15 aprile 2014, Stefanetti e altri contro Italia, e 31 maggio 2011, Maggio e altri contro Italia), è «la sostanza del diritto alla pensione», l'esistenza, o l'assenza di un «onere esorbitante» in capo all'interessato (sentenza sul caso Bélané Nagy, rispettivamente, paragrafi 118 e 126), in definitiva, la valutazione se vi sia o non vi sia il sacrificio del diritto fondamentale alla pensione.

Alla luce di tale orientamento, si deve ritenere che il blocco della perequazione per due soli anni e il conseguente “trascinamento” dello stesso agli anni successivi non costituiscono un sacrificio sproporzionato rispetto alle esigenze, di interesse generale, perseguite dai denunciati commi 25 e 25-*bis*. Tali disposizioni incidono su una limitata percentuale dell'importo complessivo del trattamento pensionistico, non sulla disponibilità dei mezzi di sussistenza da parte di pensionati titolari di trattamenti medio-alti. Sull'entità delle perdite di prestazione e dei mezzi di sussistenza quali fattori per valutare se le autorità nazionali abbiano superato i limiti del proprio margine di apprezzamento, si è del resto espressa la Corte di Strasburgo (sentenza sul caso Fábían, rispettivamente, paragrafi 74-75 e 78-82).

6.4.– Non fondata è la censura, anch'essa prospettata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna, di violazione degli artt. 2, 3, 23 e 53 Cost., in relazione all'asserita natura tributaria dell'azzeramento della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS previsto dai denunciati commi 25, lettera *e*), e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011.

Con le sentenze n. 173 del 2016 e n. 70 del 2015, questa Corte ha già escluso che le misure di blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici abbiano natura tributaria.

Pur consapevole di tale statuizione, il rimettente afferma che le misure adottate dal legislatore in seguito alla sentenza n. 70 del 2015 «ripropongono il dubbio circa la introduzione [...] di una prestazione patrimoniale di natura tributaria», atteso che esse, oltre a non modificare un rapporto di tipo sinallagmatico, procurano una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo, dato l'effetto di “trascinamento” che le caratterizza, e sono destinate a sovvenire pubbliche spese (come sarebbe confermato dal fatto che, ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettera *b*) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza

pubblica», la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, può essere determinata anche «mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa»).

Queste argomentazioni non sono tuttavia tali da indurre questa Corte a modificare l'orientamento espresso con le due sentenze menzionate.

In proposito, è sufficiente osservare che l'effetto di "trascinamento" proprio delle censurate misure di blocco della perequazione non ne muta la natura di misure di mero risparmio di spesa e non di decurtazione del patrimonio del soggetto passivo.

Deve quindi essere ribadita la natura non tributaria delle misure di blocco della perequazione e, in particolare, di quelle previste dai denunciati commi 25, lettera e), e 25-bis, con la conseguente non fondatezza della questione sollevata, che tale natura, viceversa, presuppone.

6.5.– Non è fondata la censura secondo cui i denunciati commi 25 e 25-bis dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 violerebbero i principi di eguaglianza e di ragionevolezza (di cui all'art. 3 Cost.) nonché di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti di quiescenza (di cui, rispettivamente, all'art. 38, secondo comma, e all'art. 36, primo comma, Cost.), perché presenterebbero gli stessi profili di contrasto ravvisati dalla sentenza n. 70 del 2015 in capo al previgente comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011.

6.5.1.– La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici costituisce uno strumento tecnico teso a salvaguardare le pensioni dall'erosione del potere di acquisto causata dall'inflazione, anche dopo il collocamento a riposo (sentenza n. 70 del 2015, punto 8 del *Considerato in diritto*, che cita, in proposito, la sentenza n. 26 del 1980). Essa si prefigge di assicurare il rispetto nel tempo dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti di quiescenza (*ex plurimis*, sentenze n. 70 del 2015 e n. 208 del 2014).

Questa Corte ha scrutinato i «valori personali inerenti alla tutela previdenziale», ancorati al «principio di solidarietà (sotteso all'art. 38 Cost.) coordinato col principio di razionalità-equità (art. 3 Cost.)», tenuto conto del contenimento della spesa e chiarendo che deve essere comunque salvaguardata la garanzia di un reddito che non comprima le «esigenze di vita cui era precedentemente commisurata la prestazione previdenziale» (sentenza n. 240 del 1994).

Essa ha ritenuto raggiungibile un tale obiettivo «per il tramite e nella misura» dell'art. 38, secondo comma, Cost. (sentenza n. 156 del 1991), il che comporta «solo indirettamente» (sentenza n. 361 del 1996) un aggancio all'art. 36, primo comma, Cost., anche al fine di dare un più concreto contenuto al parametro della adeguatezza.

Su questo solido terreno è chiamata a esercitarsi la discrezionalità del legislatore, bilanciando, secondo criteri non irragionevoli, i valori e gli interessi costituzionali coinvolti. Da un lato vi è l'interesse dei pensionati a preservare il potere di acquisto dei propri trattamenti previdenziali, dall'altro vi sono le esigenze finanziarie e di equilibrio di bilancio dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 70 del 2015, n. 316 del 2010, n. 30 del 2004; ordinanze n. 383 del 2004, n. 531 del 2002, n. 256 del 2001). In questo bilanciamento, il legislatore non può «eludere il limite della ragionevolezza» (sentenza n. 70 del 2015).

Ed è tale limite che questa Corte, nella sentenza n. 70 del 2015, ha ritenuto valicato dal previgente comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, che aveva sacrificato l'interesse dei pensionati, «in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti», a vedere salvaguardato il proprio potere di acquisto in nome di contrapposte esigenze finanziarie di risparmio di spesa «non illustrate in dettaglio».

Il principio di ragionevolezza rappresenta il cardine intorno a cui devono ruotare le scelte del legislatore nella materia pensionistica e assurge, per questa sua centralità, a principio di sistema. Per assicurare una coerente applicazione di tale principio-cardine negli interventi legislativi che si prefiggono risparmi di spesa, questi ultimi devono essere accuratamente motivati, il che significa sostenuti da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi (sentenza n. 70 del 2015, punto 10 del *Considerato in diritto*). Le relazioni tecniche, illustrative degli interventi legislativi che nella materia previdenziale si prefiggono risparmi di spesa, così come ogni altra documentazione inerente le manovre finanziarie, rappresentano dunque uno strumento per la verifica delle scelte del legislatore (art. 17, commi 3 e 7, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica», e più in generale art. 18 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione»).

6.5.2. Contrariamente a quanto sostenuto da ben quattordici delle quindici ordinanze di rimessione (reg. ord. n. 36, n. 101, n. 124, n. 188, n. 237, n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016, n. 24, n. 25, n. 43, n. 44, n. 77 e n. 78 del 2017), i denunciati commi 25 e 25-*bis* sono il frutto di scelte non irragionevoli del legislatore.

Lo scopo dell'intervento è di «dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale» (alinea dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 65 del 2015). Le disposizioni citate

trovano dettagliata illustrazione nella «Relazione», nella «Relazione tecnica» e nella «Verifica delle quantificazioni» relative al disegno di legge di conversione di tale decreto (A.C. n. 3134). In tali atti parlamentari sono riferiti i dati contabili che confermano l'impostazione seguita dal legislatore, nel quadro delle regole nazionali e europee.

Alla luce di tali elementi, deve ritenersi che, diversamente dalla disciplina oggetto della sentenza n. 70 del 2015, dal disegno complessivo dei denunciati commi 25 e 25-*bis* emergono con evidenza le esigenze finanziarie di cui il legislatore ha tenuto conto nell'esercizio della sua discrezionalità. Nell'attuazione dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti pensionistici tali esigenze sono preservate attraverso un sacrificio parziale e temporaneo dell'interesse dei pensionati a tutelare il potere di acquisto dei propri trattamenti.

L'osservanza di tali principi trova conferma nella scelta non irragionevole di riconoscere la perequazione in misure percentuali decrescenti all'aumentare dell'importo complessivo del trattamento pensionistico, sino a escluderla per i trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS. Il legislatore ha dunque destinato le limitate risorse finanziarie disponibili in via prioritaria alle categorie di pensionati con i trattamenti pensionistici più bassi.

Nel valutare la compatibilità delle misure di adeguamento delle pensioni con i vincoli posti dalla finanza pubblica, questa Corte ha sostenuto che manovre correttive attuate dal Parlamento ben possono escludere da tale adeguamento le pensioni «di importo più elevato» (ordinanza n. 256 del 2001). Nel replicare, in più occasioni, una tale scelta, che privilegia i trattamenti pensionistici di modesto importo, il legislatore soddisfa un canone di non irragionevolezza che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più alto rispetto agli effetti dell'inflazione. La stessa scelta è confermata con le disposizioni censurate.

6.5.3.– Non si può ritenere che i denunciati commi 25 e 25-*bis* violino il principio di adeguatezza dei trattamenti pensionistici, di cui all'art. 38, secondo comma, Cost., che impone che ai lavoratori siano garantiti «mezzi adeguati alle [...] esigenze di vita» in situazioni che, come la vecchiaia, richiedono tutela.

6.5.3.1.– Come si è visto, la lettera *e*) del denunciato comma 25 prevede l'azzeramento, per gli anni 2012 e 2013, della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS. Ai sensi del comma 25-*bis* – censurato da alcuni dei rimettenti – l'azzeramento, bloccando anche la base di calcolo per computare la perequazione di tali trattamenti per gli anni successivi, produce effetti negativi per i pensionati.

Queste misure, tuttavia, non si ripercuotono sui trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS in modo tale da colpirne l'adeguatezza.

Dal principio enunciato dall'art. 38, secondo comma, Cost., infatti, «non può farsi discendere, come conseguenza costituzionalmente necessitata, quella dell'adeguamento con cadenza annuale di tutti i trattamenti pensionistici» (sentenza n. 316 del 2010).

Si deve anche osservare che il blocco della perequazione stabilito per due anni dai denunciati commi 25, lettera *e*), e 25-*bis*, diversamente da quello (di pari durata) previsto dal previgente comma 25 del d.l. n. 201 del 2011, non incide su trattamenti previdenziali «modesti» – elemento cui questa Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione, aveva attribuito specifico rilievo – ma soltanto su trattamenti pensionistici di importo medio-alto, quali sono da considerare quelli di importo complessivo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS (sentenza n. 70 del 2015).

Tali trattamenti, proprio per la loro maggiore entità, presentano margini di resistenza all'erosione del potere d'acquisto causata dall'inflazione, peraltro di livello piuttosto contenuto negli anni 2011 e 2012, come si evince dalla già citata «Relazione tecnica».

Si deve dunque escludere che il blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS, previsto, per gli anni 2012 e 2013, dai denunciati commi 25, lettera *e*), e 25-*bis*, possa pregiudicare l'adeguatezza degli stessi, considerati nel loro complesso, a soddisfare le esigenze di vita.

Né tale valutazione è inficiata dal fatto – su cui insistono alcuni dei rimettenti – che il censurato blocco della perequazione non prevede alcuna forma di recupero e produce i propri effetti, negativi per i pensionati, anche sulla perequazione per gli anni successivi. La mancanza di forme di recupero e l'effetto di cosiddetto “trascinamento” costituiscono, infatti – in difetto di specifiche disposizioni di segno contrario – conseguenze delle misure di blocco della perequazione delle pensioni, come questa Corte ha sottolineato nella sentenza n. 70 del 2015 (punto 9 del *Considerato in diritto*).

6.5.3.2.– Come si è anticipato, le lettere *b*), *c*) e *d*) del denunciato comma 25 riconoscono la rivalutazione automatica, per gli anni 2012 e 2013, per i trattamenti pensionistici compresi tra quelli superiori a tre volte e fino a sei volte il trattamento minimo INPS, in misura decrescente all'aumentare dei trattamenti. Ai sensi del comma 25-*bis* – pure censurato da alcuni dei rimettenti – tale rivalutazione automatica relativa agli anni 2012 e 2013 è riconosciuta, ai fini del computo della base di calcolo per quantificare la perequazione negli anni successivi, nelle misure del: 20 per cento negli anni 2014 e 2015; 50 per cento a decorrere dall'anno 2016.

Neanche in questo caso la disciplina censurata può ritenersi tale da minare l'adeguatezza alle esigenze di vita dei trattamenti pensionistici compresi tra quelli superiori a tre volte e fino a sei volte il minimo INPS.

Il riconoscimento della perequazione in misura progressivamente decrescente al crescere dell'importo complessivo di tali trattamenti (introdotto dalle lettere *b*, *c* e *d* del denunciato comma 25) si differenzia dal precedente blocco della perequazione (dettato dal previgente comma 25). Siffatti «criteri di progressività» sono stati ritenuti da questa Corte «parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e dell'adeguatezza dei trattamenti di quiescenza» (sentenze n. 173 del 2016 e n. 70 del 2015, entrambe con riferimento al comma 483 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013). Essi, infatti, assicurano ai trattamenti pensionistici una salvaguardia dall'erosione del potere d'acquisto che aumenta gradualmente al diminuire, con la riduzione del loro importo, anche della loro capacità di resistenza alla stessa erosione.

Ribadita la discrezionalità che spetta al legislatore nel bilanciare l'interesse dei pensionati alla difesa del potere d'acquisto dei propri trattamenti con le esigenze finanziarie dello Stato, le misure percentualmente decrescenti della perequazione riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, a trattamenti pensionistici medi (quali devono considerarsi, per quanto detto, quelli superiori a cinque volte e pari o inferiori a sei volte il minimo INPS) o, ancorché modesti, tuttavia pur sempre superiori a tre e a quattro volte il trattamento che costituisce il «nucleo essenziale» della tutela previdenziale (sentenza n. 173 del 2016), non sono irragionevoli. Esse, infatti, non sono tali da poter concretamente pregiudicare l'adeguatezza dei trattamenti, considerati nel loro complesso, a soddisfare le esigenze di vita.

Né a diversa valutazione può condurre il mero fatto che, a norma del denunciato comma 25-*bis*, gli incrementi perequativi attribuiti per gli anni 2012 e 2013 siano riconosciuti, ai fini della determinazione delle basi di calcolo per il computo della perequazione a decorrere dal 2014, nelle limitate percentuali indicate dallo stesso comma.

6.5.4.– Deve altresì escludersi che i denunciati commi 25 e 25-*bis* violino il principio di proporzionalità dei trattamenti pensionistici alla quantità e qualità del lavoro prestato, di cui all'art. 36, primo comma, Cost.

Nell'applicare il principio di proporzionalità ai trattamenti di quiescenza – considerati, come si è detto, nella loro funzione sostitutiva del cessato reddito di lavoro – questa Corte ha precisato che ciò non comporta «un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l'attuazione» anche di tale principio (sentenza n. 70 del 2015, punto 8 del *Considerato in diritto*).

Più di recente essa ha rimarcato che la garanzia dell'art. 38 Cost. è «agganciata anche all'art. 36 Cost., ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale» (sentenza n. 173 del 2016).

Pertanto, la determinazione del trattamento pensionistico e del suo adeguamento tiene conto anche dell'impegno individuale nella quantità e qualità del lavoro svolto nella vita attiva.

Considerato l'orientamento espresso da questa Corte, le argomentazioni sin qui spese, con riferimento al principio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost., muovono nella direzione della non irragionevolezza del bilanciamento operato dai denunciati commi 25 e 25-*bis* tra l'interesse dei pensionati e le esigenze finanziarie dello Stato. Inoltre, tali disposizioni rispettano il principio di proporzionalità dei trattamenti di quiescenza alla quantità e qualità del lavoro prestato.

In conclusione, nella costante interazione fra i principi costituzionali racchiusi negli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., si devono rinvenire i limiti alle misure di contenimento della spesa che, in mutevoli contesti economici, hanno inciso sui trattamenti pensionistici. L'individuazione di un equilibrio fra i valori coinvolti determina la non irragionevolezza delle disposizioni censurate.

6.5.5.– La sentenza n. 70 del 2015, nel richiamare la sentenza n. 316 del 2010, ne ha evidenziato le argomentazioni che conducevano a escludere il contrasto dell'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007 – che aveva previsto il blocco, per l'anno 2008, della perequazione dei trattamenti pensionistici superiori a otto volte il minimo INPS – con i principi di ragionevolezza e di adeguatezza e proporzionalità delle prestazioni previdenziali, anche in considerazione della durata solo annuale di tale blocco, della sua incidenza su pensioni «di importo piuttosto elevato» e della sua «chiara finalità solidaristica». Diversamente da quanto affermano alcuni dei rimettenti, la sentenza n. 70 del 2015 non ha interpretato tali caratteristiche quali condizioni indefettibili di costituzionalità delle misure di blocco (o di limitazione) della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, poiché ciascuna di esse non può che essere scrutinata nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce.

7.– Va ora esaminata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Brescia (reg. ord. n. 188 del 2016), dell'art. 1, comma 483, lettera e), della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui disciplina la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS per l'anno 2014.

Tale questione non è fondata.

Con la sentenza n. 173 del 2016, questa Corte ha già dichiarato l'infondatezza di una questione di legittimità costituzionale dell'intero comma 483 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, sollevata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, in riferimento ai medesimi parametri costituzionali e con riguardo a profili e argomenti sostanzialmente analoghi a quelli prospettati dal Tribunale di Brescia. Ancorché «la limitazione

della rivalutazione monetaria dei trattamenti pensionistici, per il biennio 2012-2013, di cui al citato art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011 [sia] stata dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza di questa Corte n. 70 del 2015», si è evidenziato che «questa stessa sentenza (al punto 7 del *Considerato in diritto*) ha sottolineato come da quella norma (fonte di un “blocco integrale” della rivalutazione per le pensioni di importo superiore a tre volte il minimo) si “differenzi” (non condividendone, quindi, le ragioni di incostituzionalità) l’art. 1, comma 483, della legge 147 del 2013, che, viceversa, “ha previsto, per il triennio 2014-2016, una rimodulazione nell’applicazione della percentuale di perequazione automatica sul complesso dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di cui all’art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, con l’azzeramento per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014”, ispirandosi “a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza”».

Poiché – come si è detto – il rimettente non ha prospettato profili o argomentazioni diversi rispetto a quelli già sottoposti a questa Corte con la citata ordinanza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, che possano indurre a una differente pronuncia sulla sollevata questione di legittimità costituzionale, questa deve essere dichiarata non fondata.

8.– Devono ora essere esaminate le questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcuni dei rimettenti in via subordinata.

8.1.– La questione promossa dal Tribunale ordinario di Milano (reg. ord. n. 124 del 2016) nei confronti del comma 25, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*), dell’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, congiuntamente all’art. 1, comma 483, lettera *e*), della legge n. 147 del 2013, non è fondata.

In primo luogo, appare erroneo il presupposto interpretativo da cui il rimettente muove nel sollevarla. Infatti – contrariamente a quanto dallo stesso affermato – la denunciata combinazione di più disposizioni non prevede, per i trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS, il blocco della perequazione «addirittura [per] un triennio (2012, 2013 e 2014)», ma soltanto per il 2012 e 2013, mentre, per il 2014, la lettera *e*) del comma 483 dell’art. 1 della legge n. 147 del 2013, non dispone il blocco della perequazione ma la riconosce nella misura del 40 per cento per la fascia di importo non superiore a sei volte il suddetto trattamento minimo.

In secondo luogo, l’affermazione del rimettente secondo cui «il legislatore del 2015 [...] non ha minimamente preso in considerazione la gravosità del proprio intervento avendo anche riguardo a quanto già disposto con la legge di stabilità per l’anno 2014», oltre che meramente assertiva e del tutto indimostrata, trascura di considerare che il d.l. n. 65 del 2015, nel bilanciare

l'interesse dei pensionati con le esigenze della finanza pubblica, ha inevitabilmente avuto riguardo a quanto già previsto dall'art. 1, comma 483, lettera *e*), della legge n. 147 del 2013, che incide, in generale, sul quadro della finanza pubblica. Inoltre, e più specificamente, la valutazione degli effetti, su tale quadro, del suddetto d.l. n. 65 del 2015 – in particolare, del “nuovo” comma 25-*bis* – dipendeva completamente dalla misura della rivalutazione automatica prevista dal comma 483.

Da ciò la non fondatezza della questione sollevata, in via subordinata, dal Tribunale di Milano.

8.2.– Restano da esaminare le (identiche) questioni di legittimità costituzionale promosse, in via subordinata, con tre ordinanze (reg. ord. n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016), dal Tribunale di Genova nei confronti dei commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, «in collegamento» con l'art. 1, comma 483, lettere *d*) ed *e*), della legge n. 147 del 2013.

8.2.1.– Preliminarmente, l'INPS ha eccepito l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, di quelle sollevate con le ordinanze n. 242 e n. 244 del 2016, deducendo che le censure prospettate concernono esclusivamente la disciplina dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, mentre i giudizi *a quibus* sono stati promossi da pensionati con un trattamento compreso tra tre e sei volte tale minimo.

L'eccezione è fondata.

Come correttamente rilevato dall'INPS, la censura in esame riguarda la disciplina della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, mentre nei giudizi principali nell'ambito dei quali sono state emanate le ordinanze n. 242 e n. 244 del 2016 nessuno dei pensionati ricorrenti era titolare di un trattamento pensionistico superiore a sei volte il trattamento minimo INPS. Ne consegue che l'eventuale accoglimento della questione sulla disciplina della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS non avrebbe alcuna influenza sui suddetti giudizi *a quibus*. Da ciò l'irrelevanza della questione in tali giudizi.

8.2.2.– La questione è invece rilevante nel giudizio nel cui ambito è stata emanata l'ordinanza n. 243 del 2016 – in cui uno dei due pensionati ricorrenti è titolare di un trattamento pensionistico superiore a sei volte il trattamento minimo INPS – e deve, perciò, essere scrutinata nel merito.

Essa non è fondata.

Infatti, similmente a quanto si è osservato (al punto 8.1.) con riguardo alla questione promossa in via subordinata dal Tribunale di Milano (reg. ord. n. 124 del 2016), è erroneo il presupposto interpretativo da cui muove il rimettente, atteso che – contrariamente a quanto da

lui affermato – la normativa denunciata non prevede, per i trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS, il blocco della perequazione «per un triennio» ma soltanto per il 2012 e 2013. Inoltre l’affermazione del rimettente secondo cui «il legislatore del 2015, [ha] ome[ss]o di coordinare le diverse disposizioni», oltre che meramente assertiva e del tutto indimostrata, trascura di considerare che il d.l. n. 65 del 2015, nel bilanciare l’interesse dei pensionati con le esigenze della finanza pubblica, ha inevitabilmente avuto riguardo a quanto già previsto dall’art. 1, comma 483, lettera e), della legge n. 147 del 2013.

Infine, deve essere considerata l’ulteriore – e conclusiva – asserzione del rimettente, secondo cui «il sacrificio che deriverebbe dall’applicazione combinata del doppio meccanismo risulterebbe sproporzionato e, di conseguenza, irragionevole» in quanto i trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS includono pensioni di valore ben più modesto di quelle, superiori a otto volte il predetto minimo, che la sentenza n. 316 del 2010 ha ritenuto dotate di margini di resistenza all’inflazione. Affermare che le pensioni superiori a otto volte il trattamento minimo INPS «presentano margini di resistenza all’erosione determinata dal fenomeno inflattivo» non implica che pensioni anche inferiori a detto importo non possano presentare margini, ancorché più ridotti, di resistenza all’inflazione. Il giudice *a quo* trasforma, in tal modo, una delle ragioni per cui la sentenza n. 316 del 2010 ha ritenuto che la misura prevista dell’art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, fosse conforme ai canoni di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità dei trattamenti pensionistici, in una condizione indefettibile di legittimità costituzionale delle misure di blocco della perequazione (vedi il punto 6.5.5.).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibili gli interventi, in tutti i giudizi, del Codacons (Coordinamento di associazioni per la tutela dell’ambiente e dei diritti di utenti e consumatori) e di G. P., nella qualità di «pensionato»;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 25 e 25-*bis* dell’art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 – come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-*bis*), rispettivamente, dai numeri 1) e 2) del comma 1 dell’art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109 – sollevate, in riferimento agli

artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 117, primo comma – quest’ultimo in relazione all’art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e all’art. 1 del Protocollo addizionale alla stessa – e 136 della Costituzione, dai Tribunali ordinari di Palermo, Milano, Brescia, Napoli, Genova, Torino, La Spezia, e Cuneo, nonché dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l’Emilia-Romagna, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 483, lettera *e*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», come modificato dall’art. 1, comma 286, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Brescia, con l’ordinanza indicata in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 25 dell’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come sostituito dall’art. 1, comma 1, numero 1), del d.l. n. 65 del 2015, in combinazione con l’art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Milano, con l’ordinanza indicata in epigrafe;

5) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 25 e 25-*bis* dell’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 – come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-*bis*), rispettivamente, dai numeri 1) e 2) del comma 1 dell’art. 1 del d.l. n. 65 del 2015 – «in collegamento» con l’art. 1, comma 483, lettere *d*) ed *e*), della legge n. 147 del 2013, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Genova, con l’ordinanza iscritta al n. 243 del registro ordinanze 2016;

6) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dei commi 25 e 25-*bis* dell’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 – come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-*bis*), rispettivamente, dai numeri 1) e 2) del comma 1 dell’art. 1 del d.l. n. 65 del 2015 – «in collegamento» con l’art. 1, comma 483, lettere *d*) ed *e*), della legge n. 147 del 2013, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Genova, con le ordinanze iscritte al n. 242 e al n. 244 del registro ordinanze 2016.

SENTENZA N. 124 ANNO 2017

Impiego pubblico – Retribuzioni del settore pubblico – Fissazione di un limite massimo (c.d. “tetto retributivo”), pari alla retribuzione lorda del Primo Presidente della Corte di cassazione – Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità della retribuzione, del diritto al lavoro e dell’autonomia e indipendenza della magistratura – Insussistenza dei vizi prospettati – Non fondatezza delle questioni

Impiego pubblico – Cumulo tra retribuzioni e pensioni a carico delle finanze pubbliche – Fissazione di un limite massimo di 240.000 euro annui – Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità della retribuzione e della pensione, di buon andamento dell’amministrazione, nonché del diritto al lavoro e dell’autonomia e indipendenza della magistratura – Insussistenza dei vizi prospettati – Non fondatezza delle questioni

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con venti ordinanze, undici delle quali (iscritte al reg. ord. 2015 dal n. 220 al n. 230) emesse in giudizi promossi da consiglieri della Corte dei conti, e nove (iscritte al reg. ord. 2016 dal n. 172 al n. 180) emesse in giudizi promossi da consiglieri di Stato di nomina governativa, dubita della legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», in riferimento a molteplici parametri della Carta fondamentale.

La norma censurata vieta alle amministrazioni e agli enti pubblici di erogare, a beneficio di soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, superino il limite di 240.000,00 euro annui.

La disciplina include anche i vitalizi fra i trattamenti pensionistici e si estende agli organi costituzionali, che ne attuano i principi «nel rispetto dei propri ordinamenti».

Al limite in esame non sono assoggettati «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza».

Il giudice rimettente, disattese le eccezioni di illegittimità costituzionale fondate sul contrasto con il principio di affidamento e con l’art. 53 Cost., assume che la normativa, recata dalla legge n. 147 del 2013, violi il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

Lo Stato, pur giovandosi del qualificato apporto professionale dei consiglieri della Corte dei conti e del Consiglio di Stato di nomina governativa, sceglierebbe irragionevolmente di «auto-esonerarsi» dal pagamento della retribuzione, sol perché i giudici designati già percepiscono un trattamento previdenziale in relazione a una pregressa attività di lavoro.

Le censure si appuntano anche sull'ingiustificata disparità di trattamento tra consiglieri vincitori di concorso e consiglieri di nomina governativa: a parità di attribuzioni e competenze, la norma censurata discriminerebbe i consiglieri di Stato e della Corte dei conti di nomina governativa, esposti al rischio di non essere retribuiti, in ragione del trattamento pensionistico ad altro titolo goduto, rispetto ai consiglieri vincitori di concorso, regolarmente retribuiti.

Una disciplina così congegnata lederebbe il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (art. 36 Cost.), poiché considera fungibili, in contrasto con il precetto costituzionale, «il trattamento pensionistico per un'attività precedente e il compenso per un'attività in atto, ove consentita nell'ambito dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione».

La retribuzione non potrebbe essere determinata in base all'ammontare della pensione maturata per una precedente attività professionale, elemento privo di ogni attinenza con il parametro della quantità e della qualità del lavoro svolto.

Il giudice rimettente denuncia il contrasto con l'art. 38 Cost., in quanto la drastica riduzione o l'azzeramento della contribuzione comprometterebbero la tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento in rapporto alla retribuzione concretamente percepita.

La normativa sospettata di illegittimità costituzionale si porrebbe in contrasto anche con il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), poiché sarebbe all'origine di «una irragionevole organizzazione contraria al buon andamento amministrativo mediante l'indifferenziato affidamento, a titolo oneroso ovvero a titolo gratuito, di funzioni di dichiarata rilevanza, impegno e delicatezza».

Nei giudizi instaurati dai consiglieri di Stato di nomina governativa, il Tribunale rimettente, nel recepire le eccezioni formulate dalle parti, ravvisa la violazione dell'art. 95 Cost., evocato congiuntamente con l'art. 97 Cost.: l'indirizzo politico-amministrativo del Governo, che si esprime nella nomina dei consiglieri di Stato e della Corte dei conti e nella scelta delle persone più idonee a ricoprire l'incarico, sarebbe «distolto dal suo approdo più coerente e mortificato nella libertà della sua esplicazione».

In tutte le ordinanze il giudice rimettente prospetta, da ultimo, il contrasto con gli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., alla luce dell'incidenza della normativa censurata sulla retribuzione spettante per l'esercizio della funzione giurisdizionale: l'autonomia e l'indipendenza della

magistratura sarebbero presidiate anche per quel che attiene al trattamento retributivo, e la Carta fondamentale, a tale riguardo, precluderebbe ogni interferenza indebita.

2.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con l'ordinanza iscritta al n. 211 del registro ordinanze 2016, dubita della legittimità costituzionale delle norme riguardanti il "tetto retributivo" nel comparto pubblico, racchiuse nell'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e nell'art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Il Tribunale rimettente, adito da un magistrato ordinario che era stato a capo dell'amministrazione penitenziaria, censura le limitazioni al trattamento economico annuo onnicomprensivo del personale, anche in regime di diritto pubblico, che intrattenga rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali.

L'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011 pone come limite invalicabile, per gli emolumenti e le retribuzioni a carico delle finanze pubbliche, il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione, oggi determinato in 240.000,00 euro annui, al lordo di contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali destinati a gravare sul dipendente (art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014).

Il giudice a quo argomenta che tale limitazione riduce notevolmente «la remunerazione dell'esercizio della funzione di giudice ordinario», in contrasto con l'art. 36 Cost., che prescrive la proporzione tra la retribuzione corrisposta e la quantità e la qualità del lavoro prestato.

La disciplina restrittiva, inoltre, produrrebbe una «corrispondente decurtazione del trattamento di fine servizio e pensionistico». La riduzione della retribuzione sarebbe di ostacolo alla «implementazione della tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento», in antitesi con il precetto di adeguatezza, consacrato dall'art. 38 Cost.

Un meccanismo di tal fatta si risolverebbe in «una violazione del diritto al lavoro», tutelato dall'art. 4 Cost.

La scelta dello Stato di avvalersi dell'apporto professionale del ricorrente e, in pari tempo, «di auto-esonerarsi» dal pagamento della retribuzione, a dispetto dell'elevatissimo «standard professionale raggiunto in ragione della delicatezza e dell'impegno delle funzioni da svolgere», sarebbe «costituzionalmente irragionevole».

Ad avviso del giudice rimettente, le ripercussioni della norma censurata sulla retribuzione minano le garanzie di autonomia e di indipendenza della magistratura, estese anche al trattamento retributivo.

3.– I giudizi, in quanto hanno ad oggetto questioni inscindibilmente connesse e parametri costituzionali in larga parte coincidenti, vanno riuniti per essere decisi con unica sentenza.

4.– Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dai Tribunali rimettenti, non incorrono nei profili di inammissibilità, segnalati dalle parti.

5.– La questione di legittimità costituzionale, riguardante il cumulo tra pensioni e retribuzioni, non presenta i profili di inammissibilità prospettati – in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza – nelle memorie di costituzione delle parti e nell’atto di intervento.

5.1.– È prioritario l’esame dell’eccezione proposta dalle parti costituite nei giudizi di cui al reg. ord. nn. 172, 173, 174, 175, 177, 178 e 180 del 2016.

All’esito di un articolato percorso argomentativo, le parti pervengono alla conclusione che la norma censurata sia inapplicabile e che operi la deroga prevista per i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza.

L’assunto non può essere condiviso.

L’esclusione della deroga, sancita per i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza, attiene al profilo della rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Se operasse la deroga, invocata dalle parti, non verrebbe in rilievo la disciplina restrittiva del cumulo tra pensioni e retribuzioni e la questione di legittimità costituzionale, sollevata dai Tribunali rimettenti, sarebbe irrilevante.

Trattandosi di profilo inerente alla rilevanza, questa Corte non è chiamata a sindacare la fondatezza delle diverse interpretazioni che si contendono il campo, ma soltanto a valutare se sia implausibile la premessa ermeneutica dalla quale muovono i giudici a quibus per avvalorare la rilevanza del dubbio di legittimità costituzionale.

I giudici rimettenti muovono dal presupposto che l’esonero sancita per i contratti e gli incarichi in corso abbia una portata precettiva precisa, circoscritta ai rapporti intrinsecamente temporanei. La clausola non si applicherebbe, dunque, a un rapporto di ufficio, tendenzialmente stabile e svincolato da un termine di durata precostituito.

Quanto alla discriminazione che tale lettura determinerebbe tra rapporti di ufficio e contratti e incarichi temporanei, i giudici rimettenti si fanno carico delle obiezioni mosse dalle parti e ritengono censurabile non già il più rigoroso regime previsto per i rapporti di ufficio, ma la salvaguardia disposta dal legislatore per i contratti e gli incarichi in corso, proprio in ragione dell’elemento distintivo della loro temporaneità.

Per corroborare l’interpretazione prescelta, essi pongono l’accento sull’accezione tecnica puntuale della dizione “contratti e incarichi in corso”, che vale a differenziarli rispetto al rapporto d’ufficio, assistito da peculiari garanzie di stabilità.

Da questo angolo visuale, il concetto di incarico, significativamente accostato al vocabolo “contratto”, evocherebbe, anche secondo il significato proprio delle parole (art. 12 delle preleggi), una prospettiva di temporaneità. La scadenza dell’incarico, indicata nell’incarico stesso, differisce dalla durata massima legale di un rapporto di ufficio, determinata in ragione dei limiti d’età di volta in volta stabiliti dalla legge.

Alla luce di tale ampio percorso ricostruttivo, motivato in modo esauriente e attento alle contrapposte prospettazioni delle parti, non si può ritenere implausibile la premessa ermeneutica dei giudici rimettenti, che fonda la motivazione sulla rilevanza.

5.2.– Attengono al profilo della rilevanza anche le eccezioni formulate dall’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), costituitosi nei giudizi di cui al reg. ord. nn. 221, 222 e n. 228 del 2015.

L’ente previdenziale sottolinea che l’accoglimento della questione non avrebbe alcun riflesso sui giudizi a quibus, in quanto i ricorrenti già percepiscono trattamenti previdenziali superiori al limite previsto nel comparto pubblico e l’accoglimento della questione di legittimità costituzionale non potrebbe apportare alcuna utilità concreta in ordine all’ammontare del trattamento previdenziale percepito.

Neppure tale eccezione è fondata.

Il nucleo delle censure risiede nel fatto che i ricorrenti, proprio per effetto della disciplina censurata, che impedisce di cumulare pensioni e retribuzioni a carico delle finanze pubbliche oltre il tetto di 240.000,00 euro lordi annui, non beneficino di alcuna retribuzione per le funzioni di consiglieri della Corte dei conti e del Consiglio di Stato.

Le previsioni limitative indicate intaccano la retribuzione per le funzioni attualmente svolte e non già il trattamento previdenziale.

Ove il limite censurato fosse rimosso, sarebbe possibile cumulare integralmente, così come auspicano i ricorrenti, le pensioni già maturate e le retribuzioni per la funzione giurisdizionale svolta.

Tali considerazioni confermano la rilevanza della questione sollevata.

5.3.– L’Avvocatura generale dello Stato eccepisce l’inammissibilità della questione sotto un diverso profilo, che investe la natura manipolativa dell’intervento richiesto a questa Corte.

I giudici rimettenti, nel porre in risalto il carattere indiscriminato del tetto tra pensioni e retribuzioni, lamentano che il legislatore non abbia contemplato deroghe e opzioni graduali, modulate anche sulla base dell’esercizio di funzioni più limitate o retribuite in misura più esigua.

A dire dell'Avvocatura generale dello Stato, le censure, nei termini in cui sono formulate, sconfinano nello spazio riservato alla discrezionalità legislativa, chiamata a modulare la disciplina e a graduarne gli effetti, se necessario attraverso la previsione di ipotesi intermedie.

Anche quest'eccezione deve essere disattesa.

I giudici rimettenti, pur esplorando la praticabilità di una disciplina più flessibile, sollecitano a questa Corte un intervento teso a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma censurata e non a manipolarne il contenuto in modo non costituzionalmente obbligato (in termini analoghi, sentenza n. 16 del 2017, punto 5.2. del Considerato in diritto).

5.4.– L'Avvocatura generale dello Stato ravvisa un ulteriore profilo di inammissibilità nella carenza della motivazione sulla non manifesta infondatezza, con riguardo alla violazione degli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost.

Neppure tale eccezione può essere accolta.

Le censure, formulate dai giudici a quibus in termini tutt'altro che assertivi e generici, sono suffragate dal richiamo alla giurisprudenza di questa Corte (le sentenze n. 223 del 2012 e n. 1 del 1978), che ha approfondito i rapporti tra l'autonomia e indipendenza della magistratura e la disciplina del trattamento retributivo.

6.– Anche la questione di legittimità costituzionale del limite alle retribuzioni pubbliche, sollevata con l'ordinanza iscritta al n. 221 del reg. ord. 2016, si sottrae alle eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato.

6.1.– Quest'ultima ha eccepito, in primo luogo, l'irrelevanza della questione proposta.

Il superamento del tetto retributivo verrebbe in rilievo soltanto se si accertasse che al ricorrente spetta un'indennità per il precedente ruolo di capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, ma il giudice a quo avrebbe tralasciato proprio la disamina di tale profilo.

Se il TAR rimettente, all'esito dell'istruttoria, ritenesse legittima la soppressione dell'indennità, non si applicherebbero i limiti retributivi, posti dall'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011.

L'eccezione non è fondata.

Dagli antecedenti di fatto, ripercorsi dal giudice rimettente, si può evincere che il provvedimento impugnato si fonda su molteplici ragioni, che attengono alla spettanza dell'indennità di capo dell'amministrazione penitenziaria, oggetto di autonome doglianze, e, in pari tempo, all'applicazione dell'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011.

Si deve concludere, pertanto, che le questioni di legittimità riguardanti l'art. 23-ter, e le successive specificazioni dell'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, rivestono natura

pregiudiziale. Tali norme sono il presupposto dei provvedimenti impugnati e devono essere necessariamente applicate per decidere sul ricorso (sentenza n. 203 del 2016, punto 3. del Considerato in diritto).

Il percorso argomentativo del giudice rimettente non può ritenersi implausibile, poiché la norma censurata costituisce antecedente necessario per dirimere la controversia.

6.2.– L'Avvocatura generale dello Stato imputa al giudice rimettente di non aver motivato in modo esaustivo i dubbi di legittimità costituzionale, limitandosi a richiamare, senza alcun vaglio critico, gli argomenti delle ordinanze di rimessione, relative alla diversa fattispecie del cumulo tra pensioni e retribuzioni.

L'eccezione non coglie nel segno.

Il giudice a quo, pur prendendo le mosse dalle precedenti ordinanze di rimessione in tema di cumulo tra retribuzioni e pensioni, ha svolto a sostegno delle censure una motivazione autonoma e adeguata, che sfugge ai rilievi di inammissibilità enunciati nell'atto di intervento.

6.3.– Quanto alle lacune della motivazione circa la non manifesta infondatezza per contrasto con gli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., i rilievi dell'Avvocatura generale dello Stato devono essere disattesi, in virtù delle considerazioni già enunciate nell'esame di un'eccezione analoga (retro punto 5.4. del Considerato in diritto).

Si deve ribadire, anche con riguardo all'ordinanza di rimessione di cui al reg. ord. n. 211 del 2016, che il giudice rimettente avvalorava le censure con il richiamo della pertinente giurisprudenza di questa Corte (le citate sentenze n. 223 del 2012 e n. 1 del 1978) e le illustra con argomenti che non possono definirsi insufficienti o apodittici.

7.– Le questioni di legittimità costituzionale, pertanto, possono essere scrutinate nel merito e in modo unitario, poiché unitaria è la matrice delle norme censurate, pur nella particolarità che le contraddistingue.

Esse non sono fondate.

8.– Occorre muovere, in via prioritaria, dall'analisi della disciplina del limite massimo alle retribuzioni (artt. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011 e 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014), censurata con l'ordinanza iscritta al n. 211 del reg. ord. 2016. Tale disciplina, difatti, rappresenta il paradigma generale, cui ricondurre anche le previsioni in tema di cumulo tra pensioni e retribuzioni a carico delle finanze pubbliche.

8.1.– La disciplina del limite massimo, sia alle retribuzioni nel settore pubblico sia al cumulo tra retribuzioni e pensioni, si iscrive in un contesto di risorse limitate, che devono essere ripartite in maniera congrua e trasparente.

8.2.– Il limite delle risorse disponibili, immanente al settore pubblico, vincola il legislatore a scelte coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale, come la parità di trattamento (art. 3 Cost.), il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e comunque idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa (art. 36, primo comma, Cost.), il diritto a un'adeguata tutela previdenziale (art. 38, secondo comma, Cost.), il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Anche la disciplina del cumulo tra pensioni e retribuzioni «interferisce con molteplici valori di rango costituzionale, come il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), il diritto a una prestazione previdenziale proporzionata all'effettivo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), la solidarietà tra le diverse generazioni che interagiscono nel mercato del lavoro (art. 2 Cost.), in una prospettiva volta a garantirne un equo ed effettivo accesso alle opportunità di occupazione che si presentano» (sentenza n. 241 del 2016, punto 5. del Considerato in diritto).

8.3.– Nel settore pubblico non è precluso al legislatore dettare un limite massimo alle retribuzioni e al cumulo tra retribuzioni e pensioni, a condizione che la scelta, volta a bilanciare i diversi valori coinvolti, non sia manifestamente irragionevole.

In tale ottica, si richiede il rispetto di requisiti rigorosi, che salvaguardino l'idoneità del limite fissato a garantire un adeguato e proporzionato contemperamento degli interessi contrapposti. Il fine prioritario della razionalizzazione della spesa deve tener conto delle risorse concretamente disponibili, senza svilire il lavoro prestato da chi esprime professionalità elevate.

8.4.– L'indicazione precisa di un limite massimo alle retribuzioni pubbliche non confligge con i principi appena richiamati.

La disciplina in esame, pur dettata dalla difficile congiuntura economica e finanziaria, trascende la finalità di conseguire risparmi immediati e si inquadra in una prospettiva di lungo periodo. Pertanto, la circostanza che la relazione tecnica non computi i risparmi attesi non è di per sé sintomatica dell'irragionevolezza della norma.

Le molteplici variabili in gioco precludono una valutazione preventiva ponderata e credibile. Non a caso, nel dibattito parlamentare, che prelude all'approvazione dell'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, si è attribuito alla norma censurata un impatto quantificabile solo «a consuntivo».

L'impossibilità di quantificare preventivamente la riduzione della spesa non implica, tuttavia, l'insussistenza di tali effetti, da stimare nella lunga durata, e non contraddice la ratio dell'intervento normativo, volto a perseguire obiettivi di interesse generale.

In questa prospettiva si deve considerare il vincolo di destinazione che il legislatore imprime alle risorse derivanti dall'applicazione delle norme censurate, stabilendo che siano

destinate annualmente al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (art. 23-ter, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011 e art. 1, comma 474, della legge n. 147 del 2013), appartenente a una contabilità speciale di tesoreria.

La disciplina del limite alle retribuzioni pubbliche, peraltro, si configura come misura di contenimento della spesa, assimilabile agli altri capillari interventi che il legislatore ha scelto di apprestare negli àmbiti più disparati (decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 11; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135; decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale», convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89; decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari», convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114).

Tale contenimento della spesa è avallato dalla Corte dei conti nella Relazione sul lavoro pubblico dell'anno 2012. L'imposizione di un limite massimo alle retribuzioni pone rimedio alle differenziazioni, talvolta prive di una chiara ragion d'essere, fra i trattamenti retributivi delle figure di vertice dell'amministrazione.

Inoltre, sin dalle prime applicazioni, riferibili all'art. 3, commi 43 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», le disposizioni sui limiti retributivi si affiancano ad obblighi penetranti di pubblicità degli incarichi. Il contenimento della spesa non è mai perseguito quale fine in sé, ma in concomitanza con obiettivi a più ampio spettro, che mirano a rendere trasparente la gestione delle risorse pubbliche.

La disciplina oggi scrutinata persegue finalità di contenimento e complessiva razionalizzazione della spesa, in una prospettiva di garanzia degli altri interessi generali coinvolti, in presenza di risorse limitate.

8.5.– La non irragionevolezza delle scelte del legislatore si combina con la valenza generale del limite retributivo, che si delinea come misura di razionalizzazione, suscettibile di imporsi a tutti gli apparati amministrativi (sentenza n. 153 del 2015, con riguardo all'imposizione di tale limite alle autonomie territoriali).

Il limite retributivo, dapprima riferito alle amministrazioni statali, in base all'art. 3, comma 43, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2008)», ha via via attratto nella sua orbita anche le pubbliche amministrazioni diverse da quelle statali, le autorità amministrative indipendenti (art. 1, commi 471 e 475, della legge n. 147 del 2013), le società partecipate in via diretta o indiretta dalle amministrazioni pubbliche (art. 13, comma 2, lettera c, del d.l. n. 66 del 2014).

Infine, a conferma di tale linea evolutiva della legislazione, il limite massimo retributivo di 240.000 euro annui è stato esteso anche agli amministratori, al personale dipendente, ai collaboratori e ai consulenti del soggetto affidatario della concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, la cui prestazione professionale non sia stabilita da tariffe regolamentate (art. 9, commi 1-ter e 1-quater della legge 26 ottobre 2016, n. 198, recante «Istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione e deleghe al Governo per la ridefinizione della disciplina del sostegno pubblico per il settore dell'editoria e dell'emittenza radiofonica e televisiva locale, della disciplina di profili pensionistici dei giornalisti e della composizione e delle competenze del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti. Procedura per l'affidamento in concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale»).

L'elemento della valenza generale è stato già considerato da questa Corte di importanza dirimente nel vaglio di altre misure (sentenze n. 178 del 2015 e n. 310 del 2013).

La portata generale della disciplina, che non si indirizza specificamente alla magistratura, quale «ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere» (art. 104 Cost.), e non mira a delinearne il rapporto con lo Stato nei termini di una mera dialettica contrattuale o a compromettere le garanzie di una retribuzione adeguata all'importanza della funzione svolta (sentenza n. 223 del 2012), fa perdere consistenza alle censure di violazione dell'autonomia e dell'indipendenza della funzione giurisdizionale.

A fronte di una disciplina che persegue obiettivi generali di razionalizzazione dell'intero comparto pubblico e individua il limite ai compensi nella retribuzione del Primo Presidente della Cassazione, non si ravvisa alcuna indebita interferenza con l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, presidiate dalla Carta fondamentale anche per quel che attiene agli aspetti retributivi (sentenza n. 1 del 1978).

8.6.– Tale limite, costante sin dagli esordi delle discipline restrittive – art. 1, comma 593, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2007)» – è oggi ancorato a un parametro

fisso (240.000 euro annui), svincolato dal mutevole cursus honorum della persona chiamata di volta in volta a ricoprire la carica di Primo Presidente. La conformazione della disciplina, che supera l'aleatorietà di un parametro imprevedibile, rivela l'intenzione del legislatore di porre un limite generale, conoscibile ex ante, tale da assicurare una sollecita – e tendenzialmente stabile – pianificazione delle risorse.

Il limite, così previsto dal legislatore, non è inadeguato, in quanto si raccorda alle funzioni di una carica di rilievo e prestigio indiscussi. Proprio in virtù di tali caratteristiche, esso non viola il diritto al lavoro e non svincola l'apporto professionale delle figure più qualificate, ma garantisce che il nesso tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro svolto sia salvaguardato anche con riguardo alle prestazioni più elevate.

Nell'esercizio della sua discrezionalità, il legislatore ben potrebbe, secondo un ragionevole contemperamento dei contrapposti interessi, modificare nel tempo il parametro prescelto, in modo da garantirne la perdurante adeguatezza alla luce del complessivo andamento della spesa pubblica e dell'economia.

9.– Neppure le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 sono fondate.

9.1.– La non irragionevolezza delle scelte operate dal legislatore si riscontra anche con riguardo alla disciplina del cumulo tra retribuzioni e pensioni a carico delle finanze pubbliche, che rappresenta lo sviluppo della disciplina del limite retributivo fin qui esaminata.

La norma in esame si armonizza con altre misure di contenimento dei trattamenti economici nel settore pubblico e si contraddistingue per la particolare latitudine. Essa si rivolge alla vasta categoria delle amministrazioni inserite nell'elenco ISTAT e menziona anche gli organi costituzionali, chiamati ad attuarla nel rispetto dei propri ordinamenti.

Dal punto di vista oggettivo, la norma censurata include tutte le pensioni erogate nell'ambito di gestioni previdenziali obbligatorie, gli stessi vitalizi e tutte le voci del trattamento economico (stipendi, altre voci del trattamento fondamentale, indennità, voci accessorie, eventuali remunerazioni per consulenze, incarichi o collaborazioni a qualsiasi titolo conferiti a carico di uno o più organismi o amministrazioni enumerati nell'elenco ISTAT).

Qualora il limite di 240.000,00 euro annui sia superato, la riduzione dovrà essere operata dall'amministrazione che eroga il trattamento economico e non dall'amministrazione che si occupa del trattamento previdenziale.

Le censure si incentrano sulla violazione dell'art. 36 Cost., che determinerebbe, di riflesso, una violazione anche dell'art. 38 Cost. In questa prospettiva, il contrasto con il principio di ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione, la lesione del diritto al

lavoro, il vulnus all'autonomia e all'indipendenza della magistratura, corroborano tale censura, che rappresenta il fulcro delle argomentazioni delle ordinanze di rimessione pervenute a questa Corte.

9.2.– Anche con riguardo al cumulo tra retribuzioni e pensioni a carico delle finanze pubbliche, il legislatore è chiamato a garantire una tutela sistemica, non frazionata, dei valori costituzionali in gioco. In questo orizzonte si colloca anche il principio di proporzionalità tra la retribuzione e la quantità e la qualità del lavoro prestato.

È pur vero che può corrispondere ad un rilevante interesse pubblico il ricorso a professionalità particolarmente qualificate, che già fruiscono di un trattamento pensionistico.

Tuttavia, il carattere limitato delle risorse pubbliche giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni.

Tale ratio ispira, del resto, anche le disposizioni dell'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, che vietano l'attribuzione di incarichi di studio o di consulenza ai lavoratori pubblici o privati collocati in quiescenza e a tali lavoratori consente di ricoprire incarichi dirigenziali o direttivi o in organi di governo delle amministrazioni solo a titolo gratuito.

Il principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e alla qualità del lavoro svolto deve essere valutato, dunque, in un contesto peculiare, che non consente una considerazione parziale della retribuzione e del trattamento pensionistico.

Inquadrata in queste più ampie coordinate e ancorata a una cifra predeterminata, che corrisponde alla retribuzione del Primo Presidente della Corte di cassazione, la norma censurata attua un temperamento non irragionevole dei principi costituzionali e non sacrifica in maniera indebita il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto.

9.3.– Anche le censure, prospettate con riguardo agli ulteriori profili, sono prive di fondamento.

L'assetto prefigurato dal legislatore con la legge di stabilità 2014 è tale da non sacrificare in misura arbitraria e sproporzionata il diritto al lavoro del pensionato, libero di esplicitarsi nelle forme più convenienti.

La disciplina censurata non compromette l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, in virtù della portata generale che la contraddistingue, e non ingenera di per sé arbitrarie discriminazioni tra i consiglieri di Stato e della Corte dei conti di nomina governativa e i consiglieri per concorso, alla luce degli argomenti già illustrati nell'esame delle questioni inerenti al limite retributivo.

Dal thema decidendum, sottoposto al vaglio di questa Corte, esulano i profili di irragionevolezza della disciplina della rivalsa dello Stato nei confronti dei magistrati, denunciati dalle parti costituite nei giudizi di cui al reg. ord. nn. 172, 173, 174, 175, 177, 178 e 180 del 2016. Si tratta, invero, di aspetti ulteriori rispetto a quelli censurati nelle ordinanze di rimessione, che circoscrivono il thema decidendum devoluto all'esame di questa Corte, e peraltro estranei al tema controverso nei giudizi principali, che non riguarda la responsabilità civile dei giudici ricorrenti.

9.4.– Nulla esclude che il legislatore, in un quadro di politiche economiche e sociali in perenne evoluzione, prefiguri soluzioni diverse e moduli in senso più duttile il cumulo tra pensioni e retribuzioni, anche in rapporto alle mutevoli esigenze di riassetto complessivo della spesa, con una valutazione ponderata degli effetti di lungo periodo delle discipline restrittive oggi sottoposte allo scrutinio di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e dell'art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in riferimento agli artt. 3, 4, 36, 38, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione, con l'ordinanza iscritta al n. 211 del registro ordinanze 2016;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in riferimento agli artt. 3, 4, 36, 38, 95, 97, 100, 101, 104 e 108 Cost., con le ordinanze iscritte ai numeri da 220 a 230 del registro ordinanze 2015 e ai numeri da 172 a 180 del registro ordinanze 2016.

SENTENZA N. 6 ANNO 2017

Bilancio e contabilità pubblica – Norme della Regione autonoma Sardegna – Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018 – Indicazione della differenza negativa tra entrate e spese della Regione per l'anno 2016 (pari ad euro 31.553.438,75 in termini di competenza) come disavanzo tecnico da coprirsi nei bilanci degli esercizi successivi – Erronea applicazione dell'istituto contabile – Contrasto con i principi di armonizzazione contenuti nel d.lgs. n. 118 del 2011 e diretta violazione del principio dell'equilibrio del bilancio – Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica – Norme della Regione autonoma Sardegna – Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018 – Inscindibile connessione della loro struttura con l'illegittima indicazione di un disavanzo tecnico da coprirsi nei bilanci degli esercizi successivi – Illegittimità costituzionale in via consequenziale, nei sensi di cui in motivazione e nelle parti indicate – Necessità che il legislatore regionale assuma appropriati provvedimenti di riequilibrio dei bilanci annuale e pluriennale.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 6 (Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018), in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione ed in relazione all'art. 3, comma 13, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La norma impugnata stabilisce che: «1. È approvato in euro 8.884.339.515,84 in termini di competenza e in euro 8.515.821.189,22 in termini di cassa, dal 1° gennaio al 31 dicembre, il totale della spesa della Regione per l'anno 2016. La differenza tra il totale dell'entrata di cui all'articolo 2, comma 6, e il totale della spesa, pari a euro - 31.553.438,75, costituisce, ai sensi dell'articolo 3, comma 13, del decreto legislativo n. 118 del 2001, e successive modifiche ed integrazioni, disavanzo tecnico da coprirsi, nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata. 2. Sono autorizzati gli impegni e le liquidazioni delle spese, per l'anno 2016, 2017 e 2018, dal 1° gennaio al 31 dicembre di ciascun anno, secondo

lo stato di previsione della spesa annesso alla presente legge entro il limite di stanziamento di competenza e per l'anno 2016 sono autorizzati i pagamenti nei limiti degli stanziamenti di cassa».

L'articolo 2, comma 6, richiamato nel contesto normativo appena menzionato dispone che «È approvato in euro 8.852.786.077,09 in termini di competenza e in euro 8.515.821.189,22 in termini di cassa, dal 1° gennaio al 31 dicembre, il totale dell'entrata della Regione per l'anno 2016».

Dal combinato delle due disposizioni si evince che il bilancio della Regione è stato approvato con una differenza tra entrate e spese di competenza di euro 31.553.438,75, pari al preteso disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario.

Secondo il Presidente del Consiglio sarebbe stato applicato in modo non corretto il principio contabile contenuto nell'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011 e tale pratica avrebbe comportato l'utilizzazione dell'istituto del disavanzo tecnico in senso elusivo del precetto costituzionale di copertura della spesa di cui all'evocato art. 81 Cost.

L'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011 dispone che «nel caso in cui a seguito del riaccertamento straordinario di cui al comma 7, i residui passivi reimputati ad un esercizio sono di importo superiore alla somma del fondo pluriennale vincolato stanziato in entrata e dei residui attivi reimputati al medesimo esercizio, tale differenza può essere finanziata con le risorse dell'esercizio o costituire un disavanzo tecnico da coprirsi, nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata. Gli esercizi per i quali si è determinato il disavanzo tecnico possono essere approvati in disavanzo di competenza, per un importo non superiore al disavanzo tecnico».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato la norma impugnata, pur rispettando formalmente il disposto del comma 13 dell'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011, ometterebbe tuttavia di darvi concretamente attuazione, in quanto la copertura avrebbe dovuto essere disposta all'interno della stessa legge regionale, che ha ad oggetto appunto «Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018».

La disposizione impugnata si porrebbe comunque in diretto contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., in base al quale ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

2.– Sebbene il Presidente del Consiglio dei ministri abbia invocato come parametro costituzionale solo l'art. 81, terzo comma, Cost., pur avendo sviluppato alcune censure anche

in relazione ai principi contabili contenuti nell'art. 13 del d.lgs. n. 118 del 2011, tali censure sono ammissibili.

Il d.lgs. n. 118 del 2011 è stato emanato ai fini dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, materia attribuita in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per cui un esame meramente formale di tali censure condurrebbe ad una loro intrinseca incoerenza in relazione all'accostamento tra parametro costituzionale e norma interposta. L'aporia è solo apparente: questa Corte, infatti, ha chiarito che esistono alcuni complessi normativi i quali «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono» (sentenza n. 303 del 2003). Per quel che riguarda il particolare ambito dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, i principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 sono al centro di un «intreccio polidirezionale delle competenze statali e regionali in una sequenza dinamica e mutevole della legislazione» (sentenza n. 184 del 2016) afferente ai parametri costituzionali posti a presidio degli interessi finanziari, cosicché il d.lgs. n. 118 del 2011 non contiene disposizioni ispirate soltanto all'armonizzazione dei bilanci. Dette disposizioni riguardano anche altri parametri quali, nel caso di specie, il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost.

Dunque, l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al principio dell'equilibrio del bilancio *ex* art. 81 Cost. Ciò comporta che le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri debbano essere prese in considerazione sia con riferimento diretto all'art. 81, terzo comma, Cost., sia in relazione alle norme contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011.

3.– Venendo al merito, è opportuno individuare preliminarmente il *thema decidendum* e la *ratio* della disciplina del cosiddetto “disavanzo tecnico”.

Quanto al primo, le questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri afferiscono alla legittimità costituzionale della richiamata previsione in disavanzo del bilancio 2016 senza una correlata successiva copertura all'interno della stessa legge regionale cui appartiene la norma impugnata.

Quanto al cosiddetto “disavanzo tecnico”, l'esame della relativa disciplina e la definizione della natura dell'istituto devono essere previamente inquadrati nell'ambito della riforma della contabilità degli enti territoriali contenuta nel d.lgs. n. 118 del 2011 e successive modifiche ed integrazioni. Quest'ultimo, com'è noto, è finalizzato all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi.

Ai fini della presente decisione, nel vastissimo ed articolato ordito normativo contenuto nel richiamato d.lgs. n. 118 del 2011, occorre concentrare l'attenzione sul principio della

“competenza finanziaria potenziata”, sull’istituto del “fondo pluriennale vincolato” e sull’impatto di tali innovazioni sulle tecniche di copertura della spesa. È in tale prospettiva, infatti, che va inquadrato il contestato disavanzo tecnico, applicato dalla Regione autonoma Sardegna.

I caratteri fondamentali della competenza finanziaria potenziata possono essere così sintetizzati: *a)* rilevanza contabile e giuridica della dimensione temporale delle obbligazioni attive e passive inerenti ai singoli esercizi finanziari; *b)* natura autorizzatoria, non solo del bilancio annuale ma anche di quello triennale, i quali sono stati riuniti in un unico documento; *c)* obbligo della copertura finanziaria a prescindere dall’esercizio di imputazione della spesa; *d)* imputazione dell’accertamento e dell’impegno alle scritture di un esercizio sulla base della scadenza della relativa obbligazione e della sua esigibilità; *e)* residui attivi e passivi costituiti solo da obbligazioni giuridicamente perfezionate ed esigibili.

Dalla scelta del legislatore di applicare il principio della competenza finanziaria potenziata deriva la necessità di istituire il fondo pluriennale vincolato, il quale serve a garantire gli equilibri del bilancio nei periodi intercorrenti tra l’acquisizione delle risorse ed il loro impiego. Detto fondo è costituito da risorse accertate, destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell’ente già impegnate, ed esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l’entrata (Allegato 4/1, punto 9.8, del d.lgs. n. 118 del 2011).

Nell’ambito del percorso giuridico-contabile delineato dalla riforma si è avvertita l’esigenza di porre in evidenza, e di eliminare, il disavanzo sommerso che tradizionalmente si annidava nella gestione dei residui e nella loro applicazione al risultato di amministrazione. Conseguentemente sono state fissate nuove regole per le amministrazioni territoriali interessate all’emersione e alla rimozione del fenomeno.

In tale contesto è stata introdotta la procedura di riaccertamento straordinario dei residui, prevista dall’art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011, la quale è finalizzata a verificare il complesso dei residui attivi e passivi al 1° gennaio 2015, in modo da rendere veritiere le risultanze delle passate gestioni ed iscriverle in bilancio coerentemente con il principio della competenza finanziaria potenziata.

Secondo la richiamata disposizione, il riaccertamento straordinario dei residui deve essere effettuato, con riferimento al 1° gennaio 2015, in un’unica soluzione, contestualmente all’approvazione del rendiconto 2014, individuando i residui non sorretti da alcuna obbligazione giuridica, destinati ad essere definitivamente cancellati, e quelli corrispondenti ad obbligazioni perfezionate, ripartiti secondo l’esercizio di scadenza dell’obbligazione.

Alla luce di quanto premesso circa la competenza finanziaria potenziata, il fondo pluriennale vincolato ed il riaccertamento straordinario dei residui, la logica del nuovo sistema, introdotto dal d.lgs. n. 118 del 2011, è quella di dare evidenza contabile e rilevanza giuridica ad alcune diacronie intercorrenti tra la realizzazione delle entrate e l'erogazione delle spese.

Attraverso una necessaria sintesi e semplificazione delle criticità che caratterizzano la regolazione e la gestione finanziaria, può dirsi che le minacce più sensibili all'equilibrio dei bilanci pubblici, ed in particolare a quello dei bilanci degli enti territoriali, vengono dalle problematiche giuridiche, estimatorie ed organizzative afferenti ai crediti e ai debiti, nonché dalla sovrastima – in sede previsionale – dei flussi finanziari di entrata.

I due fenomeni sono strettamente collegati poiché, se i crediti vengono sovrastimati e le entrate non vengono puntualmente accertate e riscosse, si crea uno sbilanciamento dei flussi finanziari con conseguente necessario ricorso alle anticipazioni di cassa e con produzione – in prospettiva pluriennale – di rilevanti disavanzi di amministrazione.

A ben vedere, i richiamati fenomeni di sovrastima e di mancata riscossione delle entrate appartengono alla categoria delle gravi patologie finanziario-contabili alle quali il riaccertamento straordinario di cui all'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011 cerca di porre rimedio. Ma l'interazione di tale norma con la competenza finanziaria potenziata ha generato la soluzione – che dovrebbe essere assolutamente transitoria – di dare evidenza giuridica alla diacronia tra riscossioni e pagamenti, quando la scadenza dei crediti risulta successiva a quella delle obbligazioni passive e l'incognita della solvibilità dei debitori incide in modo rilevante sull'equilibrio dei flussi finanziari nel corso di un solo esercizio.

Tale soluzione consiste nel consentire il disavanzo tecnico per il periodo intercorrente tra l'esercizio interessato alla diacronia e quelli successivi in cui la sua copertura diviene, al contrario, indefettibile.

Dall'interdipendenza dei citati istituti innovativi nasce la problematica del contestato disavanzo tecnico e della pretesa sua distorta utilizzazione da parte della Regione autonoma Sardegna.

Ai fini della presente decisione, le questioni all'esame possono essere dunque riassunte secondo il seguente ordine logico: *a)* se la complessa trama normativa disegnata in materia dal d.lgs. n. 118 del 2011 sia essa stessa – con riguardo all'istituto del disavanzo tecnico – conforme all'art. 81, terzo comma, Cost.; *b)* se la Regione si sia effettivamente discostata dalla norma interposta invocata; *c)* se l'eventuale scostamento abbia comportato una lesione del richiamato art. 81, terzo comma, Cost.

4.– Tanto premesso, le questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost. ed in relazione all'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011, sono fondate nei termini di seguito precisati.

4.1.– Quanto alla questione *sub a)*, inerente alla conformità della disciplina del disavanzo tecnico all'art. 81, terzo comma, Cost., essa può essere risolta in senso positivo solo attraverso una stretta interpretazione della norma interposta invocata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La regola contenuta nel comma 13 dell'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011 – secondo cui «Nel caso in cui a seguito del riaccertamento straordinario [...] i residui passivi reimputati ad un esercizio sono di importo superiore alla somma del fondo pluriennale vincolato stanziato in entrata e dei residui attivi reimputati al medesimo esercizio, tale differenza può essere finanziata con le risorse dell'esercizio o costituire un disavanzo tecnico da coprirsi, nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata» – va intesa non come un mero raffronto numerico tra componenti contabili, bensì come un documento analiticamente corredato dall'elenco delle singole poste interessate, dalle relative ragioni giuridiche e dalla scadenza delle singole obbligazioni. In particolare, l'applicazione del disavanzo tecnico deve essere intesa come una facoltà comportante un vero e proprio risultato economico-finanziario di carattere negativo, sia pure circoscritto al periodo delimitato dalle scadenze delle obbligazioni diacronicamente coinvolte. Un mero richiamo all'istituto del disavanzo tecnico ed una previsione di spesa sbilanciata in eccesso rispetto alle risorse disponibili – elementi caratterizzanti la norma impugnata – prendono le mosse da un'interpretazione dell'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011 non conforme all'art. 81, terzo comma, Cost.

In altre parole, il disavanzo tecnico, per il periodo intercorrente tra l'esercizio di applicazione in bilancio e quello di copertura, è un vero e proprio disavanzo e – senza una corretta, nominativa ed analitica individuazione dei creditori e dei debitori coinvolti nel calcolo delle operazioni finalizzate all'ammissibilità del disavanzo stesso e senza un'appropriata determinazione del fondo pluriennale vincolato – risulta non conforme a Costituzione perché mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale.

La norma sul disavanzo tecnico deve essere pertanto interpretata in modo costituzionalmente orientato, dal momento che «per i principi contabili vale la regola dell'interpretazione conforme a Costituzione, secondo la quale, in presenza di ambiguità o anfibologie del relativo contenuto, occorre dar loro il significato compatibile con i parametri costituzionali» (sentenza n. 279 del 2016). Ove fosse possibile solo l'ipotesi ermeneutica

estensiva della regola adottata dalla Regione autonoma Sardegna, ciò determinerebbe l'illegittimità costituzionale dello stesso principio contabile, dal momento che, così interpretato, esso diventerebbe un veicolo per un indebito allargamento – in contrasto con l'art. 81 Cost. – della spesa di enti già gravati dal ripiano pluriennale di disavanzi di amministrazione pregressi (in tal senso, sentenza n. 279 del 2016). In quanto eccezione al principio generale dell'equilibrio del bilancio, la disciplina del disavanzo tecnico è comunque di stretta interpretazione e deve essere circoscritta alla sola irripetibile ipotesi normativa del riaccertamento straordinario dei residui nell'ambito della prima applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, in ragione delle particolari contingenze che hanno caratterizzato la situazione di alcuni enti territoriali.

4.2.– Per quel che concerne l'erronea applicazione dell'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011 da parte della Regione autonoma Sardegna, essa non costituisce un mero vizio formale dell'esposizione contabile, ma risulta strumentale ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81, terzo comma, Cost. Infatti la Regione, dopo aver ignorato l'assenza dei presupposti normativi (dimostrazione della eccedenza dei residui reimputati – corredata dalla prova di esistenza del credito e della scadenza – rispetto alla somma dei residui passivi e del fondo pluriennale vincolato) per l'applicazione del disavanzo tecnico, ha rinviato ad imprecisati esercizi successivi la copertura dello stesso, facendo riferimento – con generica espressione – a residui «eccedenti». Ciò, tra l'altro, senza individuare gli estremi dei pretesi crediti e delle relative ragioni giuridiche e temporali in grado di giustificare l'impiego diacronico.

In una precedente fattispecie di copertura con rinvio ad esercizi futuri, questa Corte – sempre con riguardo alla Regione autonoma Sardegna – ha affermato che «l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenza n. 384 del 1991). [...] È per questo che l'art. 81, quarto [ora terzo] comma, della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime. In questo quadro è evidente che la copertura di spese mediante crediti futuri, lede il suddetto principio costituzionale [...]. Un siffatto sistema di copertura mediante crediti non ancora venuti a scadenza contraddice peraltro la stessa definizione di “accertamento dell'entrata”, poiché è tale quella che si prevede di aver diritto di

percepire nell'esercizio finanziario di riferimento e non in un esercizio futuro» (sentenza n. 213 del 2008).

4.3.– Infine, la norma impugnata risulta costituzionalmente illegittima anche in riferimento diretto all'art. 81, terzo comma, Cost., indipendentemente dalla violazione della norma interposta precedentemente esaminata. La violazione consiste nell'aver consentito di impegnare le spese in misura superiore al complesso delle entrate relative all'esercizio 2016. In proposito, questa Corte ha già affermato che «la “forza espansiva dell'art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse” [...] costituisce una clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi di carattere finanziario con essa collidenti» (sentenza n. 279 del 2016; nello stesso senso, in precedenza, sentenza n. 70 del 2012).

Nella fattispecie, la manovra di bilancio della legge regionale impugnata ha consentito l'autorizzazione, non solo nel bilancio annuale, ma anche in quello pluriennale, di spese in assenza della prescritta copertura finanziaria, non tenendo conto che le operazioni di copertura non possono essere mai disgiunte dai profili giuridici delle componenti attive e passive (esatta individuazione non solo dei flussi finanziari ma anche dei crediti e dei debiti coinvolti nel necessario bilanciamento economico-finanziario) che sono alla base della sua verifica.

5.– In definitiva, occorre ribadire che l'istituto del disavanzo tecnico costituisce una tassativa eccezione alla regola del pareggio di bilancio ed, in quanto tale, risulta di strettissima interpretazione ed applicazione.

Tale istituto si collega inscindibilmente ed indefettibilmente alla pregressa diacronia, per lo più patologica, delle transazioni finanziarie in rapporto alla tempistica del pagamento dei debiti e della riscossione dei crediti. Infatti, la fisiologia del rapporto tra transazioni attive e passive di un ente territoriale è nel senso di una sostanziale compensazione delle relative diacronie nel corso di un intero anno finanziario: è vero che può «esistere, come è ovvio, una discrasia [...] tra l'esercizio in cui matura giuridicamente l'esigibilità del credito, rilevante ai fini dell'accertamento, e l'esercizio in cui si incassa, in tutto o in parte, il relativo importo» (sentenza n. 213 del 2008), ma è altresì vero che tale fenomeno riguarda sia la gestione delle spese che delle entrate, di tal che i due dialettici fenomeni tendono a compensarsi. Al contrario, uno sbilanciamento così grave da legittimare la chiusura in passivo del primo bilancio di previsione successivo al riaccertamento straordinario è quasi sempre eziologicamente collegato all'incapacità mostrata in passato dall'ente territoriale nella riscossione delle proprie entrate.

Avere riguardo a tale fenomeno patologico e consentire questa ulteriore facoltà di disavanzo – oltre a quelle decennali (art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78,

recante «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali») e trentennali (art. 3, comma 16, del d.lgs. n. 118 del 2011), nonché alle anticipazioni di liquidità per debiti inevasi (da restituire anch'esse in un trentennio: artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante «Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali») – costituisce certamente una dimostrazione di fiducia del legislatore statale nei confronti degli enti territoriali; dimostrazione di fiducia sicuramente corredata dall'aspettativa che la sua utilizzazione sia *una tantum* e non ingeneri la convinzione, negli stessi enti destinatari, che possano ripetersi e perpetuarsi le disfunzioni amministrative nella riscossione delle entrate e nella copertura delle spese, magari confidando in nuovi eccezionali provvedimenti legislativi di dilazione delle passività.

Ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegata come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016).

6.– In considerazione dell'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 deve estendersi in via consequenziale all'intera legge reg. Sardegna n. 6 del 2016, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), nelle parti in cui: applica al bilancio 2016 l'istituto del disavanzo tecnico; consente di impegnare somme eccedenti per euro 31.553.438,75 rispetto alle risorse effettivamente disponibili; non prevede l'individuazione specifica ed analitica dei crediti e delle relative scadenze che dovrebbero compensare tali operazioni (in senso conforme, sul riflesso invalidante di singole poste nei confronti dell'intero bilancio, sentenze n. 279 del 2016, n. 266 e n. 250 del 2013).

In base al principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, il quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013), la Regione autonoma Sardegna dovrà assumere appropriati provvedimenti di carattere finanziario, in

ordine alla cui concreta configurazione la perdurante discrezionalità del legislatore regionale sarà limitata dalla priorità dell'impiego delle risorse disponibili per il riequilibrio del bilancio 2016 e del successivo biennio, nei termini precedentemente individuati (in senso conforme, sentenze nn. 266 e 250 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 6 (Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018);

2) *dichiara*, in via consequenziale, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale della legge reg. Sardegna n. 6 del 2016 nei sensi di cui in motivazione.

SENTENZA N. 241 ANNO 2016

Previdenza – Pensione privilegiata ordinaria – Cumulabilità con il reddito da lavoro autonomo limitata al 70 per cento – Denunciata disparità di trattamento rispetto al regime di cumulo integrale stabilito per le pensioni dirette di anzianità – Irragionevole penalizzazione dei titolari di pensione privilegiata aventi i requisiti per accedere a quella di anzianità – Insussistenza dei vizi ipotizzati – Ragionevolezza della scelta legislativa – Non fondatezza della questione

Considerato in diritto

1.– La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Marche, giudice unico per le pensioni, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)» e dell'art. 19 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

1.1.– Il giudice rimettente censura, per violazione dell'art. 3 Cost., il regime delineato dalle disposizioni citate, che accordano il beneficio del cumulo integrale della pensione con il reddito da lavoro autonomo soltanto a chi percepisca una pensione diretta di anzianità (art. 19 del d.l. n. 112 del 2008) e assoggettano il titolare di una pensione privilegiata ordinaria diretta al meno favorevole regime di cumulo, limitato dall'art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000 alla misura del 70 per cento.

Il giudice rimettente assume che tale regime sia foriero di un'arbitraria disparità di trattamento e sia pregiudizievole per il titolare di una pensione privilegiata ordinaria, che vanti i medesimi requisiti di anzianità di un pensionato che percepisca la pensione di anzianità.

Se il titolare di una pensione privilegiata ordinaria soggiace a una più restrittiva disciplina di cumulo tra pensione e reddito derivante da lavoro autonomo, il titolare di una pensione di anzianità, pur vantando i medesimi requisiti di anzianità del titolare della pensione privilegiata, può giovare del più favorevole regime del cumulo integrale.

Tale disparità di trattamento sarebbe lesiva dell'art. 3 Cost., anche sotto il profilo del contrasto con il canone di ragionevolezza, poiché pregiudicherebbe proprio «i cittadini che non solo hanno adempiuto al dovere ex articolo 4, comma 2, Cost. – identicamente ai titolari di pensione d'anzianità [...] – ma che proprio a causa del servizio svolto, in favore dello Stato, hanno subito una menomazione dell'integrità personale».

1.2.– La difesa dell’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ha eccepito l’inammissibilità della questione per difetto di rilevanza. Molteplici eccezioni preliminari (il vincolo del giudicato, la carenza di interesse, l’incompetenza e la carenza di giurisdizione del giudice adito) si rivelerebbero dirimenti e impedirebbero di applicare la disciplina censurata.

La questione sarebbe inammissibile anche in virtù dell’erronea identificazione della normativa applicabile e dell’omessa esplorazione di un’interpretazione adeguatrice.

Nel merito, la questione sarebbe infondata, per l’eterogeneità dei termini posti a raffronto.

La pensione privilegiata, anche per le peculiarità che la contraddistinguono, non potrebbe essere comparata alla pensione di anzianità, con riguardo alla regolamentazione del cumulo con i redditi derivanti da lavoro.

1.3.– La difesa del Presidente del Consiglio dei ministri enuncia analoghi rilievi nel senso dell’infondatezza della questione proposta.

2.– Alla soluzione del dubbio di costituzionalità conviene premettere la ricognizione dei tratti salienti della disciplina del cumulo tra pensione e redditi da lavoro.

Con l’art. 19 del d.l. n. 112 del 2008, a decorrere dal 1° gennaio 2009, il legislatore ha rimosso ogni limite al cumulo tra le pensioni dirette di anzianità a carico dell’assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima e i redditi da lavoro autonomo e dipendente.

Le innovazioni apportate nel 2008 lasciano inalterato, per le pensioni privilegiate ordinarie, il regime delineato dall’art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000. Per le pensioni d’invalidità, eccedenti l’ammontare del trattamento minimo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, è consentito il cumulo con i redditi da lavoro autonomo soltanto nella misura del 70 per cento.

Tale limitazione è destinata ad operare anche per le pensioni privilegiate ordinarie, assimilate ai trattamenti d’invalidità in ragione del comune presupposto della menomazione dell’integrità fisica (Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per il Veneto, sentenza 10 giugno 2013, n. 184, Corte dei conti, sezione giurisdizionale per l’Emilia Romagna, sentenza 15 giugno 2012, n. 143, Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Veneto, sentenza 15 giugno 2010, n. 424, con orientamento condiviso anche in sede amministrativa, come emerge dalla nota operativa dell’INPDAP del 28 novembre 2008, n. 45).

L’assimilazione traspare anche dall’art. 6 della legge 12 giugno 1984, n. 222 (Revisione della disciplina della invalidità pensionabile), che racchiude i principi per la revisione della disciplina delle invalidità pensionabili e regola in un medesimo contesto «assegno privilegiato di invalidità, pensione privilegiata di inabilità od ai superstiti, per cause di servizio».

3.– Inquadrata in tali coordinate, la questione di legittimità costituzionale si sottrae alle eccezioni di inammissibilità, svolte dalla difesa dell'INPS.

3.1.– L'eccezione di erronea individuazione della norma applicabile, da esaminare in via prioritaria, deve essere disattesa.

La fattispecie controversa riguarda un'ipotesi di cumulo tra pensione privilegiata ordinaria e reddito da lavoro autonomo e, pertanto, le censure si indirizzano correttamente contro l'art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000, che assoggetta le pensioni privilegiate ordinarie, in quanto equiparate ai trattamenti d'invalidità, a un regime più rigoroso di cumulo con i redditi da lavoro autonomo.

L'art. 19 del d.l. n. 118 del 2008, che tratteggia una disciplina del cumulo integrale tra pensioni di anzianità e redditi da lavoro, viene in rilievo come *tertium comparationis*.

3.2.– Le considerazioni svolte implicano l'infondatezza dell'ulteriore eccezione di inammissibilità, che fa leva sull'omessa sperimentazione di una interpretazione adeguatrice.

L'inequivocabile tenore letterale della norma, chiamata a disciplinare il cumulo della pensione privilegiata con i redditi da lavoro autonomo, preclude una diversa interpretazione, atta a salvaguardare la compatibilità con i precetti costituzionali richiamati dal giudice rimettente.

Sulla praticabilità di tale diversa interpretazione, la stessa difesa dell'INPS non offre ragguagli di sorta.

3.3.– La questione non può dirsi irrilevante, sul mero presupposto che siano ancora sub iudice alcuni profili pregiudiziali (carenza d'interesse del ricorrente, difetto di giurisdizione e di competenza del giudice adito, vincolo del giudicato), potenzialmente preclusivi dell'esame del merito e decisi dal giudice rimettente con sentenza non definitiva, impugnata da entrambe le parti del giudizio principale.

Il giudice a quo, con motivazione non implausibile, ha ritenuto di avere cognizione sulla domanda di annullamento proposta dal ricorrente, riconoscendone la legittimazione e l'interesse a impugnare, dinanzi al giudice contabile, un atto lesivo dei diritti previdenziali.

Il giudice contabile, difatti, è deputato a decidere sui «ricorsi pensionistici civili, militari e di guerra», come oggi conferma anche il nuovo assetto della giustizia contabile definito dall'art. 151 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124).

Non sussiste, dunque, alcun palese difetto di giurisdizione, idoneo a riverberarsi, in radice, sulla rilevanza della questione di costituzionalità.

Non è decisivo in senso contrario il fatto che, delle pretese restitutorie dell'INPS, si discuta anche nel giudizio di opposizione, promosso dal ricorrente contro il decreto ingiuntivo emesso a favore dell'istituto.

Tale contemporanea pendenza di giudizi non priva il giudice contabile della cognizione, che gli è istituzionalmente riservata, sul rapporto previdenziale che intercorre tra le parti.

Quanto alla competenza della Corte dei conti marchigiana, negata dalla difesa dell'INPS, non può ritenersi implausibile la valutazione del giudice rimettente, che ha escluso di poter configurare il giudizio principale come un giudizio di mera esecuzione di una decisione già passata in giudicato, giudizio demandato alla Corte dei conti centrale (art. 10 della legge 21 luglio 2000, n. 205, recante «Disposizioni in materia di giustizia amministrativa»).

Si tratta di un profilo indissolubilmente connesso con quello dell'efficacia preclusiva del giudicato, che la difesa dell'INPS ha posto in risalto, rilevando che la fondatezza della pretesa restitutoria è consacrata da una statuizione oramai intangibile.

Tale definitività renderebbe irrilevante la questione di costituzionalità delle norme censurate, che il giudice rimettente, vincolato dal giudicato, non sarebbe più chiamato ad applicare.

L'eccezione non coglie nel segno.

Il giudice a quo, nel passare in rassegna gli antecedenti della vertenza, afferma che il ricorrente nel giudizio principale ha impugnato la nota dell'INPDAP del 17 ottobre 2004, che ha accertato un indebitto, per il periodo dal 1° luglio 2004 al 30 novembre 2004, ritenendo applicabili i limiti di cumulabilità parziale tra pensione e reddito da lavoro autonomo, allora fissati nella misura del 50 per cento nella vigenza dell'art. 59, comma 14, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica).

La Corte dei conti, con sentenza n. 700 del 24 ottobre 2013, assistita dell'autorità del giudicato, ha accertato la correttezza dell'operato dell'ente previdenziale e ha disatteso gli argomenti del ricorrente, che propugnava l'applicazione di un regime di cumulo integrale.

L'INPS, succeduto nel frattempo all'INPDAP, dopo aver ottenuto tale accertamento favorevole, ha emesso una nuova nota, il 26 maggio 2014, richiedendo al ricorrente il recupero delle somme indebitamente corrisposte dal 1° gennaio 2001 al 30 giugno 2014.

Quest'ultima nota è stata impugnata nel giudizio, che ha dato origine all'odierna questione di legittimità costituzionale.

Il giudice rimettente ha indicato che l'accertamento definitivo, invocato dall'INPS, riguarda un periodo più circoscritto (1° luglio-30 novembre 2004) rispetto a quello, invero più ampio, esaminato nel nuovo giudizio (1° gennaio 2001-30 giugno 2014).

Secondo il giudice rimettente, su tale giudizio incide la normativa sopravvenuta del d.l. n. 112 del 2008, idonea a rappresentare un apprezzabile elemento di discontinuità.

A prescindere dalla fondatezza di tali rilievi, che non compete a questa Corte scrutinare, anche alla luce della problematica incidenza del giudicato sui rapporti di durata, si deve osservare che il giudice rimettente ha enucleato alcuni elementi, come la diversità dei periodi considerati nei due giudizi e le sopravvenienze normative posteriori al giudicato, in astratto suscettibili di escludere l'efficacia vincolante del precedente accertamento irrevocabile.

Pertanto, anche con riguardo al vincolo del giudicato, questa Corte non può sostituire la propria valutazione di rilevanza a quella già formulata dal giudice a quo, sorretta da argomenti non arbitrari e cristallizzata in una sentenza non definitiva.

4.– La questione non è fondata.

5.– La disciplina, sottoposta al vaglio di costituzionalità, si iscrive in un contesto normativo quanto mai mutevole, che ha registrato l'avvicinarsi di interventi di segno diverso, ora in chiave limitativa del cumulo tra pensioni e redditi da lavoro, ora nella direzione di un progressivo superamento dei limiti originariamente imposti.

Nel cimentarsi con le disparate discipline succedutesi nel tempo, questa Corte ha affermato a più riprese che la sussistenza di un'altra fonte di reddito può giustificare una diminuzione del trattamento pensionistico (sentenza n. 197 del 2010), in quanto «la funzione previdenziale della pensione non si esplica, o almeno viene notevolmente ridotta, quando il lavoratore si trovi ancora in godimento di un trattamento di attività» (sentenza n. 275 del 1976).

Il pensionato che continua a lavorare «pone in essere una condotta che, da un lato, può avere rilievo ai fini di una riliquidazione della pensione, dall'altro consente al legislatore di tener conto del conseguente guadagno e della diminuzione del suo stato di bisogno» (sentenza n. 30 del 1976).

Tali restrizioni, che non si pongono di per sé in contrasto con la tutela che la Carta fondamentale accorda al diritto al lavoro (sentenze n. 416 del 1999 e n. 155 del 1969), prestano il fianco a censure d'incostituzionalità quando implicino una sostanziale decurtazione del complessivo trattamento pensionistico, senza stabilire il limite minimo dell'emolumento dell'attività esplicita, oltre il quale la decurtazione diviene operante (sentenze n. 232 del 1992, n. 204 del 1992 e n. 566 del 1989).

La regolamentazione del cumulo tra pensioni e redditi da lavoro interferisce con molteplici valori di rango costituzionale, come il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), il diritto a una prestazione previdenziale proporzionata all'effettivo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), la solidarietà tra le diverse generazioni che interagiscono nel mercato del lavoro (art. 2 Cost.), in

una prospettiva volta a garantirne un equo ed effettivo accesso alle opportunità di occupazione che si presentano.

Spetta alla discrezionalità del legislatore bilanciare i diversi valori coinvolti, in un contesto di molteplici variabili di politica sociale ed economica, e modulare la concreta disciplina del cumulo, in armonia con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza.

6.– Da tali principi il legislatore, nel caso di specie, non si è discostato.

Le censure del giudice rimettente si appuntano contro il difforme trattamento riservato ai titolari di pensione privilegiata ordinaria rispetto ai titolari di pensione di anzianità, con riguardo al cumulo tra pensione e reddito da lavoro.

Le censure investono, in particolare, l'equiparazione tra pensione privilegiata ordinaria e trattamenti d'invalidità (punto 3. dell'ordinanza di rimessione), che preclude l'integrale cumulabilità tra pensione e redditi da lavoro, oggi sancita per le pensioni di anzianità.

6.1.– Le censure, in tutti i profili in cui si articolano, non sono fondate.

Esse muovono da una premessa – omogeneità tra pensione privilegiata ordinaria e pensione di anzianità – che non trova alcun riscontro nel dato normativo e nella elaborazione della giurisprudenza costituzionale.

La pensione di anzianità si atteggia come «un beneficio concesso al lavoratore» (sentenza n. 155 del 1969), che prescinde dal raggiungimento dell'età pensionabile e postula il «mero avvenuto svolgimento dell'attività stessa per un tempo predeterminato» (sentenza n. 416 del 1999). La pensione privilegiata ordinaria è ancorata a eventi dannosi (ferite, lesioni o infermità), provocati da una causa di servizio, e consegue alla cessazione del rapporto di impiego per inabilità permanente al servizio.

L'art. 67, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato) prevede che, quando sia raggiunto il requisito di quindici anni di servizio utile, accompagnati a dodici di servizio effettivo, la pensione privilegiata ordinaria sia liquidata nella misura prevista per la pensione normale, accresciuta di un correttivo economico, determinato nella misura di un decimo.

La natura di “retribuzione differita”, che accomuna pensioni privilegiate ordinarie e pensioni di anzianità, non rende costituzionalmente obbligata una equiparazione di tali trattamenti agli effetti della disciplina del cumulo, né rileva la considerazione dell'eventuale coincidenza dei requisiti di anzianità, elemento sprovvisto di valenza significativa nell'ambito di una regolamentazione incentrata sulle peculiarità delle singole prestazioni previdenziali.

Invero, l'auspicata parificazione tra pensione privilegiata ordinaria e pensione di anzianità, agli effetti dell'applicazione di un cumulo integrale, non può derivare dalla circostanza, del tutto accidentale, che il titolare di pensione privilegiata ordinaria abbia tutti i requisiti per accedere anche alla pensione di anzianità.

Quando il dipendente abbia raggiunto l'anzianità di servizio minima per il riconoscimento della pensione e subisca per fatti di servizio una menomazione dell'integrità personale, ha diritto alla sola pensione privilegiata, che assorbe e integra l'importo dell'altro trattamento di quiescenza (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 27 gennaio 1993, n. 987), sostituendo o eventualmente anticipando quest'ultimo trattamento (Corte dei conti, sezioni riunite, sentenza 17 giugno 2005, n. 2).

In virtù di tali caratteristiche, viene meno l'obbligo dello Stato di farsi carico della costituzione di una posizione assicurativa presso l'INPS, nei termini disciplinati dall'art. 124 del d.P.R. n. 1092 del 1973, che subordina la medesima costituzione all'assenza del diritto a pensione per mancanza della necessaria anzianità di servizio.

Tali particolarità impediscono di accostare in chiave comparativa le pensioni privilegiate ordinarie e le pensioni di anzianità, sulla scorta del mero requisito dell'identica anzianità del lavoratore.

6.2.– Il legislatore ha prefigurato un regime di particolare favore per le pensioni privilegiate, ricondotte da questa Corte alla categoria dei “trattamenti speciali di quiescenza” (sentenza n. 428 del 1993), rimarcando la peculiarità dei trattamenti privilegiati rispetto alle pensioni di anzianità. Tanto basta per escludere il raffronto tra le due prestazioni, nella prospettiva della disciplina del cumulo tra pensioni e redditi da lavoro.

La ragionevolezza del punto di equilibrio, individuato dal legislatore, è avvalorata da molteplici elementi.

La scelta del legislatore è di apprestare, per pensioni privilegiate ordinarie e trattamenti di invalidità, una disciplina omogenea in termini di cumulo con i redditi da lavoro.

L'uniformità della disciplina, definita incongrua dal giudice rimettente, è invece in consonanza con il comune presupposto delle due prestazioni, consistente nella lesione dell'integrità fisica, e rispecchia la ratio della pensione privilegiata, che si configura come “una sorta di riparazione”, conseguente al danno alla persona riportato per infermità contratte in relazione al servizio prestato (sentenza n. 43 del 2015).

Questo regime si fonda sul presupposto che lo svolgimento di un'attività produttiva di reddito denota una diminuzione dello stato di bisogno, tutelato dall'art. 38, secondo comma, Cost. (sentenza n. 30 del 1976).

Con particolare riguardo alla pensione privilegiata ordinaria, i benefici riconosciuti dal legislatore, anche in termini di incremento della pensione corrisposta, valgono a compensare la riduzione della capacità di produrre reddito, derivante dall'infermità contratta a causa di servizio, e hanno il loro contrappeso nelle limitazioni al cumulo tra pensioni e redditi da lavoro.

Peraltro, la libertà di cumulo si attesta sul 70 per cento, misura che non rappresenta un intralcio sproporzionato al diritto di svolgere un lavoro dopo la pensione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001) e dell'art. 19 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, sollevata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Marche, giudice unico delle pensioni, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

SENTENZA N. 173 ANNO 2016

Previdenza – Limitazione della rivalutazione monetaria dei trattamenti pensionistici – Modalità – Rivalutazione automatica in misura progressivamente decrescente dal 100 al 40 per cento, in corrispondenza all'importo del trattamento pensionistico, rispettivamente superiore da tre a sei volte (per il solo anno 2014) il trattamento minimo INPS – Ritenuta natura di prelievo tributario della misura – Asserita violazione dei principi costituzionali in materia previdenziale e tributaria – Insussistenza – Misura ispirata a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza, rispettosi dei principi enunciati con la sentenza n. 70 del 2015 – Non fondatezza della questione.

Previdenza – Contributo c.d. di solidarietà a carico dei titolari di trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori da quattordici a trenta volte il trattamento minimo INPS, per il triennio 2014-2016 – Asserita violazione del giudicato costituzionale in relazione alla sentenza n. 116 del 2013 – Asserita natura di prelievo tributario del contributo, lesivo dei principi costituzionali in materia previdenziale e tributaria – Asserita irragionevolezza in relazione alle finalità della misura – Asserita violazione del principio di razionalità rispetto alla finalità solidaristica e del principio del legittimo affidamento – Insussistenza – Estraneità del contributo alla fattispecie di cui alla sentenza n. 116 del 2013 – Esclusione della natura tributaria del prelievo, operato in via diretta dagli enti previdenziali con specifiche finalità solidaristiche endoprevidenziali – Ragionevolezza e proporzionalità della misura incidente sulle pensioni più elevate per un tempo delimitato – Non fondatezza delle questioni.

Considerato in diritto

1.– Con le sei ordinanze di rimessione, del cui contenuto si è già più ampiamente detto nel Ritenuto in fatto, le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti per la Regione Veneto, per la Regione Umbria e (con due ordinanze ciascuna) le sezioni giurisdizionali per la Regione Campania e per la Regione Calabria prospettano dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), per contrasto, sotto vari profili, con gli artt. 2, 3, 4, 35, 36, 38, 53, 81, 97 e 136 della Costituzione.

1.1.– La sezione per la Regione Calabria estende la propria denuncia anche ai commi 483, 487 e 590 dello stesso art. 1 della legge n. 147 del 2013.

2.– I sei giudizi – nei quali si sono costituiti sia numerosi ricorrenti nei processi *a quibus* sia il resistente Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri – per la sostanziale identità o per la complementarità, comunque, dei quesiti formulati, possono riunirsi per essere unitariamente decisi.

3.– Preliminarmente, va confermata l'ordinanza dibattimentale, che resta allegata alla presente sentenza, con la quale sono stati dichiarati inammissibili la costituzione tardiva di parti nel giudizio relativo alla ordinanza di rimessione n. 163 del 2015 e l'intervento "adesivo" di altri soggetti nel giudizio relativo all'ordinanza n. 109 del 2015.

4.– Sia l'INPS che il Presidente del Consiglio dei ministri hanno spiegato, tramite le proprie difese, un ampio ventaglio di eccezioni di inammissibilità che, in quanto ostative, in tesi, all'ingresso al merito delle questioni sollevate, vanno esaminate con carattere di priorità.

4.1.– Sono fondate le eccezioni (formulate dall'INPS) di inammissibilità per irrilevanza delle questioni (sollevate dalla sezione giurisdizionale per la Regione Calabria nelle due sue ordinanze di rimessione) aventi ad oggetto i commi 487 e 590 dell'art. 1 della legge scrutinata.

Entrambe tali disposizioni non vengono, infatti, in applicazione nei giudizi *a quibus*, posto che la prima (comma 487) riguarda gli organi costituzionali, le Regioni e Province autonome (con particolare riferimento ai vitalizi), e non comunque i pensionati a carico dello Stato; e la seconda (comma 590) attiene al contributo di solidarietà sui redditi e non sulle pensioni e, inoltre, in nessun caso si afferma da quel giudice a quo che i ricorrenti siano titolari di redditi oltre i trecentomila euro.

4.2.– Non fondata è, viceversa, l'eccezione di inammissibilità della questione relativa al comma 483 della legge medesima, formulata dall'istituto resistente sul presupposto che al riguardo «tutte le censure sollevate sono già state scrutinate da Codesta Corte nella sentenza 70 del 2015».

Si tratta, infatti, di eccezione che non attiene al profilo della inammissibilità, sebbene al *proprium* del merito (vedi sub. punto 6).

4.3.– Non fondate sono, altresì, le eccezioni, sia dell'istituto resistente che della difesa dello Stato, con le quali – relativamente alle questioni che investono il comma 486 – si deducono l'insufficiente motivazione sulla rilevanza, la critica adesione alla prospettazione delle parti nei giudizi *a quibus* e l'omissione del doveroso previo tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata della predetta disposizione.

Tutte le ordinanze di rimessione motivano adeguatamente, infatti, sulla rilevanza; assumono una propria autonoma posizione sui dubbi di costituzionalità prospettati dalle parti ed escludono che, per l'univocità del dato normativo, si possa pervenire ad una sua esegesi

“adeguatrice” (che, in tesi dell’Avvocatura generale dello Stato e della difesa dell’INPS, dovrebbe peraltro, condurre ad un rigetto e non all’inammissibilità, delle questioni in esame).

4.4.– Del pari non fondata è l’eccezione dell’INPS che attiene al difetto di motivazione sulla rilevanza in punto di giurisdizione della Corte dei conti, ovvero per difetto di giurisdizione nei confronti di taluni (soltanto) ricorrenti, nei giudizi di cui a r.o. n. 65, n. 91 e n. 109 del 2015.

Nell’un caso, la sussistenza della giurisdizione è plausibilmente, infatti, motivata in ragione della natura pensionistica della controversia; e, nell’altro, il difetto di giurisdizione rispetto a taluni ricorrenti soltanto (perché titolari di pensione non a carico dello Stato) non elide la giurisdizione della Corte dei conti rispetto agli altri ricorrenti e, quindi, sussiste la rilevanza della questione.

5.– Superano, dunque, il vaglio di ammissibilità le sole questioni di legittimità costituzionale concernenti i commi 483 e 486 dell’art. 1 della legge 147 del 2013.

6.– Il comma 483 è denunciato unicamente dalla sezione giurisdizionale per la Calabria (r.o. n. 109 e n. 119 del 2015), «per contrasto con gli articoli 3, 53, 36 e 38 della Costituzione, nonché con l’art. 117, primo comma, Cost. per violazione della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (artt. 6, 21, 25, 33, 34), come anche interpretata dalla Corte di Strasburgo».

6.1.– La disposizione così sottoposta a scrutinio di costituzionalità riconosce, per il triennio 2014-2016, la «rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici» in misura progressivamente decrescente dal 100 al 40 per cento, in corrispondenza all’importo del trattamento pensionistico, rispettivamente, superiore da tre a sei volte (per il solo anno 2014) il trattamento minimo INPS.

6.2.– Secondo la rimettente tale disposizione sarebbe censurabile per le medesime ragioni (dissimulazione di un ulteriore prelievo fiscale a carico dei soli pensionati) già poste a base di precedente denuncia di illegittimità costituzionale dell’analogo art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), come convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

6.3.– La questione – inammissibile in riferimento ai parametri europei, qui evocati dal giudice a quo in assenza di qualsiasi motivazione in ordine alla (solo) asserita loro violazione (sentenze n. 70 del 2015, n. 158 del 2011, *ex plurimis*) – è, nel merito, non fondata.

È pur vero, infatti, che la limitazione della rivalutazione monetaria dei trattamenti pensionistici, per il biennio 2012-2013, di cui al citato art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza di questa Corte n. 70 del 2015.

Ma questa stessa sentenza (al punto 7 del Considerato in diritto) ha sottolineato come da quella norma (prevedente un “blocco integrale” della rivalutazione per le pensioni di importo superiore a tre volte il minimo) si “differenzi” (non condividendone, quindi, le ragioni di incostituzionalità) l’art. 1, comma 483, della legge 147 del 2013, il quale viceversa, «ha previsto, per il triennio 2014-2016, una rimodulazione nell’applicazione della percentuale di perequazione automatica sul complesso dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di cui all’art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, con l’azzeramento per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014», ispirandosi «a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza».

7.– Residua, da ultimo, la verifica di costituzionalità del comma 486, su cui soprattutto si concentra l’interesse dei giudici *a quibus*.

7.1.– Aggregate per profili di identità, di (anche solo parziale) sovrapposizione o, comunque, di complementarità – ed unitariamente quindi valutate – le plurime censure rivolte, con le sei ordinanze di rimessione, al “contributo di solidarietà”, che l’impugnato comma 486 dell’art. 1 della legge n. 147 del 2013 pone, per un triennio, a carico dei titolari di «trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie» complessivamente superiori da quattordici a trenta volte il trattamento minimo INPS, innescano altrettante questioni di legittimità costituzionale.

Le quali, coordinate in scala di logica consequenzialità, possono, a loro volta, così riassumersi.

Se il “contributo di solidarietà” qui oggetto di scrutinio, violi:

a) l’art. 136 Cost., in ragione della sostanziale «identità della fattispecie normativa prevista dal comma 486 rispetto a quella dell’art. 18, comma 22-bis, del D. L. 6 luglio 2011 n. 98, a suo tempo dichiarato illegittimo dalla Corte», con la ricordata sentenza n. 116 del 2013 (così, in particolare, ordinanza di rimessione n. 109 del 2015);

b) gli artt. 3 e 53 Cost., trattandosi, al di là del *nomen iuris*, di un (mascherato) prelievo tributario, risolvendosi – al pari del cosiddetto contributo di perequazione di cui al citato art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), come convertito – in «un intervento impositivo irragionevole e discriminatorio ai danni di una sola categoria di cittadini»;

c) gli artt. 3 e (secondo la sezione giurisdizionale per la Regione Calabria) 81 e 97 Cost. (quest’ultimo parametro evocato anche dalla sezione per la Regione Campania), poiché (ove anche configurato come prestazione imposta ai fini di solidarietà endoprevidenziale) il

contributo in questione risulterebbe comunque connotato dalla «vaghezza della formulazione legislativa [che] costituisce un indizio della sua irrazionalità non essendo chiarito, ad esempio, quali siano i criteri attraverso i quali le somme derivanti dai contributi di solidarietà saranno destinate ad aiutare i titolari di pensioni più basse ma con quali criteri oppure se serviranno anche per fronteggiare i disavanzi della disoccupazione e della cassa integrazione INPS che sono per lo più alimentati dallo Stato ovvero, ancora, se una parte del ricavato (peraltro indeterminata e mai quantificata) possa essere utilizzata per il cosiddetto Fondo INPS per gli esodati»;

d) gli artt. 2, 3, 36 e 38 Cost., poiché – non costituendo il prelievo de quo, un contributo di solidarietà (per superamento dei limiti intrinseci che dovrebbero connotare un siffatto contributo), né una riduzione del trattamento di quiescenza conseguente ad una modifica normativa del sistema pensionistico – esso si configurerebbe come una mera ablazione del trattamento di quiescenza dei pensionati incisi, in contrasto con i principi di razionalità-solidarietà, oltre che di adeguatezza pensionistica e della proporzionalità con l'attività lavorativa prestata ed i contributi pagati, risultando, altresì, leso anche il “principio dell'affidamento”, per non essere ragionevole la riduzione del trattamento pensionistico operata nella specie;

e) l'art. 3 (primo comma) Cost., in ragione della diversa disciplina del comma 486 rispetto a quella – più favorevole in ordine al quantum del prelievo – introdotta dalla Regione Sicilia con l'art. 22 della legge 12 agosto 2014, n. 21 (Assessment del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 “Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale”. Disposizioni varie).

8.– Venendo allo scrutinio delle questioni così elencate, deve, in primo luogo, escludersi che sussista la denunciata violazione dell'art. 136 Cost.

Il “contributo di solidarietà” ora in contestazione non colpisce, infatti, le pensioni erogate negli anni (2011-2012), incise dal precedente contributo perequativo, dichiarato costituzionalmente illegittimo in ragione della sua accertata natura tributaria e definitivamente, quindi, caducato (e conseguentemente recuperato da quei pensionati) per effetto della sentenza di questa Corte n. 116 del 2013; colpisce, invece, sulla base di differenti presupposti e finalità, pensioni, di elevato importo, nel successivo periodo, a partire dal 2014.

E tanto esclude che la disposizione sub comma 486 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 sia elusiva del giudicato costituzionale (rappresentato dalla suddetta sentenza), atteso appunto, che l'odierna disposizione non disciplina le stesse fattispecie già regolate dal precedente art.

18, comma 22-bis, del d.l. n. 98 del 2011, né surrettiziamente proroga gli effetti di quella norma dopo la sua rimozione dall'ordinamento giuridico (vedi sentenza n. 245 del 2012).

Ragione per cui ciò che, a questo punto, resta da valutare è se la riproposizione, per il futuro, di una forma di prelievo, che si denuncia "analoga" a quella rimossa con la citata sentenza n. 116 del 2013, non violi, a sua volta, gli artt. 3 e 53 della Costituzione.

9.– Neppure i suddetti parametri possono dirsi, però, vulnerati dalla disposizione in esame.

E ciò per il motivo, assorbente, che il contributo, che ne forma oggetto, non riveste la natura di imposta, attribuitagli dai rimettenti quale presupposto per il sollecitato controllo di compatibilità con il precetto (altrimenti non pertinente) di cui all'art. 53, in relazione all'art. 3 Cost.

Il prelievo istituito dal comma 486 della norma impugnata non è configurabile, infatti, come tributo non essendo acquisito allo Stato, nè destinato alla fiscalità generale, ed essendo, invece, prelevato, in via diretta, dall'INPS e dagli altri enti previdenziali coinvolti, i quali – anziché versarlo all'Erario in qualità di sostituti di imposta – lo trattengono all'interno delle proprie gestioni, con specifiche finalità solidaristiche endo-previdenziali, anche per quanto attiene ai trattamenti dei soggetti cosiddetti "esodati".

Si tratta, del resto, di una misura non strutturalmente dissimile – come sottolineato dalla difesa dello Stato – da quella a suo tempo introdotta dall'art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2000), il quale analogamente disponeva che «A decorrere dal 1° gennaio 2000 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori al massimale annuo previsto dall'art. 2, comma 18, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è dovuto, sulla parte eccedente, un contributo di solidarietà nella misura del 2 per cento [...]».

Norma, quest'ultima, che questa Corte ebbe a ritenere non in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., in quanto «volta a realizzare un circuito di solidarietà interno al sistema previdenziale» (ordinanza n. 22 del 2003), e neppure contraria agli artt. 2, 36 e 38 Cost. (ordinanza n. 160 del 2007).

10.– Si è dunque, nella specie, in presenza di un prelievo inquadrabile nel genus delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 Cost., avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del sistema previdenziale (sentenza n. 178 del 2000; ordinanza n. 22 del 2003).

11.– Resta allora da verificare se il contributo di solidarietà sulle pensioni più alte, come disciplinato dal censurato comma 486, risponda a criteri di ragionevolezza e proporzionalità, tenendo conto dell'esigenza di bilanciare la garanzia del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica con altri valori costituzionalmente rilevanti.

11.1.– In linea di principio, il contributo di solidarietà sulle pensioni può ritenersi misura consentita al legislatore ove la stessa non ecceda i limiti entro i quali è necessariamente costretta in forza del combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (artt. 3 e 38 Cost.), il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio “stretto” di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà.

In tale prospettiva, è indispensabile che la legge assicuri il rispetto di alcune condizioni, atte a configurare l'intervento ablativo come sicuramente ragionevole, non imprevedibile e sostenibile.

Il contributo, dunque, deve operare all'interno dell'ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà “forte”, mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori – endogeni ed esogeni (il più delle volte tra loro intrecciati: crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico) – che devono essere oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore, in modo da conferire all'intervento quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato (sentenze n. 69 del 2014, n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 446 del 2002, ex plurimis).

L'effettività delle condizioni di crisi del sistema previdenziale consente, appunto, di salvaguardare anche il principio dell'affidamento, nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli.

Anche in un contesto siffatto, un contributo sulle pensioni costituisce, però, una misura del tutto eccezionale, nel senso che non può essere ripetitivo e tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema di previdenza.

Il prelievo, per essere solidale e ragionevole, e non infrangere la garanzia costituzionale dell'art. 38 Cost. (agganciata anche all'art. 36 Cost., ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale: sentenza n. 116 del 2010), non può, altresì, che incidere sulle “pensioni più

elevate”; parametro, questo, da misurare in rapporto al “nucleo essenziale” di protezione previdenziale assicurata dalla Costituzione, ossia la “pensione minima”.

Inoltre, l’incidenza sulle pensioni (ancorché) “più elevate” deve essere contenuta in limiti di sostenibilità e non superare livelli apprezzabili: per cui, le aliquote di prelievo non possono essere eccessive e devono rispettare il principio di proporzionalità, che è esso stesso criterio, in sé, di ragionevolezza della misura.

In definitiva, il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio “stretto” di costituzionalità, e palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost.), deve: operare all’interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura una tantum.

11.2.– Tali condizioni appaiono, sia pur al limite, rispettate nel caso dell’intervento legislativo in esame.

Come detto, esso opera all’interno del sistema previdenziale, che concorre a finanziare, in un contesto di crisi del sistema stesso, acuitasi negli ultimi anni, per arginare la quale il legislatore ha posto in essere più di un intervento, contingente o strutturale, tra cui, in particolare, proprio quelli per salvaguardare la posizione dei lavoratori cosiddetti “esodati” (da ultimo, commi da 263 a 270 dell’art. 1 della legge n. 208 del 2015).

Inoltre, il contributo riguarda le pensioni più elevate, ossia quelle il cui importo annuo si colloca tra 14 a 30 e più volte il trattamento minimo di quiescenza, incidendo in base ad aliquote crescenti (del 6, 12 e 18 per cento), secondo una misura che rispetta il criterio di proporzionalità e, in ragione della sua temporaneità, non si palesa di per sé insostenibile, pur innegabilmente comportando un sacrificio per i titolari di siffatte pensioni.

In questi termini, l’intervento legislativo di cui al denunciato comma 486, nel suo porsi come misura contingente, straordinaria e temporalmente circoscritta, supera lo scrutinio “stretto” di costituzionalità.

12.– Anche sotto il profilo della violazione dell’art. 3 Cost. in riferimento al tertium rappresentato dal comma 487 della stessa legge n. 147 del 2013 e, per il suo tramite, dalla legislazione siciliana, la questione non è fondata, giacché evoca un termine di raffronto (il comma 487) non idoneo a radicare un giudizio di eguaglianza, concernendo questo le misure di risparmio di spesa rimesse all’autonomia di organi costituzionali e di Regioni ad autonomia speciale rispetto a soggetti che non fanno parte del circuito della previdenza obbligatoria (in particolare, per ciò che concerne la Regione siciliana opera il Fondo di quiescenza di cui alla

legge regionale 14 maggio 2009, n. 6, recante: «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009») e, dunque, non suscettibile di raffronto con i pensionati di cui al comma 486.

13.– Non si ravvisa, infine, nemmeno la dedotta violazione degli artt. 81 e 97 Cost., in quanto il primo parametro invocato non risulta conferente, disciplinando la disposizione censurata non già una nuova spesa o maggiori oneri, ma un'entrata; mentre la destinazione alle gestioni previdenziali del prelievo, e dunque per fini istituzionali delle stesse (e anche per il finanziamento di misura a favore degli "esodati"), non costituisce arbitraria attribuzione di discrezionalità amministrativa (art. 97 Cost.) alle stesse gestioni previdenziali o, comunque, indifferenziata destinazione di spesa (art. 81 Cost.).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 483, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 53, 36 e 38 della Costituzione, dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, con le due ordinanze in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 35, 36, 38, 53, 81, 97 e 136 Cost., dalle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti per le Regioni Veneto, Campania, Calabria e Umbria, con le sei ordinanze in epigrafe indicate;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, sollevata dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, 21, 25, 33 e 34 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, con le due ordinanze in epigrafe;

4) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 487, della legge n. 147 del 2013, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 35, 36, 38, 53, 81, 97 e 136 Cost., dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, con le due ordinanze in epigrafe;

5) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 590, della legge n. 147 del 2013, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, con le due ordinanze in epigrafe.

SENTENZA N. 107 ANNO 2016

Bilancio e contabilità pubblica – Norme della Regione Molise in tema di riassorbimento del disavanzo finanziario nel decennio – Preteso contrasto con gli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione in relazione all'art. 15 del d.lgs. n. 76 del 2000 per asserita violazione del principio dell'obbligo di copertura finanziaria – Non fondatezza della questione – Tardiva esecuzione di giudicati costituzionali da parte della Regione – Disparità di trattamento dello Stato nei confronti delle altre Regioni – Non sussiste – Obbligo di continuità nella vigilanza dello Stato a tutela degli equilibri di finanza pubblica – Obbligo di imparzialità e coerenza dello Stato nella tutela della finanza pubblica allargata nei giudizi in via d'azione nei confronti delle Regioni – Riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti quale causa di potenziale pregiudizio agli equilibri complessivi di finanza pubblica e all'equità intergenerazionale.

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 24 febbraio 2015, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (Assestamento di bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33), sostenendo che detta norma violi gli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 15 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208).

1.1.– Con la legge regionale n. 25 del 2014 la Regione Molise ha emanato le disposizioni di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014.

L'art. 6 della suddetta legge, rubricato «Disavanzo di amministrazione alla chiusura dell'esercizio 2013, relativo ad anni pregressi», dispone che «Il disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio finanziario 2013, pari a euro 60.423.952,35 è riassorbito nell'anno 2014 per euro 2.423.952,35 e nel decennio 2015-2024 con importi annui pari ad euro 5.800.000,00, salvo rideterminazione dello stesso negli anni successivi prossimi».

Ad avviso del ricorrente, con la norma denunciata, la Regione Molise avrebbe ecceduto dalla propria competenza violando l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato l'emanazione di norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica. Essa sarebbe contrastante con quanto disposto dall'art. 15 (Assestamento del bilancio) del d.lgs. n.

76 del 2000, secondo cui «Entro il 30 giugno di ogni anno la regione approva con legge l'assestamento del bilancio, mediante il quale si provvede all'aggiornamento degli elementi di cui alla lettera a), del comma 3, dell'articolo 4, ed al comma 5, dello stesso articolo, nonché alle variazioni che si ritengono opportune, fermi restando i vincoli di cui all'articolo 5», il quale stabilisce, a sua volta, che «1. In ciascun bilancio annuale il totale dei pagamenti autorizzati non può essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione sommato alla presunta giacenza iniziale di cassa. 2. Il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui all'articolo 23».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene inoltre violato anche l'art. 81, terzo comma, Cost., laddove dispone che «[o]gni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte». La norma impugnata, nel rinviare ad esercizi successivi al 2014 la copertura del disavanzo finanziario 2013, determinerebbe un ampliamento della capacità di spesa del bilancio 2014, privo di copertura finanziaria.

1.2.– La Regione Molise riferisce che la Giunta regionale con proprie deliberazioni n. 374 del 2013 e n. 6 del 2014 ha disposto un riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi sulle annualità 2011 e 2012. Tale operazione sarebbe avvenuta anche a seguito dei controlli ispettivi predisposti dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) relativamente ai dati contabili del periodo 2008-2012, portando alla determinazione di un disavanzo per l'esercizio finanziario 2013 pari a euro 60.423.952,35.

Attraverso le disposizioni di cui all'art. 6 della legge regionale n. 25 del 2014 la Regione avrebbe provveduto a pianificare la copertura del disavanzo dovuto al riaccertamento straordinario dei residui, prevedendone la copertura mediante una quota costante nel bilancio pluriennale 2015-2017 e negli esercizi futuri pari ad euro 5.800.000,00, in modo da evitare il ricorso a mutui che determinerebbero un aggravio dei costi.

Sostiene, pertanto, la resistente che, mediante la legge impugnata avrebbe preso atto della situazione contabile pregressa ed avrebbe tentato di avviare un processo di risanamento della finanza regionale, in un'ottica "giuridico-contabile" e programmatica, che non potrebbe però esaurirsi in un unico esercizio, sia per la dimensione del disavanzo rispetto alla situazione delle finanze regionali, sia perché esso interviene a valle di un processo ricognitivo di un bilancio già esauritosi.

In tale operazione la Regione Molise avrebbe, inoltre, provveduto a destinare tutte le risorse attive di cui aveva ancora la disponibilità alla copertura del disavanzo finanziario accertato, dettando un ulteriore indirizzo per i successivi atti finanziari.

Viene poi eccepito dalla resistente il diverso comportamento dello Stato in analoghe situazioni regionali, come quella della Regione Piemonte in cui l'art. 3 della legge regionale 1° dicembre 2014, n. 19 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie), non sarebbe stato impugnato.

2.– La questione promossa con il presente ricorso ha un rapporto di stretta pregiudizialità con due precedenti pronunce di questa Corte, adottate anch'esse nell'ambito di giudizi promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Con sentenza n. 138 del 2013 questa Corte dichiarava illegittima la legge di approvazione del rendiconto 2011 della Regione Molise nella parte inerente alla contabilizzazione di crediti privi di accertamento giuridico per una somma complessiva pari ad euro 1.286.613.416,17. Ciò per l'assenza «dei requisiti minimi dell'accertamento contabile quali la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, l'entità del credito e la sua scadenza» (sentenza n. 138 del 2013). L'iscrizione in parte entrata di detti crediti consentiva, tra l'altro, l'anomala risultanza di un avanzo di amministrazione in una Regione già da anni caratterizzata da un vincolante piano di rientro afferente al dissesto della spesa sanitaria.

Successivamente, con sentenza n. 266 del 2013 questa Corte dichiarava illegittima la legge di approvazione del bilancio di previsione 2013 della Regione Molise nella parte in cui veniva applicato un avanzo di amministrazione presunto pari ad euro 1.418.610,01. Veniva in quella sede precisato che «è il collegamento teleologico di dette poste contabili [finalizzato ad allargare la spesa autorizzabile oltre le entrate suscettibili di accertamento] a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determina “il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili” [...] (sentenza n. 250 del 2013)». È stato conseguentemente affermato che, in base al principio dell'equilibrio tendenziale, la Regione Molise era tenuta al ripristino dell'equilibrio di bilancio, pregiudicato dall'iscrizione di una parte attiva insussistente, attraverso le modalità previste dalla legge in caso di accertato squilibrio dello stesso: «Anche per la Regione Molise vale dunque – considerato il “difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio” – la doverosità dell'adozione di “appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute” (sentenza n. 250 del

2013). Peraltro, come già questa Corte ha recentemente precisato, la limitazione della declaratoria d'incostituzionalità dell'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto alle sole partite di spesa oggetto del ricorso non esonera la Regione dal concreto perseguimento dell'equilibrio del bilancio (sentenza n. 250 del 2013)» (sentenza n. 266 del 2013).

La Regione Molise non ha conferito immediata ottemperanza ai due giudicati costituzionali, i quali vietavano, da un lato, di contabilizzare nel rendiconto crediti non provati e, dall'altro, di applicare un avanzo di amministrazione presunto (assolutamente incongruente con la grave situazione debitoria del servizio sanitario regionale, ufficialmente sancita dalla sottoposizione al piano di rientro sanitario).

Peraltro, la legge di approvazione del bilancio di previsione 2014 (di cui la norma in questa sede impugnata costituisce sostanzialmente una variazione), oltre a non ottemperare all'obbligo di riequilibrio precedentemente sancito dalla Corte costituzionale, prevedeva l'applicazione di un ulteriore avanzo di amministrazione presunto, sia pure di entità assai minore di quello del precedente esercizio censurato con la sentenza n. 266 del 2013. Lo Stato, tuttavia, non impugnava – a differenza dell'esercizio precedente – la legge di approvazione del bilancio di previsione 2014, così consentendo alla Regione Molise non solo la spendita di tutte le risorse disponibili, senza il riequilibrio tendenziale del pregresso, ma anche l'ulteriore ampliamento della spesa per la quota dell'avanzo di amministrazione presunto. Veniva così a riprodursi, anzi, ad incrementarsi, un ulteriore pregiudizio all'equilibrio complessivo del bilancio regionale.

In corso di anno, tuttavia, la Regione ha provveduto alle operazioni di revisione contabile, utili a far emergere la vera dimensione economica dei risultati pregressi. In tal modo – anche per effetto dell'intervento ispettivo del MEF – è stato posto in essere un riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, peraltro limitato agli esercizi 2011, 2012 e 2013.

Tale operazione faceva emergere, in luogo del precedente risultato attivo già oggetto delle due declaratorie di incostituzionalità, un disavanzo straordinario derivante dal saldo negativo frutto della revisione dei residui attivi e passivi, pari ad euro 60.423.952,35.

A seguito di tale straordinaria risultanza, si rendeva necessaria una variazione del bilancio di previsione 2014 (che, per i motivi successivamente precisati, non poteva che configurarsi come manovra di carattere pluriennale), la quale – in modo sostanzialmente impreciso – veniva qualificata con lo stesso nomen iuris di quella prevista dall'art. 15 del d.lgs. n. 76 del 2000 (peraltro abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2015 dall'art. 77, comma 1, lettera c, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, avente ad oggetto «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», aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera aa, del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, recante «Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42»), il quale invece riguardava i doverosi assestamenti che entro il 30 giugno di ciascun anno le Regioni dovevano effettuare per ricostituire l'equilibrio del bilancio di previsione nel caso in cui sopravvenienze successive l'avessero alterato oppure per utilizzare le nuove risorse nel frattempo recuperate.

Nel caso in esame, invece, la variazione di bilancio interveniva in una data e in circostanze non utili ad assicurare un integrale riequilibrio. Infatti, alla data del 22 dicembre 2014 la gestione della spesa preventivamente autorizzata aveva già in parte pregiudicato un'operazione di restauro contabile ed inoltre la situazione iniziale del bilancio di previsione era già priva di equilibrio per i motivi precedentemente richiamati.

La Regione, prendendo atto di una situazione non più emendabile nel suo complesso per effetto della dimensione e della cronologia caratterizzante l'emersione del disavanzo, riteneva di fronteggiarne l'eccezionale misura con una quota, pari ad euro 2.423.952,35, ricavata attraverso le economie realizzate nel corso dell'esercizio 2014, e, per la rimanente somma di 58 milioni di euro, attraverso un accantonamento del 10 per cento della stessa a valere sui 10 successivi esercizi.

3.– Alla luce delle esposte premesse va innanzitutto disattesa l'eccezione della Regione Molise la quale lamenta che analoga questione non sarebbe stata sollevata dallo Stato nei confronti della Regione Piemonte (viene all'uopo citato l'art. 3 della legge della reg. Piemonte n. 19 del 2014), la quale avrebbe adottato identica soluzione normativa in ordine al disavanzo emergente dalla straordinaria verifica dei residui. Un'eventuale omissione di tal genere da parte dello Stato non fa sorgere certamente alcuna legittima aspettativa di analogo trattamento a favore della ricorrente.

È stato più volte affermato da questa Corte che lo Stato è direttamente responsabile del «rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale. [Ne deriva], tra l'altro, che, ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, [lo Stato deve vigilare affinché] il disavanzo di ciascun ente territoriale non [...] super[i] determinati limiti, fissati dalle leggi

finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 (ex multis sentenza, di questa Corte, n. 36 del 2004)» (sentenza n. 138 del 2013).

È vero tuttavia che nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica. In proposito, questa Corte ha già precisato che il coordinamento degli enti territoriali deve essere improntato a «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra [di finanza pubblica]» (sentenza n. 19 del 2015).

Sebbene il ricorso in via di azione sia connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti, l'esercizio dell'impulso giurisdizionale al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti stessi. In tale caso, infatti, la tutela degli equilibri finanziari dei singoli enti pubblici di cui all'art. 97, primo comma, Cost. si riverbera direttamente sulla più generale tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata, in relazione ai quali la situazione delle singole amministrazioni assume la veste di fattore determinante degli equilibri stessi.

4.– Ciò premesso, le censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate né in riferimento all'art. 81, terzo comma, né in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 15 del d.lgs. n. 76 del 2000.

4.1.– In relazione al secondo parametro risulta erronea, per quanto in precedenza precisato, l'individuazione della norma interposta, la quale si riferiva a fattispecie assolutamente diversa.

Questa Corte ha affermato in più occasioni che la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. può avvenire attraverso norme interposte solo nel caso in cui le stesse «siano idonee a specificare, nel caso concreto, l'operatività [delle regole in esse contenute]» (ex plurimis, sentenza n. 138 del 2013). Nel caso di specie, invece, la eventuale operatività sarebbe proprio nel senso contrario al perseguimento dell'equilibrio tendenziale di bilancio poiché l'applicazione dell'art. 15 nel senso preteso dal ricorrente porterebbe addirittura ad un aggravio del disequilibrio, annullando l'effetto migliorativo, sia pure limitato nella dimensione, dell'accantonamento delle somme non spese ma autorizzate dalla legge della Regione Molise 18 aprile 2014, n. 12 (Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario

2014. Bilancio pluriennale 2014/2016), non impugnata – a differenza di quella dell'anno precedente – dallo Stato.

In tale contesto deve effettivamente prendersi atto che la vigilanza dello Stato nei confronti delle pratiche contabili adottate dalla Regione Molise e da altre Regioni caratterizzate da situazioni critiche non è stata continua nel tempo, dal momento che per più esercizi consecutivi – anche dopo l'adozione di piani di rientro sanitario – è stato consentito alle stesse di approvare bilanci di previsione e rendiconti fondati sull'applicazione di crediti non accertati nelle forme di legge e di avanzi di amministrazione.

In definitiva, anche per effetto delle reiterate pratiche adottate negli esercizi precedenti in pregiudizio al principio dell'equilibrio di bilancio, la Regione Molise, come altre Regioni caratterizzate da analoghe situazioni finanziarie, si è venuta a trovare – dopo la tardiva ma doverosa operazione di riaccertamento dei residui attivi e passivi – in un contesto di sostanziale assenza di disposizioni specifiche (non essendo certamente prevedibile, al momento dell'emanazione della legislazione quadro contenuta nel d.lgs n. 76 del 2000, che la ripetuta adozione di simili prassi contabili fosse consentita e provocasse una tale emergenza).

È così accaduto che, una volta effettuata la revisione dei residui ed accertato il disavanzo precedentemente sommerso, la Regione Molise abbia cercato di rimediare in qualche modo all'impossibilità di coprire integralmente il deficit così manifestatosi, ponendosi comunque nel solco degli indirizzi legislativi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica non ancora vigenti ma già conosciuti al momento dell'adozione della legge regionale impugnata.

Infatti non era ancora entrato in vigore, per effetto della clausola dilatoria contenuta nell'art. 80 del d.lgs. n. 118 del 2011, l'art. 1, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 126 del 2014, il quale, nel sostituire l'art. 3 del predetto decreto n. 118 del 2011, stabiliva al comma 16 che «[...] l'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui [...] è ripianato per una quota pari almeno al 10 per cento l'anno».

Successivamente, l'art. 1, comma 538, lettera b), numero 1), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2015), ha modificato ulteriormente detta disposizione con effetto dal 1° gennaio 2015, nel senso che «[...] l'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui [...] è ripianato in non più di 30 esercizi a quote costanti».

Le citate disposizioni – pur nella complessiva eccentricità rispetto alle regole del pareggio di bilancio – denotano l’esigenza dello Stato di fronteggiare un problema non circoscritto alla sola Regione Molise.

L’indirizzo della subentrata legislazione statale, in relazione alla quale risulta congruente la disposizione impugnata, prende in sostanza le mosse dal presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento dei residui finalizzate a far emergere la reale situazione finanziaria delle Regioni, i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale. Ciò anche al fine di assicurare lo svolgimento delle funzioni della Regione in ossequio al «principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale [affidati all’ente territoriale, che deve essere] salvaguardato» (sentenza n. 10 del 2016).

Ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quella in esame, non può tuttavia disconoscersi la problematicità di soluzioni normative continuamente mutevoli come quelle precedentemente evidenziate, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale.

Quanto alla eccezionale dilazione della copertura nel tempo, è utile ricordare che alle evocate disposizioni si sono aggiunte quella relativa alla rateizzazione in sette annualità del deficit derivante dall’applicazione dei nuovi principi contabili – art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, poi estesa sino a dieci annualità per effetto delle modifiche recate dall’art. 1, comma 691, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2016) – e quella (art. 2, comma 3, lettera c), afferente alla rateizzazione del rimborso delle anticipazioni necessarie a fronteggiare il ritardo nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche previste dal decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, che fissa in trent’anni la restituzione delle stesse anticipazioni allo Stato.

Probabilmente una più tempestiva vigilanza nei confronti delle consolidate prassi patologiche di alcuni enti territoriali avrebbe evitato le situazioni di obiettiva emergenza che il legislatore nazionale è stato costretto a fronteggiare con mezzi eccezionali.

4.2.– Quanto alle censure proposte in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., il ricorrente non fornisce alcuna prova del denunciato disequilibrio: al contrario, l'accantonamento, previsto dalla disposizione impugnata, di una parte sia pur marginale di risorse altrimenti destinate alla spesa dell'esercizio 2014, produce comunque un intervento riduttivo del disavanzo ed un conseguente effetto migliorativo rispetto al reale assetto economico-finanziario configurato dal coevo bilancio di previsione. Difatti il disavanzo (seppur latente) già preesisteva ed incombeva: paradossalmente la rimozione della norma impugnata farebbe venire meno le uniche risorse sottratte alla spesa dell'esercizio 2014, lasciandone intatta, nella sostanza, la originaria destinazione.

Ai fini della presente decisione non è irrilevante considerare – come già osservato – l'apporto recato dalle disposizioni sopravvenute le quali, al di là dei profili critici di ordine temporale precedentemente sottolineati, hanno introdotto, per tutte le Regioni interessate da deficit di natura analoga a quello della Regione Molise, modalità di copertura che sono state addirittura estese a trent'anni, ben al di là della soluzione contenuta nella norma regionale impugnata.

In definitiva la sopravvenuta normativa, proprio in quanto rivolta ai disavanzi riferiti a passate gestioni ed accertati con riferimento agli esercizi antecedenti al 1° gennaio 2015, ha implicita valenza retroattiva, poiché viene di fatto a colmare – in modo sostanzialmente coerente con la disposizione impugnata – l'assenza di previsioni specifiche che caratterizzava il contesto normativo nel quale si è trovata ad operare la Regione Molise nel dicembre 2014.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 15 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208), con il ricorso indicato in epigrafe.

SENTENZA N. 88 ANNO 2014

Bilancio e contabilità pubblica – Legge c.d. “rinforzata”, attuativa della legge costituzionale n. 1 del 2012 – Disciplina dell’indebitamento delle regioni e degli enti locali – Ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Provincia di Trento – Lamentata introduzione di disciplina dettagliata già regolata in maniera più favorevole dai rispettivi statuti – Asserita violazione della competenza legislativa regionale in materia di finanza locale – Asserita violazione dell’autonomia finanziaria regionale – Asserita violazione del principio consensualistico – Insussistenza – Disciplina conforme all’art. 5, comma 2, lettera b) della legge costituzionale n. 1 del 2012, che prescrive l’adozione di una normativa attuativa non limitata ai soli principi generali, a garanzia dell’omogeneità per tutte le autonomie – Non fondatezza della questione.

Considerato in diritto

1.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato gli artt. 9, commi 2 e 3, 10, commi 3, 4 e 5, 11 e 12, contenuti nel Capo IV, rubricato «Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico», della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’art. 81, sesto comma, della Costituzione), in quanto violerebbero le proprie prerogative costituzionali e statutarie.

In particolare, secondo entrambe le ricorrenti, i commi 3, 4 e 5 dell’art. 10, rubricato «Ricorso all’indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali», detterebbero una disciplina dettagliata nella materia dell’indebitamento già regolata in maniera più favorevole dai rispettivi statuti, eccedendo dai limiti propri dell’intervento statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, violerebbero la loro autonomia finanziaria, invaderebbero la propria competenza legislativa in materia di finanza locale ed eluderebbero il principio consensualistico nella determinazione delle modalità di concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. I parametri invocati sono, quanto alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, gli artt. 4, comma 1, numero 1) e numero 1-bis), 48 e seguenti, 52 e 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché l’art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), gli artt. 42 e seguenti della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1 (Principi e norme

fondamentali del sistema Regione-autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia); quanto alla Provincia autonoma di Trento, gli artt. 69 e seguenti, 74, 79, 80, 81 e 104 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché l'art. 17 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), l'art. 31 della legge della Provincia autonoma di Trento 14 settembre 1979, n. 7 (Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia autonoma di Trento), l'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino); quanto ad entrambe, l'art. 1, commi 132, 136, 152 e 156, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011) e la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Il comma 5 del medesimo articolo, poi, contemplerebbe un atto regolamentare statale in un ambito di competenza regionale, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., e violerebbe altresì l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e il principio di leale collaborazione.

Le ricorrenti hanno altresì impugnato i commi 2 e 3 dell'art. 9, rubricato «Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali», per violazione derivata dall'illegittimità dei richiamati commi 3 e 5 dell'art. 10.

Anche l'art. 12, rubricato «Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico», violerebbe la loro autonomia finanziaria e il principio consensualistico nella determinazione delle modalità di concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica; secondo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia esso violerebbe anche la propria competenza in materia di finanza locale e l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012 (gli ulteriori parametri invocati sono, quanto al Friuli-Venezia Giulia, gli artt. 48 e 49 della legge cost. n. 1 del 1963, l'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, gli artt. 42 e seguenti della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2006, l'art. 1, commi 132, 136, 152 e 156 della legge n. 220 del 2010, nonché, quanto alla Provincia autonoma di Trento, gli artt. 75, 79, 104 e 109 del d.P.R. n. 670 del 1972).

Secondo entrambe le ricorrenti, poi, il comma 3 dell'art. 12 – nella parte in cui prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ripartisce il contributo sia adottato sentita

la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, anziché d'intesa con la Conferenza unificata – violerebbe il principio di leale collaborazione.

La sola Provincia autonoma di Trento ha impugnato «per coerenza» l'art. 11, rubricato «Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali», istitutivo di un fondo alimentato con l'indebitamento statale e destinato ad essere ripartito tra tutti gli enti territoriali.

Per l'ipotesi di non accoglimento di queste censure relative agli artt. 11 e 12, la Provincia autonoma di Trento ha infine impugnato l'art. 11, comma 3, in quanto violativo del principio di leale collaborazione.

La Presidenza del Consiglio dei ministri sostiene l'infondatezza complessiva del ricorso sul presupposto che l'intera materia regolata dalla legge n. 243 del 2012 sarebbe riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato, a seguito dell'inserimento – operato dalla legge cost. n. 1 del 2012 – della «armonizzazione dei bilanci» nella lettera r) del secondo comma dell'art. 117 Cost., nonché in ragione dei principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico.

2.– In considerazione della sostanziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i giudizi possono essere riuniti per essere decisi congiuntamente.

3.– L'impugnazione della legge n. 243 del 2012 è ammissibile, dal momento che, pur trattandosi di una legge “rinforzata”, in ragione della maggioranza parlamentare richiesta per la sua approvazione, essa ha comunque il rango di legge ordinaria e in quanto tale trova la sua fonte di legittimazione – ed insieme i suoi limiti – nella legge cost. n. 1 del 2012, di cui detta la disciplina attuativa.

4.– Le questioni sollevate dalle ricorrenti attengono a tre diversi gruppi di disposizioni, aventi ad oggetto la disciplina dell'indebitamento (art. 10), l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali (art. 9), il concorso dello Stato e delle Regioni e delle Provincie autonome, rispettivamente, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali e alla sostenibilità del debito pubblico (artt. 11 e 12).

La tesi prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento a tutte le censure, è che la riforma costituzionale abbia introdotto una nuova competenza esclusiva dello Stato, atta a giustificare l'intero raggio dell'intervento operato con la legge n. 243 del 2012.

5.– Al fine di vagliare la tesi è necessario tratteggiare il quadro normativo sovranazionale e interno in cui si collocano le disposizioni censurate.

Con il patto “Euro Plus”, approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro l’11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo il 24-25 marzo 2011, gli Stati membri dell’Unione europea si sono impegnati ad adottare misure volte a perseguire gli obiettivi della sostenibilità delle finanze pubbliche, della competitività, dell’occupazione e della stabilità finanziaria, e in particolare a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell’Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita, ferma restando «la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere», purché avente «una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)» e tale da «garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale».

Con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’Unione economica e monetaria (meglio noto come Fiscal Compact), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’Unione economica e monetaria [...]), poi, gli Stati contraenti, all’art. 3, comma 2, si sono impegnati a recepire le regole del «patto di bilancio» «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio».

Lo Stato italiano ha ritenuto di adempiere a questi impegni con un’apposita legge costituzionale – la n. 1 del 2012 – la quale, in primo luogo e per quanto qui rileva, ha riformato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.

L’art. 81, sesto comma, novellato, afferma per il «complesso delle pubbliche amministrazioni» i principi dell’equilibrio di bilancio tra entrate e spese e della sostenibilità del debito, riservando ad una legge del Parlamento approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, il potere di stabilire, oltre che il contenuto della legge di bilancio, «le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare» l’implementazione dei due menzionati principi.

Secondo il nuovo primo comma dell’art. 97 Cost., «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

L’art. 117 Cost. è stato modificato mediante lo scorporo della «armonizzazione dei bilanci pubblici» dall’endiadi con il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» e la sua inclusione nell’ambito delle materie attribuite dal secondo comma alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

All'art. 119 Cost. dopo il riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle autonomie territoriali, è stata aggiunta la seguente specificazione: «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci», nonché l'inciso: «concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». Al secondo periodo del sesto comma, secondo cui le autonomie «Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», è stato poi aggiunto l'inciso: «con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

Sotto il versante delle disposizioni della legge cost. n. 1 del 2012 non incorporate nella Costituzione rilevano in questa sede quelle che determinano il contenuto necessario della legge rinforzata. Ad essa è attribuito, in particolare, il compito di disciplinare «l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica» (art. 5, comma 1, lettera e); «le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni» (art. 5, comma 2, lettera c); e, da ultimo, «la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale» (art. 5, comma 2, lettera b).

6.– Ebbene, in questa complessa riforma della finanza pubblica, l'unica nuova competenza esclusiva dello Stato, invocata appunto dalla difesa dello Stato, è quella dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, che sino alla modifica operata con la legge cost. n. 1 del 2012 si presentava in «endiadi» (sentenza n. 17 del 2004) con il coordinamento della finanza pubblica.

Essa, tuttavia, non può essere interpretata così estensivamente da coprire l'intero ambito materiale regolato dalla legge n. 243 del 2012: basti a tal fine considerare che la disciplina dell'indebitamento delle autonomie territoriali, qui pure all'esame, è stata da questa Corte ricondotta al coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 del 2009, n. 285 del 2007, n. 320 del 2004, n. 376 del 2003), pur sottolineandosi come sia «inscindibilmente connessa» alla «salvaguardia degli equilibri di bilancio» (sentenza n. 70 del 2012).

Altro deve essere dunque l'approccio per definire la natura e la portata dei principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, pure invocati a sostegno della sua tesi dalla difesa erariale. Come già affermato da questa Corte nel caso analogo del divieto di

indebitamento se non per spese di investimento (art. 119, sesto comma, Cost.), questo tipo di disposizioni enunciano «un vincolo [...] di carattere generale» (sentenza n. 245 del 2004) a cui deve soggiacere la finanza pubblica.

A differenza del caso precedente, questa volta il legislatore costituzionale non si è limitato a fissare principi generali, lasciando così all'interprete la ricerca dei presupposti giustificativi della disciplina statale attuativa (rinvenuti dalla sentenza citata nell'art. 5 Cost. e nella competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica), ma ha puntualmente disciplinato sia la fonte – la legge rinforzata – sia i suoi contenuti.

Il nuovo sistema di finanza pubblica disegnato dalla legge cost. n. 1 del 2012 ha dunque una sua interna coerenza e una sua completezza, ed è pertanto solo alla sua stregua che vanno vagliate le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti della legge.

7.– Le ricorrenti censurano anzitutto i commi 3, 4 e 5 dell'art. 10, che disciplinano l'indebitamento degli enti territoriali: le norme impugnate, avendo natura dettagliata, eccederebbero dai limiti propri dell'intervento statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, ponendosi in contrasto con disposizioni puntuali dei rispettivi statuti già regolanti la materia, violerebbero la loro autonomia finanziaria, invaderebbero la competenza in materia di finanza locale ed eluderebbero il principio consensualistico nella determinazione del concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, in violazione dei parametri prima specificati.

7.1.– Alla luce di quanto sin qui chiarito, occorre verificare se le norme censurate trovino copertura nelle nuove disposizioni costituzionali.

Viene in rilievo, al riguardo, l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, secondo cui la legge rinforzata disciplina «la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale». La disposizione, dunque, prevede l'adozione di una disciplina statale attuativa che non appare in alcun modo limitata ai principi generali e che deve avere un contenuto eguale per tutte le autonomie. Pertanto, la circostanza che la normativa censurata abbia un contenuto dettagliato e il fatto che sia più rigorosa di quella contenuta negli statuti delle ricorrenti non comportano violazione del parametro costituzionale.

La garanzia dell'omogeneità della disciplina è connaturata alla logica della riforma, poiché, oggi ancor più che in passato, non si può «ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione» (sentenza n. 425 del 2004) dei vincoli posti in materia

di indebitamento. Si tratta infatti di vincoli generali che devono valere «in modo uniforme per tutti gli enti, [e pertanto] solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte» (sentenza n. 425, citata).

7.2.– Questa esigenza di uniformità, del resto, è il riflesso della natura ancillare della disciplina dell'indebitamento rispetto ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico: essa, al pari di questi ultimi, deve intendersi riferita al «complesso delle pubbliche amministrazioni» (così gli attuali artt. 81, sesto comma, e 97 Cost., e, con forme ancora più esplicite, il nuovo art. 119 Cost., nonché l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012). I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel «bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 40 del 2014; si vedano anche le sentenze n. 39 del 2014, n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004), in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale.

La riforma poggia dunque anche sugli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., oltre che – e soprattutto – sui principi fondamentali di unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e di unità economica e giuridica dell'ordinamento (art. 120, secondo comma, Cost.), unità che già nel precedente quadro costituzionale era sottesa alla disciplina della finanza pubblica e che nel nuovo ha accentuato la sua pregnanza.

Si deve aggiungere che l'attuazione dei nuovi principi, e in particolare di quello della sostenibilità del debito pubblico, implica una responsabilità che, in attuazione di quelli «fondanti» (sentenza n. 264 del 2012) di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future.

7.3.– Sono pertanto non fondate le censure delle ricorrenti di violazione dell'autonomia finanziaria, della propria competenza in materia di finanza locale e delle altre disposizioni statutarie invocate.

7.4.– Le medesime considerazioni comportano la non fondatezza anche della censura di violazione del principio consensualistico. Difatti, anche per i nuovi vincoli, per quanto più incisivi e pregnanti che in passato, vale il principio enunciato nella più volte citata sentenza n. 425 del 2004, secondo cui la disciplina attuativa dei limiti all'indebitamento posti dall'art. 119, sesto comma, Cost. trova «applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria».

8.– Le ricorrenti censurano, poi, il comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, in base al quale «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo», perché contemplerebbe un atto normativo rimesso ad una fonte secondaria statale in un ambito di competenza regionale, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.; e perché violerebbe l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che rinvia alla legge la disciplina dell'indebitamento.

Sotto altro profilo la norma sarebbe illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto prevede che il decreto sia adottato d'intesa non con la Conferenza unificata ma con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ove le autonomie territoriali sono coinvolte solo in modo parziale e con esclusione dei Presidenti della Regione e della Provincia.

8.1.– Le prime due censure, che in quanto strettamente connesse possono essere trattate congiuntamente, sono parzialmente fondate.

Per il loro scrutinio occorre verificare l'ambito operativo del decreto in parola e, in particolare, se esso abbia un contenuto meramente tecnico. Se è indubbiamente corretto, infatti, il rilievo delle ricorrenti, secondo cui la disciplina della materia è affidata dalla legge cost. n. 1 del 2012 alla legge rinforzata, è anche vero che la natura stessa dell'atto legislativo esclude che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici, cosicché questa Corte ha affermato la legittimità di un tal genere di disciplina con riferimento al parametro di cui all'art. 117, sesto comma, Cost. (sentenze n. 139 del 2012 e n. 278 del 2010).

Poiché, peraltro, il comma censurato si limita a stabilire che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri disciplina criteri e modalità di attuazione dell'art. 10, è con riferimento agli altri commi del medesimo articolo che va individuato l'effettivo spazio precettivo nel quale esso è chiamato a muoversi.

Il primo comma stabilisce che il ricorso all'indebitamento delle autonomie è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento «con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato». Nessun compito, dunque, è assegnato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il secondo comma fissa la regola che le operazioni d'indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione dei piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento e nei quali sono evidenziate sia l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri che le modalità di copertura degli oneri corrispondenti.

La prima parte del comma pone dunque un precetto “autoesecutivo”, che non richiede l’individuazione di «criteri e modalità di attuazione».

Questi, per contro, vengono in gioco con riferimento alla seconda parte relativa alla “evidenziazione” della incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari e delle tecniche di copertura degli oneri corrispondenti. Tale attività è riconducibile all’armonizzazione dei bilanci di competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e richiede all’evidenza una disciplina integrativa dal carattere esclusivamente tecnico.

Anche il terzo comma contiene diversi precetti.

Nell’ultima parte viene fissato direttamente il limite quantitativo all’indebitamento, sicché nessuno spazio può avere il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Quanto alla prima parte, relativa alle operazioni d’indebitamento, essa assegna al decreto solo il compito di stabilire le modalità di comunicazione del saldo di cassa e degli investimenti che s’intendono realizzare, con la conseguenza che l’ambito in cui esso è chiamato a muoversi è quello del coordinamento informativo e statistico di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera r, Cost.).

Il quarto comma, infine, disciplina, in caso di mancato rispetto dell’equilibrio del bilancio regionale allargato, la ripartizione del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti, e in questo ambito il decreto potrebbe intervenire a specificare i criteri di riparto. La definizione del suo compito in termini così ampi (l’individuazione di «criteri e modalità di attuazione») potrebbe qui comportare l’esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale. Per evitare tale ultima evenienza e quindi per ricondurre a legittimità costituzionale la norma impugnata, deve essere riservato al decreto un compito attuativo meramente tecnico.

Il comma 5 dell’art. 10, pertanto, è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo».

Naturalmente, qualora il decreto dovesse esorbitare dai limiti tracciati, incidendo così sulle prerogative delle autonomie speciali, resta ferma la possibilità «di esperire i rimedi consentiti dall’ordinamento, ivi compreso, se del caso, il conflitto di attribuzione davanti a questa Corte» (sentenze n. 121 del 2007 e n. 376 del 2003).

8.2.– La censura di violazione del principio di leale collaborazione non è fondata.

Una volta definito e limitato nei sensi indicati il possibile contenuto del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, la previsione dell’intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica appare «una garanzia procedimentale in sé

sufficiente» (sentenza n. 376 del 2003; nello stesso senso sentenza n. 121 del 2007) del coinvolgimento delle autonomie, attesa l'opportunità della scelta di una sede connotata anche da competenze tecniche.

9.– Le ricorrenti hanno anche impugnato i commi 2 e 3 dell'art. 9, rubricato «Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali», limitandosi ad affermare che «L'illegittimità dell'art. 10, commi 3 e 5, infine, renderebbe illegittimo anche l'art. 9, commi 2 e 3, nella parte in cui richiamano, rispettivamente, il comma 4 dell'articolo 10, tenendone ferma la disciplina, e le “modalità previste dall'articolo 10” in relazione alla destinazione dei saldi attivi al finanziamento delle spese di investimento».

La questione è inammissibile.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «il ricorso in via principale deve anzitutto “identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi”, indicando “le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità”, e altresì “contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge” (ex plurimis, sentenze n. 41 del 2013 e n. 114 del 2011, nonché ordinanza n. 123 del 2012), ponendosi l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa “in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali” (ordinanza n. 123 del 2012, che menziona anche le sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005)» (sentenza n. 11 del 2014).

Nel caso di specie manca l'indicazione dei parametri costituzionali ritenuti violati e inoltre le argomentazioni svolte dalle ricorrenti a sostegno dell'impugnazione, anche avuto riguardo all'estrema complessità tanto dell'art. 9 quanto dell'art. 10, «non raggiungono quella soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale (ex plurimis, sentenza n. 312 del 2013)» (citata sentenza n. 11 del 2014).

10.– Come si è anticipato, il terzo gruppo di censure proposte da entrambe le ricorrenti attiene all'art. 12, rubricato «Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico», il quale, ai commi 2 e 3, prevede che le Regioni e gli enti locali contribuiscano «Nelle fasi favorevoli del ciclo economico» al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, in una misura definita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del documento di programmazione finanziaria.

Le norme censurate violerebbero l'autonomia finanziaria delle ricorrenti, poiché verrebbe ad esse sottratta una parte delle risorse previste dagli statuti, nonché l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, che si limiterebbe ad affidare alla legge statale la fissazione

delle modalità del concorso delle Regioni alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, mentre «l'an ed il quantum del contributo» in relazione alle autonomie speciali, andrebbe determinato secondo le consuete modalità consensuali.

Le norme impugnate, aggiunge la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, prevedendo che gli enti locali concorrano al risanamento della finanza statale, violerebbero anche la sua competenza in materia di finanza locale.

10.1.– La questione può essere esaminata congiuntamente a quella, promossa dalla sola Provincia autonoma di Trento, relativa all'art. 11, rubricato «Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali» ed istitutivo, in attuazione dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012, di un Fondo alimentato «dalle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato» e destinato ad essere ripartito tra tutti gli enti territoriali.

Sebbene sia ad essa «favorevole», la ricorrente ne propone l'impugnazione «per coerenza» con le censure rivolte all'art. 12, «in quanto parte dello stesso meccanismo giuridico complessivo».

10.2.– Le questioni non sono fondate.

Non a torto la Provincia autonoma di Trento ha evidenziato la connessione esistente fra i due articoli: l'istituzione contemporanea dei Fondi evidenzia plasticamente come la necessità di garantire, anche a costo di sacrifici non indifferenti, il rigore finanziario (art. 12) non possa essere disgiunta da quella, non meno rilevante, di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni e l'esercizio delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali (art. 11).

Entrambe le previsioni, nella loro complementarità, trovano, dunque, la ragion d'essere in quel complesso di principi costituzionali già richiamati, ed in particolare in quelli di solidarietà e di eguaglianza, alla cui stregua tutte le autonomie territoriali, e in definitiva tutti i cittadini, devono, anche nella ricordata ottica di equità intergenerazionale, essere coinvolti nei sacrifici necessari per garantire la sostenibilità del debito pubblico.

Quanto poi alla censura di violazione dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, l'ampiezza della formula usata per individuare il contenuto della legge rinforzata («le modalità attraverso le quali [...] le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni»), è tale da comprendere anche i profili relativi all'an ed al quantum della contribuzione, e ciò senza che operi il limite del principio consensualistico, per le stesse ragioni già dette con riferimento alle norme sull'indebitamento.

10.3.– Una ulteriore censura di violazione del principio di leale collaborazione è poi rivolta da entrambe le ricorrenti al comma 3 dello stesso art. 12, nella parte in cui prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che ripartisce il contributo di cui al medesimo articolo, sia adottato sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, anziché d'intesa con la Conferenza unificata, ove le autonomie territoriali sono maggiormente coinvolte e sono in particolare presenti sia il Presidente della Regione che quello della Provincia.

La questione è fondata.

Se è innegabile che il concorso alla sostenibilità del debito nazionale è un aspetto fondamentale della riforma, è anche vero che esso ha una rilevante incidenza sull'autonomia finanziaria delle ricorrenti. S'impone, quindi, l'esigenza di «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenze n. 139 del 2012 e n. 165 del 2011; nello stesso senso, sentenza n. 27 del 2010): è quindi indispensabile garantire il loro pieno coinvolgimento.

A tal fine è necessario, in primo luogo, che il procedimento si svolga nell'ambito non della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, bensì della Conferenza unificata, in modo da garantire a tutti gli enti territoriali la possibilità di collaborare alla fase decisionale. Ed è anche necessario che tale collaborazione assuma la forma dell'intesa, considerate l'entità del sacrificio imposto e la delicatezza del compito cui la Conferenza è chiamata.

A quest'ultimo proposito si osserva che ciò non compromette la funzionalità del sistema: questo modulo partecipativo, infatti, non comporta il rischio di uno stallo decisionale, poiché in caso di dissenso, fatta salva la necessaria adozione di «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (sentenze n. 179 del 2012, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005), la determinazione finale può essere adottata dallo Stato (sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012, n. 165 e n. 33 del 2011).

Il comma 3 dell'art. 12, pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica », anziché «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni».

11.– Per l'ipotesi di non accoglimento delle questioni relative agli artt. 11 e 12 sopra esaminate, la Provincia autonoma di Trento ha infine impugnato l'art. 11, comma 3, della legge n. 243 del 2012, in quanto violativo del principio di leale collaborazione, laddove prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ripartisce il fondo sia adottato «sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica», ove le autonomie territoriali sono coinvolte solo in modo parziale e con esclusione del Presidente della Provincia, anziché previa intesa nell'ambito della Conferenza unificata.

La questione non è fondata, perché l'intervento censurato è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) nella materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», sicché va escluso che si imponga nella fattispecie un particolare coinvolgimento delle autonomie (sentenze n. 62 del 2013, n. 299, n. 293 e n. 234 del 2012).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), nella parte in cui non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012, nella parte in cui prevede che «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica», anziché «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni»;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3, 4 e 5, della legge n. 243 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 4, comma 1, numero 1) e numero 1-bis), 48 e seguenti, 52 e 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché all'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), agli artt. 42 e seguenti

della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1 (Principi e norme fondamentali del sistema Regione-autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e, in riferimento agli artt. 69 e ss., 74, 79, 80, 81 e 104 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché all'art. 17 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), all'art. 31 della legge della Provincia autonoma di Trento 14 settembre 1979, n. 7 (Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia autonoma di Trento), all'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), dalla Provincia autonoma di Trento, nonché, con riferimento all'art. 1, commi 132, 136, 152 e 156 della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011) e alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 12 della legge n. 243 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) e agli artt. 75 e 79, 104 e 109 del d.P.R. n. 670 del 1972, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 243 del 2012, promosse, con riferimento all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, nonché agli artt. 48 e 49, della legge cost. n. 1 del 1963, all'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, agli artt. 42 e seguenti della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2006, all'art. 1, commi 132, 136, 152 e 156, della legge n. 220 del 2010, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della legge n. 243 del 2012, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2 e 3, della legge n. 243 del 2012, promosse, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe.

SENTENZA N. 288 ANNO 2012

Habitat – Norme della Regione Marche – Immissione nei corsi d’acqua della trota iridea – Contrasto con la normativa statale che vieta espressamente la reintroduzione, l’introduzione ed il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone – Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente – Illegittimità costituzionale *in parte qua*

Considerato in diritto

4.— La seconda questione all’esame della Corte ha ad oggetto l’articolo 22, comma 1, della stessa legge della Regione Marche, modificativo dell’articolo 18 della precedente legge regionale 3 giugno 2003, n. 11 (Norme per l’incremento e la tutela della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne), nel senso di consentire l’immissione dei corsi d’acqua (oltre che della carpa erbivora, contemplata nel testo originario della norma) di altra specie ittica non autoctona, quale la trota iridea.

La riferita disposizione, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente, di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all’articolo 12, comma 3, del d.P.R. n. 357 del 1997, che, al comma 3, vieta espressamente la reintroduzione, l’introduzione ed il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone.

5.— Anche tale questione è fondata.

5.1.— Come già chiarito nella sentenza n. 30 del 2009 (che ha accolto il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Presidente del Consiglio avverso delibera della Regione Veneto, autorizzativa di piani di immissione, in acque di sua competenza, di specie non autoctone, tra cui proprio la trota iridea), le disposizioni relative alla introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali, in quanto «regole di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema e non solo di disciplina d’uso della risorsa ambientale-faunistica» rientrano nella competenza esclusiva statale di cui, appunto, all’articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.2.— Nell’esercizio di tale sua competenza esclusiva, nell’apprestare cioè una «tutela piena ed adeguata», capace di assicurare la conservazione dell’ambiente per la presente e per le future generazioni, lo Stato può porre limiti invalicabili di tutela (sentenza n. 378 del 2007).

A tali limiti le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d’uso dei beni ambientali, o comunque nell’esercizio di altre proprie competenze, rimanendo unicamente libere di

determinare, nell'esercizio della loro potestà legislativa, limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali.

5.3.— Nello specifico ambito della introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali, lo Stato italiano – in attuazione della direttiva n. 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali nonché della flora e della fauna selvatiche – ha esercitato la sua competenza con il richiamato art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 357 del 1997, che vieta espressamente, in via generale ed assoluta, la introduzione e il ripopolamento in natura di «specie e popolazioni non autoctone»: divieto che, contrariamente all'assunto della resistente, la citata direttiva comunitaria, sub lettera b) del suo articolo 22, autorizza gli Stati nazionali ad adottare «ove lo ritengano necessario».

Con siffatta disciplina – che pone limiti, come detto, inderogabili dalla normativa regionale – è dunque in contrasto l'impugnata disposizione sub art. 22 della legge della Regione Marche n. 28 del 2011, che consente viceversa la immissione in corsi d'acqua della trota iridea, specie ittica alloctona, originaria della costa pacifica del continente americano.

Risultando conseguentemente così violato, dalla norma regionale, il precetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione – Legge finanziaria 2012);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22 della legge della Regione Marche n. 28 del 2011 nella parte in cui consente l'immissione nei corsi d'acqua della trota iridea.

SENTENZA N. 29 ANNO 2010

Ambiente – Norme della Regione Emilia-Romagna – Servizio idrico – Determinazione, ad opera della Regione, della tariffa di riferimento quale corrispettivo del servizio idrico integrato – Contrasto con la interposta legislazione nazionale intesa a garantire l’uniforme metodologia tariffaria e lesione delle attribuzioni dei soggetti preposti al servizio (Stato, CO.VI.RI. ed AATO) – Conseguente violazione della competenza esclusiva statale nelle materie “tutela dell’ambiente” e “tutela della concorrenza” - Illegittimità costituzionale

Ambiente – Norme della Regione Emilia-Romagna – Regolazione del servizio idrico – Avvalimento da parte della Regione di una struttura organizzativa con costo di funzionamento a carico delle tariffe dei servizi regolati – Introduzione di una nuova componente di costo nella determinazione della tariffa – Contrasto con la interposta legislazione nazionale intesa a garantire l’uniforme metodologia tariffaria – Conseguente violazione della competenza esclusiva statale nella materia “tutela della concorrenza” – Illegittimità costituzionale

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato in via principale i commi 2 e 7 dell’art. 28 della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2008, n. 10 (Misure per il riordino territoriale, l’autoriforma dell’amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni), deducendo: quanto al comma 2, la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione, in relazione, quali parametri interposti, agli artt. 154, commi 2 e 4, e 161, comma 4 [rectius: lettera a) di tale comma], del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia di ambiente); quanto al comma 7 dello stesso art. 28, la violazione della sola lettera e) del secondo comma dell’art. 117 Cost., in relazione agli stessi artt. 154, commi 2 e 4, e 161, comma 4 [rectius: lettera a) di tale comma], del d.lgs. n. 152 del 2006.

1.1. - Il comma 2 del citato art. 28 è censurato solo nella parte in cui prevede che «La Regione esercita le funzioni di regolazione economica e di regolazione dei servizi in raccordo con le Autonomie locali provvedendo, in particolare, [...] alla individuazione della tariffa di riferimento ai fini della proposizione ai soggetti partecipanti alla forma di cooperazione di cui all’art. 30 della regolazione tariffaria. [...]».

Le citate norme statali, assunte dal ricorrente quale parametro di riferimento quanto alla formazione della tariffa, stabiliscono che: a) «Il Ministro dell’ambiente e della tutela del

territorio [...], tenuto conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio “chi inquina paga”, definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell’acqua» (art. 154, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006); b) «L’Autorità d’ambito, al fine della predisposizione del Piano finanziario di cui all’articolo 149, comma 1, lettera c), determina la tariffa di base, nell’osservanza delle disposizioni contenute nel decreto di cui al comma 2, comunicandola [...] al Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio» (art. 154, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006); c) la Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, istituita presso il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, «predisporre con delibera il metodo tariffario per la determinazione della tariffa di cui all’articolo 154 e le modalità di revisione periodica, e lo trasmette al Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, che lo adotta con proprio decreto sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» (art. 161, comma 4, lettera a, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Il ricorrente deduce che la disposizione impugnata contravviene alle predette norme statali, le quali, nello stabilire una riserva di legge dello Stato nella determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato, garantiscono: a) «uguali criteri di partecipazione competitiva su tutto il territorio nazionale» finalizzati a promuovere la concorrenza per il mercato; b) «standard quantitativi e qualitativi della risorsa idrica» uniformi su tutto il territorio nazionale finalizzati alla tutela dell’ambiente. Pertanto, la legge regionale violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., il quale assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia, rispettivamente, di tutela della concorrenza (lettera e) e dell’ambiente (lettera s).

1.2. – Il comma 7 dell’art. 28 della citata legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2008 dispone che, «Per l’esercizio delle funzioni previste» dal medesimo articolo 28 della legge regionale (e cioè: la regolazione economica e dei servizi in raccordo con le Autonomie locali; la redazione del piano economico e del piano finanziario di cui all’art. 149, comma 4, ed all’art. 203, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006; la individuazione della tariffa di riferimento; la costituzione di un sistema informativo con le Province e i Comuni; il potere sanzionatorio, ad eccezione di quello connesso alla violazione del contratto di servizio), «la Regione si avvale di una struttura organizzativa il cui costo di funzionamento è a carico delle tariffe dei servizi regolati nel limite di spesa fissato dalla Giunta regionale, sentita la Conferenza Regione-Autonomie locali, nonché di quanto introitato a titolo di sanzioni».

Il ricorrente deduce, in proposito, che la previsione di una ulteriore componente di costo nella determinazione della tariffa per il servizio idrico integrato - determinazione riservata, invece, alla competenza statale dalle citate norme interposte di cui agli artt. 154, commi 2 e 4, e 161, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006 - altera la concorrenza, «dando origine a meccanismi competitivi disomogenei sul territorio nazionale», e viola, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

2. – Le questioni sono fondate.

2.1.- In ordine alla censura riferita al comma 2 del citato art. 28, va osservato che dall'interpretazione letterale e sistematica degli artt. 154, 155 e 161 del d.lgs. n. 152 del 2006 si desume che la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua è ascrivibile alla materia della tutela dell'ambiente e a quella della tutela della concorrenza, ambedue di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Come ribadito da questa Corte con la sentenza n. 246 del 2009, «attraverso la determinazione della tariffa nell'ambito territoriale ottimale, il legislatore statale ha fissato [...] livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell'ambiente e “le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale” e le altre finalità tipicamente ambientali individuate dagli artt. 144 (Tutela e uso delle risorse idriche), 145 (Equilibrio del bilancio idrico) e 146 (Risparmio idrico)» del d.lgs. n. 152 del 2006. Nella medesima pronuncia si è altresì rilevato che «la finalità della tutela dell'ambiente viene [...] in rilievo anche in relazione alla scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare», tra i quali il legislatore ha incluso espressamente quelli ambientali, da recuperare «anche secondo il principio “chi inquina paga”» (art. 154, comma 2).

Sotto altro - ma connesso - profilo, nella determinazione della tariffa viene poi in rilievo la materia della tutela della concorrenza; ciò in quanto «alla determinazione della tariffa provvede l'Autorità d'ambito, al fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio (art. 151, comma 2, lettere c, d, e). Tale fine è raggiunto determinando la tariffa secondo un meccanismo di price cap (artt. 151 e 154, comma 1), diretto ad evitare che il concessionario unico abusando della sua posizione dominante» (sentenza n. 246 del 2009, che richiama anche le sentenze n. 335 e n. 51 del 2008).

L'uniforme metodologia tariffaria, adottata con l'interposta legislazione statale, e la sua applicazione da parte delle Autorità d'ambito è finalizzata, dunque, a preservare il bene

giuridico “ambiente” dai rischi derivanti da una tutela non uniforme ed a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore del servizio idrico integrato. Tali finalità non potrebbero essere realizzate se dovesse trovare applicazione la normativa censurata, la quale prevede – come si è visto – la determinazione di oneri tariffari ulteriori o diversi da parte della Regione resistente.

Né può accogliersi la tesi della Regione, secondo cui la “tariffa di riferimento” prevista dalle disposizioni censurate – limitandosi ad individuare nell’ambito regionale il «valore complessivo dei costi del servizio, calcolati in base ai criteri definiti nel metodo» tariffario, ed avendo la funzione di costituire «la base per la determinazione della tariffa da applicare all’utenza» – non si identifica né con il “metodo tariffario” né con la “tariffa di base” (ambidue determinati in applicazione esclusivamente della normativa statale) e, pertanto, può essere disciplinata dalla legislazione regionale, in quanto rientrante nella sua competenza esclusiva in materia di servizi pubblici locali.

Tale tesi non è condivisibile, perché è indubbio che la disciplina censurata non opera in un ambito estraneo alla normativa dello Stato – come sostiene la resistente – ma modifica il menzionato processo di determinazione tariffaria puntualmente delineato dal legislatore statale. Essa incide, in particolare, sulle attribuzioni dei soggetti preposti al servizio idrico integrato (Stato, CO.VI.RI. ed AATO), sottraendo parte della competenza ad essi riservata dagli artt. 154 e 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, senza essere a ciò legittimata da alcuna normativa statale. Resta pertanto esclusa, anche sotto tale profilo, la competenza legislativa in materia di servizi pubblici locali rivendicata al riguardo dalla Regione.

2.2. - Analoghe considerazioni debbono essere svolte in relazione alla censura inerente al comma 7 del medesimo art. 28 e riguardante il computo, nella tariffa, del costo di funzionamento della struttura organizzativa della quale deve avvalersi la Regione Emilia-Romagna per esercitare varie funzioni attinenti al servizio idrico integrato.

Al riguardo, va ribadito che il legislatore statale, con la dettagliata disciplina della tariffa di tale servizio, persegue l’obiettivo – oltre che di tutelare l’ambiente – di applicare su tutto il territorio nazionale, a tutela della concorrenza, un uniforme regime tariffario. In particolare, l’art. 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 elenca minutamente, a tal fine, gli elementi della tariffa, stabilendo che questa «costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell’entità dei costi di gestione delle opere, dell’adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell’Autorità d’ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio». Sempre allo stesso fine, il comma

2 dello stesso art. 154, evocato a parametro interposto, stabilisce – come pure si è visto – che «Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio [...] definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua». Non v'è dubbio, perciò, che l'impugnata disposizione della legge regionale – nel prevedere una specifica componente di costo che prescinde da quanto stabilito dal suddetto decreto ministeriale di cui al citato comma 2 dell'art. 154 - attribuisce alla tariffa del servizio idrico della sola Regione Emilia-Romagna una struttura del tutto peculiare, potenzialmente idonea ad influire sulla domanda del servizio stesso, così da porla in contrasto con il parametro interposto e con la indicata ratio di garantire la concorrenza anche attraverso l'uniforme individuazione su tutto il territorio dello Stato delle componenti di costo della tariffa. La disposizione censurata viola, perciò, l'evocato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, commi 2 e 7, della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2008, n. 10 (Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni).

SENTENZA N. 30 ANNO 2009

Ambiente – Conservazione degli habitat naturali – Qualificazione, con deliberazione della Giunta della Regione Veneto, delle specie ittiche carpa, pesce gatto, trota iridea e lavarello quali “specie para-autoctone” – Conseguente autorizzazione all’immissione delle stesse nelle acque di competenza regionale – Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Governo – Lesione delle competenze statali in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema – Non spettanza alla Regione della potestà esercitata – Annullamento dell'atto impugnato.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto conflitto di attribuzione avverso la deliberazione della Giunta regionale 4 marzo 2008, n. 439 (*recte* 438), recante «Ulteriori criteri per le ammissioni di specie ittiche nelle acque interne regionali. Indirizzi ai fini di coordinamento per la protezione del patrimonio ittico regionale ai sensi dell'art. 3 legge regionale 28 aprile 1998, n. 19», con riferimento ai punti 1, 2 e 3.

1.1. – Il provvedimento regionale impugnato, che integra la deliberazione della Giunta regionale 12 febbraio 2008, n. 212, avente analogo oggetto, prevede:

- al punto 1, che «ai sensi e per i fini di cui all'art. 3, c. 1, della L.R. n. 19/98, si dà atto che le specie ittiche carpa (*Cyprinus carpio*), pesce gatto (*Ictalurus melas*), trota iridea (*Oncorhynchus mykiss*) e lavarello (*Coregonus lavaretus*) debbono essere considerate “specie para-autoctone” in quanto da parecchi decenni utilizzate in ambito regionale sia ai fini di pesca sportiva (carpa, pesce gatto, lavarello e trota iridea) sia ai fini di pesca professionale in ambito lacustre (lavarello)»;

- al punto 2, che «anche per l'utilizzo delle specie carpa, pesce gatto, trota iridea e lavarello i piani di immissione approvati dalle competenti Amministrazioni provinciali dovranno essere valutati sotto i profili dei possibili inquinamenti genetici delle specie di interesse conservazionistico nel caso in cui sia possibile una riproduzione in natura dei soggetti immessi»;

- al punto 3, che «in relazione a quanto disposto al precedente punto 2, le parole “per quanto concerne l'utilizzo di specie autoctone” di cui al punto 1. lett. d) del dispositivo della Delib.G.R. 12 febbraio 2008, n. 212 sono sostituite dalle parole “per quanto concerne l'utilizzo di specie autoctone e para-autoctone”».

1.2. – Con tali disposizioni ed, in specie, con la qualificazione delle quattro specie ittiche sopra indicate quali specie para-autoctone e con la loro equiparazione a quelle autoctone, la Regione Veneto autorizza i piani provinciali a prevederne l'immissione, ai fini di pesca sportiva o professionale e con le cautele prescritte, nelle acque di competenza regionale.

1.3. – Il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che tali disposizioni, equiparando le specie ittiche notoriamente alloctone della carpa, del pesce gatto, della trota iridea e del lavarello a quelle autoctone, siano lesive degli artt. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), e 118 della Costituzione, in relazione all'art. 22, lettera *b*), della dir. 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione di habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), che impegna gli Stati membri a regolamentare ed eventualmente vietare le introduzioni di specie alloctone che possano arrecare pregiudizio alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone, ed all'articolo 12 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione di habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), come modificato dal d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione di habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche). Infatti, il comma 3 del citato art. 12 vieta espressamente la reintroduzione, l'introduzione ed il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone.

2. – Deve preliminarmente rilevarsi che il ricorso, riferito ad un atto pubblicato il 25 marzo 2008 e consegnato all'ufficiale giudiziario il 24 maggio 2008 (ultimo giorno, ma comunque giorno utile), è tempestivo, posto che la notifica si perfeziona per il notificante al momento della consegna all'ufficiale giudiziario (art. 149, comma 3, cod. proc. civ. e sentenza n. 477 del 2002). E deve, altresì, rilevarsi, a parte ogni considerazione sulla confusa argomentazione della difesa regionale veneta sul punto, che tale notifica ha raggiunto lo scopo (art. 156, comma 3, cod. proc. civ.), sicché ogni questione sulla sua validità, in quanto effettuata, a dire della resistente, «a persona diversa dal destinatario» e non seguita dall'invio della raccomandata, è irrilevante.

3. – Nel merito il ricorso è fondato.

3.1. – La disciplina dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, trattandosi di regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di discipline d'uso della risorsa ambientale-faunistica.

3.2. – In linea generale può osservarsi che lo Stato nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva, nell'apprestare cioè una «tutela piena ed adeguata», capace di assicurare la conservazione dell'ambiente per la presente e per le future generazioni, può porre limiti invalicabili di tutela (cfr. sentenza n. 378 del 2007).

A tali limiti le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo libere, però, se lo ritengono opportuno, di determinare, nell'esercizio della loro potestà legislativa, limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali.

3.2. – Nello specifico ambito della introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali è da richiamare, anzitutto, la direttiva 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione di habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), che demanda agli Stati membri la valutazione in ordine alla opportunità di reintrodurre specie autoctone, qualora questa misura possa contribuire alla loro conservazione (art. 22, lettera *a*), ed impegna gli Stati membri a regolamentare ed eventualmente vietare le introduzioni di specie alloctone che possano arrecare pregiudizio alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone (art. 22, lettera *b*).

Lo Stato italiano ha esercitato la sua competenza con il d.P.R. n. 357 del 1997 (come modificato dal d.P.R. n. 120 del 2003), consentendo (art. 12, comma 2) la reintroduzione delle specie autoctone, sulla base di linee guida da emanarsi dal Ministero dell'Ambiente, previa acquisizione, tra gli altri, del parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) e (art. 12, comma 3) vietando espressamente (ed in via generale) la reintroduzione, l'introduzione ed il ripopolamento in natura di «specie e popolazioni non autoctone».

Il suddetto d.P.R. ha provveduto a definire il concetto di autoctonia, prevedendo che debba considerarsi (art. 2, lettera *o-quinquies*) autoctona la popolazione o specie che per motivi storico-ecologici è indigena del territorio italiano e (lettera *o-sexies*) non autoctona quella non facente parte originariamente della fauna indigena italiana.

3.3. – Tale disciplina ed, in particolare, quella recata dall'art. 12 del d.P.R. n. 357 del 1997 detta, dunque, limiti inderogabili alla competenza normativa regionale e questi risultano violati dalla deliberazione impugnata, stante la non autoctonia, nel senso descritto, delle quattro specie ittiche di cui si discute e considerato che il provvedimento regionale impugnato deroga in senso peggiorativo ad un divieto dettato da ragioni di cautela a protezione e tutela dell'ecosistema.

3.4. – Né ha pregio il riferimento del ricorrente alla mancata adozione da parte del Ministero dell'ambiente delle cosiddette “linee guida”.

Tali “linee” riguardano, infatti, le specie autoctone, non quelle alloctone, sicché la loro mancata adozione è comunque irrilevante nel caso di specie. Così come è irrilevante che l'INFS abbia proposto al Ministero (che non le ha ancora approvate) delle linee guida che introducono, oltre il binomio, specie autoctona/specie alloctona, la categoria delle specie para-autoctone ovvero quelle che, pur non essendo originarie del territorio italiano, vi siano giunte per intervento diretto, intenzionale o involontario, dell'uomo e quindi naturalizzate anteriormente al 1500, posto che, a parte ogni questione sulla compatibilità della categoria proposta con il parametro normativo vigente, in essa non rientrerebbero comunque le quattro specie in questione, le quali, per pacifica ammissione delle parti, sono state introdotte nel territorio italiano successivamente a tale data.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava alla Regione Veneto stabilire che le specie ittiche carpa (*Cyprinus carpio*), pesce gatto (*Ictalurus melas*), trota iridea (*Oncorhynchus mykiss*) e lavarello (*Coregonus lavaretus*) devono essere considerate “specie para-autoctone”;

annulla, di conseguenza, la deliberazione della Giunta regionale della Regione Veneto 4 marzo 2008, n. 438 (Ulteriori criteri per le ammissioni di specie ittiche nelle acque interne regionali. Indirizzi ai fini di coordinamento per la protezione del patrimonio ittico regionale ai sensi dell'art. 3 legge regionale 28 aprile 1998, n. 19), con riferimento ai punti 1, 2 e 3.