

# **CORTE COSTITUZIONALE**

Servizio Studi

## **Il dialogo con il legislatore: auspici, richiami e moniti nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2023**

Marzo 2024



**Il dialogo con il legislatore: auspici, richiami e moniti nella  
giurisprudenza costituzionale dell'anno 2023**

Coordinamento: Riccardo Nevola

Redazione dei testi: Riccardo Nevola, Claudia Giulia e Angela De Giorgio

## INDICE

|  |         |
|--|---------|
| SENTENZA N. 29 .....   | pag. 5  |
| <i>La spesa per il personale quale meccanismo suppletivo previsto, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, per il riparto dei trasferimenti statali a favore delle Province – Inammissibilità della questione e segnalazione al legislatore</i>  |         |
| SENTENZA N. 47 .....   | pag. 6  |
| <i>L'inapplicabilità alle verifiche "a tavolino" dell'iter procedimentale prescritto per le verifiche dell'amministrazione finanziaria precedute da accessi ai locali di pertinenza del contribuente – Inammissibilità della questione e richiamo al legislatore</i>   |         |
| SENTENZA N. 51 .....   | pag. 11 |
| <i>L'individuazione, a valere sull'esercizio 2021, della copertura di debiti fuori bilancio relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale nel 2011 (norme della Regione Molise) – Illegittimità costituzionale, inammissibilità della questione e richiamo alle istituzioni regionali</i>  |         |
| SENTENZA N. 71 .....   | pag. 12 |
| <i>L'incremento della dotazione del Fondo di solidarietà comunale con risorse statali vincolate al raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni o, in attesa della loro definizione, di obiettivi di servizio (con riguardo ad asili nido, trasporto scolastico degli studenti disabili e servizi sociali dei Comuni siciliani e sardi) – Inammissibilità delle questioni e richiamo al legislatore</i>              |         |
| SENTENZA N. 73 .....   | pag. 18 |
| <i>Il trasferimento ai Comuni territorialmente competenti delle infrastrutture stradali già appartenenti agli ex consorzi ASI, in difetto di attribuzione delle risorse necessarie alla loro gestione e manutenzione (norme della Regione Siciliana) – Illegittimità costituzionale in parte qua, illegittimità costituzionale in via consequenziale, non fondatezza delle questioni e richiamo alle istituzioni regionali</i> |         |
| SENTENZA N. 100 .....  | pag. 19 |
| <i>L'esonero dall'obbligo di frequenza di corsi di formazione e di superamento dei relativi esami finali per talune categorie, ai fini dell'iscrizione straordinaria all'albo regionale dei segretari degli enti locali (norme della Regione Valle</i>   |         |

*d'Aosta) – Illegittimità costituzionale in parte qua, inammissibilità, non fondatezza delle questioni e sollecitazione rivolta al legislatore regionale*

SENTENZA N. 130 ..... pag. 22

*Il differimento (di 12 mesi dalla cessazione del rapporto per raggiunti limiti di età o di servizio) e la rateizzazione del versamento dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici – Inammissibilità delle questioni e monito reiterato al legislatore*

SENTENZA N. 146 ..... pag. 28

*La preclusione del beneficio della sospensione del procedimento con messa alla prova all'imputato di omicidio stradale attenuato dal concorso di colpa della vittima – Non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore*

SENTENZA N. 161 ..... pag. 33

*L'irrevocabilità del consenso dell'uomo all'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita dopo la fecondazione dell'ovulo, anche in caso di intervenuta disgregazione dell'originario progetto di coppia – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e segnalazione al legislatore*

SENTENZA N. 190 ..... pag. 40

*La limitazione dell'impugnazione diretta della cartella di pagamento, invalidamente notificata ma occasionalmente conosciuta dal contribuente tramite consultazione dell'estratto di ruolo, a determinate fattispecie attinenti a rapporti con la pubblica amministrazione – Inammissibilità delle questioni e pressante auspicio rivolto al legislatore delegato*

SENTENZA N. 193 ..... 43

*La previsione con norma statale del necessario svolgimento delle funzioni regionali di promozione e sostegno delle attività di spettacolo dal vivo attraverso gli osservatori regionali – Illegittimità costituzionale e richiamo alle istituzioni regionali*

SENTENZA N. 206 ..... pag. 45

*L'inclusione dei proventi dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF derivanti da ravvedimento operoso tra quelli oggetto di riversamento diretto in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale (norme della Regione Veneto) – Illegittimità costituzionale e auspicio rivolto al legislatore*

## SENTENZA N. 29

### **La spesa per il personale quale meccanismo suppletivo previsto, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, per il riparto dei trasferimenti statali a favore delle Province – Inammissibilità della questione e segnalazione al legislatore**

La sentenza n. 29 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 838, della legge n. 205 del 2017, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 97 e 119, commi primo, terzo e quarto, Cost., in quanto assume la spesa per il personale quale meccanismo suppletivo per il riparto dei trasferimenti statali a favore delle Province, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali. Plurime ragioni hanno impedito l'esame del merito della questione che concerne il rapporto tra funzioni attribuite alle Province e risorse assegnate: l'insufficiente ricostruzione del quadro normativo, la genericità dell'ordinanza di rimessione, la formulazione poco chiara e contraddittoria e l'ambiguità del *petitum*. Tuttavia, la fattispecie in esame, relativa alla Provincia di Vercelli, pone in evidenza l'intricata e farraginoso situazione legislativa da cui dipendono le risorse statali destinate alle Province, che sono indicate nella Costituzione come enti costituenti la Repubblica dotati di autonomia, anche finanziaria, con conseguente necessità che esse siano dotate di risorse finanziarie idonee a garantire, anche nell'ottica della corretta programmazione su un adeguato arco temporale, l'esercizio delle funzioni fondamentali che sono chiamate a svolgere.

#### ESTRATTO

*«3.– L'odierna questione di legittimità costituzionale concerne il rapporto tra funzioni attribuite alle province e risorse assegnate. In proposito questa Corte ha già avuto modo di affermare che le province sono chiamate a “rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate. Pertanto, la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente” (sentenza n. 10 del 2016). Questa Corte ha altresì affermato che una dotazione finanziaria estremamente ridotta e l'incertezza sulla definitiva entità delle risorse disponibili non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto “solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse (...) e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati” (sentenza n. 188 del 2015). (...) 7.– Pur dovendosi, dunque, per tutte le suddette ragioni, dichiarare l'inammissibilità della predetta questione (...), non può tuttavia non rilevarsi che la fattispecie in esame pone in evidenza l'intricata e farraginoso situazione legislativa da cui dipendono le risorse statali destinate alle province, che, si ricorda, sono indicate nella Costituzione come enti costituenti la Repubblica dotati di autonomia, anche finanziaria (artt. 114 e 119 Cost.), con conseguente necessità che esse siano dotate di risorse finanziarie idonee a garantire, anche nell'ottica della corretta*

*programmazione su un adeguato arco temporale, l'esercizio delle funzioni fondamentali che sono chiamate a svolgere (ex multis, sentenze n. 10 del 2016 e n. 188 del 2015)».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 47**

### **L'inapplicabilità alle verifiche “a tavolino” dell'iter procedimentale prescritto per le verifiche dell'amministrazione finanziaria precedute da accessi ai locali di pertinenza del contribuente – Inammissibilità della questione e richiamo al legislatore**

La sentenza n. 47 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 7, della legge n. 212 del 2000 (statuto dei diritti del contribuente), impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non estende il diritto al contraddittorio endoprocedimentale a tutte le modalità di accertamento in rettifica poste in essere dall'Agenzia delle Entrate, se effettuate tramite verifiche “a tavolino”. La norma disciplina gli accertamenti fiscali preceduti da accessi, ispezioni e verifiche nei locali destinati all'esercizio di attività commerciali, industriali, agricole, artistiche o professionali del contribuente (“verifiche *in loco*”). Nel prevedere diritti e garanzie del soggetto sottoposto a tali accertamenti, essa impone all'amministrazione finanziaria la compilazione del verbale di chiusura delle operazioni di indagine, il suo rilascio al contribuente, il decorso di un termine dilatorio di 60 giorni prima dell'adozione dell'avviso di accertamento, durante il quale questi può presentare osservazioni, e, in caso di mancato accoglimento, un obbligo di motivazione rafforzato. Tuttavia, questo specifico *iter* procedimentale, incentrato sulla garanzia del contraddittorio, è prescritto solo qualora l'istruttoria sia stata realizzata accedendo ai locali di pertinenza del contribuente. Per le verifiche “a tavolino”, che si svolgono presso gli uffici dell'amministrazione ovvero con i dati di cui essa ha la disponibilità, non è previsto un generale obbligo di contraddittorio preventivo con il contribuente. Nel vigente sistema tributario, difetta una disciplina positiva che generalizzi, in capo all'amministrazione finanziaria, l'obbligo di attivare il contraddittorio endoprocedimentale, al di fuori delle fattispecie normative in cui ciò è espressamente previsto. Peraltro, pur in mancanza di una previsione generale sulla formazione partecipata dell'atto impositivo, si è assistito a progressive e ripetute aperture del legislatore, che hanno reso obbligatorio, in un sempre più consistente numero di ipotesi, il contraddittorio endoprocedimentale. Si tratta di disposizioni specifiche, che prescrivono l'interlocazione preventiva con il contribuente con modalità ed effetti differentemente declinati a seconda della dinamica istruttoria seguita dall'amministrazione e delle esigenze, di matrice tipicamente collaborativa o più prettamente difensiva, ad essa sottese. Alla frammentazione delle norme sul contraddittorio propria del diritto interno si contrappone la previsione, in capo all'amministrazione tributaria, di un obbligo generale di attivarlo, ogniquale volta adottati decisioni che rientrano nella sfera di applicazione del diritto europeo. Nell'accertamento dei tributi armonizzati in cui attua il diritto dell'Unione, infatti, l'amministrazione è tenuta ad osservare gli obblighi derivanti dal

diritto a una buona amministrazione *ex art. 41 CDFUE* ove è espressamente previsto il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio. L'evoluzione del sistema denota che l'attivazione del contraddittorio endoprocedimentale non costituisce più un'ipotesi residuale ma aspira ad assurgere a principio generale. A fronte di un sistema composito del contraddittorio nel procedimento tributario sono possibili risposte diversificate e complesse rispetto alla specifica soluzione richiesta dal rimettente, che verrebbe a incidere sulla variegata tipologia dei procedimenti impositivi, rendendo da speciale a generale il procedimento partecipativo previsto per gli accertamenti che implicano l'accesso ai locali del contribuente. Ad ogni modo, la mancata generalizzazione del contraddittorio preventivo con il contribuente, fin qui limitato a specifiche e ben tipizzate fattispecie, risulta ormai distonica rispetto all'evoluzione del sistema tributario. Dalla pluralità dei moduli procedimentali legislativamente previsti e dal loro ambito applicativo, emerge con evidenza la varietà e la frammentarietà delle norme che disciplinano l'istituto e la difficoltà di assumere una di esse a modello generale. Il principio enunciato dalla norma censurata sulla partecipazione procedimentale del contribuente, ancorché esprima un'esigenza di carattere costituzionale, non può essere esteso in via generale tramite una sentenza della Corte, che rischierebbe di creare disfunzioni nel sistema tributario, imponendo un'unica tipologia partecipativa per tutti gli accertamenti, anche a tavolino. Di fronte alla molteplicità di strutture e forme che il contraddittorio endoprocedimentale ha assunto e può assumere in ambito tributario, spetta al legislatore, nel rispetto dei principi costituzionali, adeguare il diritto vigente, scegliendo tra diverse opzioni che bilancino i differenti interessi in gioco. Il superamento dei dubbi di costituzionalità esige un intervento di sistema del legislatore che garantisca l'estensione del contraddittorio endoprocedimentale in materia tributaria. Tenuto conto della pluralità di soluzioni possibili in ordine all'individuazione dei meccanismi con cui assicurare la formazione partecipata dell'atto impositivo, che ne modulino ampiezza, tempi e forme in relazione alle peculiarità dei vari procedimenti impositivi, si ritiene necessario un tempestivo intervento normativo che colmi la lacuna e porti a più coerenti e definite soluzioni le tendenze emerse nella disciplina dei procedimenti partecipativi del contribuente.

## ESTRATTO

*«5.1.– (...) Difetta infatti, nel vigente sistema tributario, una disciplina positiva che generalizzi, in capo all'amministrazione finanziaria, l'obbligo di attivare il contraddittorio endoprocedimentale con il contribuente, al di fuori delle fattispecie normative in cui ciò è espressamente previsto. In particolare, il procedimento tributario costituisce una species del procedimento amministrativo, ma, a differenza di quest'ultimo, non contiene previsioni generali in ordine alla formazione partecipata dell'atto impositivo che ne costituisce l'eventuale atto conclusivo. Anzi, l'art. 13, comma 2, della legge n. 241 del 1990, che reca la disciplina generale sul procedimento amministrativo, esclude l'applicabilità delle disposizioni del Capo III, dedicate alla "partecipazione al procedimento amministrativo", ai procedimenti tributari, per i quali "restano (...) ferme le particolari norme che li regolano". Ad essi non si applicano, quindi, le norme che disciplinano l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento (art. 7), l'intervento nel procedimento (art. 9), il diritto di*

accesso agli atti endoprocedimentali (art. 10, comma 1, lettera a) e quello di produrre memorie e allegare documenti (art. 10, lettera b), nonché l'obbligo di comunicare il cosiddetto preavviso di rigetto (art. 10-bis). Anche la giurisprudenza della Corte di cassazione (...) ha interpretato "il diritto nazionale, allo stato della legislazione, nel senso che non pone in capo all'Amministrazione fiscale che si accinga ad adottare un provvedimento lesivo dei diritti del contribuente, in assenza di specifica prescrizione, un generalizzato obbligo di contraddittorio endoprocedimentale, comportante, in caso di violazione, l'invalidità dell'atto". Si è escluso, pertanto, che possa attribuirsi valenza generale alla previsione dell'art. 12, comma 7, statuto contribuente, perché questa disposizione, come emerge dal suo tenore testuale, va delimitata ai soli accertamenti consequenziali ad accessi, ispezioni e verifiche presso i luoghi di riferimento del contribuente, senza che possa estendersi anche alle verifiche "a tavolino" (...). 5.2.– Tuttavia, (...) pur a fronte della mancanza, in ambito tributario, di una previsione generale sulla formazione partecipata dell'atto impositivo, si è assistito a progressive e ripetute aperture del legislatore, che hanno reso obbligatorio, in un sempre più consistente numero di ipotesi, il contraddittorio endoprocedimentale. Si tratta di disposizioni specifiche, che prescrivono l'interlocuzione preventiva con il contribuente con modalità ed effetti differentemente declinati a seconda della dinamica istruttoria seguita dall'amministrazione e delle esigenze, di matrice tipicamente collaborativa o più prettamente difensiva, ad essa sottese. Ad esempio, l'art. 38, settimo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (...), in relazione alla determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche, prescrive, a pena di nullità, che l'ufficio convochi il contribuente e, poi, avvii il procedimento di accertamento (...). Analogo iter è previsto per l'accertamento legato agli studi di settore, atteso che anche l'art. 10, comma 3-bis, della legge 8 maggio 1998, n. 146 (...) impone all'ufficio, prima della notifica dell'avviso di accertamento, di invitare il contribuente a comparire ai fini dell'accertamento con adesione. Altresì nelle ipotesi di controllo automatizzato delle dichiarazioni dei redditi di cui all'art. 36-bis del d.P.R. n. 600 del 1973 e di controllo formale di cui all'art. 36-ter del medesimo decreto, letti alla luce dell'art. 6, comma 5, statuto contribuente, l'esito, rispettivamente, della liquidazione o del controllo devono essere, a pena di nullità, comunicati al contribuente, il quale, entro il successivo termine di trenta giorni, può fornire i necessari chiarimenti. Ciò, ovviamente, ove vi sia incertezza su aspetti rilevanti della dichiarazione. Tra le principali ipotesi tipizzate di contraddittorio endoprocedimentale si pone, poi, l'art. 10-bis statuto contribuente che, dopo aver introdotto la clausola generale antielusiva, impone, a pena di nullità, una preventiva richiesta di chiarimenti rivolta al contribuente, caratterizzata dalla precisa indicazione degli elementi che portano a ritenere configurabile l'abuso del diritto, cui segue la concessione di un termine dilatorio di sessanta giorni, durante il quale al contribuente stesso è data la possibilità di comunicare i chiarimenti sollecitati dall'ufficio e dei quali l'amministrazione è obbligata a tenere conto in sede di motivazione dell'atto impositivo (...). (...) anche la norma censurata attribuisce al contribuente un rilevante spazio partecipativo, delineando uno specifico modulo procedimentale che si attaglia alle peculiarità delle verifiche eseguite dall'amministrazione finanziaria, caratterizzate appunto dall'essere svolte tramite accessi "nei locali destinati all'esercizio di attività commerciali, industriali, agricole, artistiche o professionali" (...). Peraltro, nei confronti di dette verifiche opera la deroga alle garanzie di cui all'art. 14 Cost.

prevista per gli “accertamenti ed ispezioni” a fini fiscali “regolati da leggi speciali”. 5.3.– Alla frammentazione delle norme sul contraddittorio propria del diritto interno, si contrappone la previsione, in capo all’amministrazione tributaria, di un obbligo generale di attivarlo, ogniqualvolta adottati decisioni che rientrano nella sfera di applicazione del diritto europeo. Nel procedimento di verifica fiscale in cui l’amministrazione attua il diritto dell’Unione europea, infatti, questa è tenuta ad osservare gli obblighi derivanti dal diritto a una buona amministrazione sancito dall’art. 41, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea ed inteso come “il diritto a che le questioni (...) siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell’Unione”, tra le cui articolazioni, elencate in via esemplificativa, il paragrafo 2 prevede espressamente “il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio” (...). Questo diritto “garantisce a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, la propria opinione durante il procedimento amministrativo prima dell’adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi” (...). Proprio il rispetto dei principi fondamentali del diritto europeo implica, secondo la giurisprudenza di legittimità, che, nell’accertamento dei cosiddetti “tributi armonizzati”, “avendo luogo la diretta applicazione del diritto dell’Unione”, vige un generale obbligo dell’amministrazione di instaurare un’interlocuzione preventiva con il contribuente, la cui inosservanza può portare all’invalidità dell’atto impositivo, ma solo se questi assolve alla “prova di resistenza”, allegando le ragioni che avrebbe potuto far valere in sede procedimentale e il conseguente pregiudizio sostanziale subito (...). 5.4.– L’esigenza di superare la disarmonia del vigente sistema tributario, per cui non sussiste un obbligo generale di attivare il contraddittorio con il contribuente al di fuori delle ipotesi espressamente previste, ha portato, di recente, a un nuovo intervento del legislatore. L’art. 4-octies del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (...) ha infatti introdotto, nel d.lgs. n. 218 del 1997, l’art. 5-ter, in forza del quale, prima di emettere un avviso di accertamento, l’ufficio deve notificare al contribuente l’invito a comparire per avviare il procedimento di accertamento con adesione (comma 1); in caso di mancato accoglimento dei chiarimenti forniti nel corso del contraddittorio, è imposto all’amministrazione un obbligo di motivazione rinforzata (comma 3). L’invito a comparire può essere omissivo soltanto nei “casi di particolare urgenza, specificamente motivata, o nelle ipotesi di fondato pericolo per la riscossione”, potendo l’ufficio notificare direttamente l’avviso di accertamento al contribuente (comma 4). Inoltre, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia, il comma 5 del citato art. 5-ter tipizza la cosiddetta prova di resistenza, prevedendo che “il mancato avvio del contraddittorio (...) comporta l’invalidità dell’avviso di accertamento, qualora, a seguito di impugnazione, il contribuente dimostri in concreto le ragioni che avrebbe potuto far valere se il contraddittorio fosse stato attivato”. Sono, infine, fatte salve “le disposizioni che prevedono la partecipazione del contribuente prima dell’emissione di un avviso di accertamento” (comma 6) e le ipotesi in cui è stata “rilasciata copia del processo verbale di chiusura delle operazioni da parte degli organi di controllo” (comma 1). Nonostante la scelta legislativa di inserire la nuova disciplina dell’“invito obbligatorio” a comparire nell’ambito del procedimento di accertamento con adesione – così circoscrivendone il campo di applicazione alle sole imposte a cui si estende questa procedura

*ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 218 del 1997 – e di escluderne l'operatività nel caso di accertamenti e rettifiche parziali (...), si deve evidenziare come essa denoti un'evoluzione del sistema tale per cui l'attivazione del contraddittorio endoprocedimentale non costituisce più un'ipotesi residuale, ma aspira ad assurgere a principio generale. Dall'analisi che precede emerge come il legislatore abbia introdotto – seppur con diversi limiti applicativi – un meccanismo di portata generale; tuttavia, avendo fatti salvi i moduli di partecipazione del contribuente alla formazione dell'atto impositivo previsti dalla normativa vigente, si è determinato un sistema composito del contraddittorio nel procedimento tributario. 5.5.– Sono quindi possibili risposte diversificate e complesse, rispetto alla specifica soluzione richiesta dal rimettente. Si verrebbe, altrimenti, ad incidere sulla variegata tipologia dei procedimenti impositivi, rendendo da speciale a generale il procedimento partecipativo previsto per gli accertamenti che implicano l'accesso ai locali del contribuente. Questo è, del resto, il senso dell'esclusione disposta dal richiamato art. 13, che non va inteso come impedimento alla sottoposizione dei procedimenti tributari al principio di partecipazione enunciato, per i procedimenti amministrativi, dalla legge n. 241 del 1990, ma semplicemente come espressione dell'esigenza che ad essi sia dedicata una disciplina specifica. (...) 6.– Alla luce delle considerazioni che precedono, la mancata generalizzazione del contraddittorio preventivo con il contribuente, fin qui limitato a specifiche e ben tipizzate fattispecie, risulta ormai distonica rispetto all'evoluzione del sistema tributario, avvenuta sia a livello normativo che giurisprudenziale. Tuttavia, dalla pluralità dei moduli procedurali legislativamente previsti e dal loro ambito applicativo, emerge con evidenza la varietà e la frammentarietà delle norme che disciplinano l'istituto e la difficoltà di assumere una di esse a modello generale (...). Il principio enunciato dall'art. 12, comma 7, statuto contribuente – la partecipazione procedimentale del contribuente – ancorché esprima una esigenza di carattere costituzionale, non può essere esteso in via generale tramite una sentenza di questa Corte; comunque la soluzione proposta dal rimettente potrebbe creare disfunzioni nel sistema tributario, imponendo un'unica tipologia partecipativa per tutti gli accertamenti, anche “a tavolino”. Di fronte alla molteplicità di strutture e di forme che il contraddittorio endoprocedimentale ha assunto e può assumere in ambito tributario, spetta al legislatore, nel rispetto dei principi costituzionali evidenziati, il compito di adeguare il diritto vigente, scegliendo tra diverse possibili opzioni che tengano conto e bilancino i differenti interessi in gioco, in particolare assegnando adeguato rilievo al contraddittorio con i contribuenti. La questione sollevata dal rimettente va, pertanto, dichiarata inammissibile, in quanto il superamento dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale esige un intervento di sistema del legislatore; intervento che garantisca l'estensione del contraddittorio endoprocedimentale in materia tributaria. Tenuto conto della pluralità di soluzioni possibili in ordine all'individuazione dei meccanismi con cui assicurare la formazione partecipata dell'atto impositivo, che ne modulino ampiezza, tempi e forme in relazione alle specifiche peculiarità dei vari procedimenti impositivi, questa Corte ritiene necessario un tempestivo intervento normativo che colmi la lacuna evidenziata. Un intervento, peraltro, che porti a più coerenti e definite soluzioni le descritte tendenze emerse nella disciplina dei procedimenti partecipativi del contribuente».*

\*\*\*

## SENTENZA N. 51

### **L'individuazione, a valere sull'esercizio 2021, della copertura di debiti fuori bilancio relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale nel 2011 (norme della Regione Molise) – Illegittimità costituzionale, inammissibilità della questione e richiamo alle istituzioni regionali**

La sentenza n. 51 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 1 della legge molisana n. 4 del 2022, recante "Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, lettera e), del d.lgs. 118/2011, relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011". Il comma 1 della disposizione riconosceva la legittimità del debito fuori bilancio per euro 1.343.493,60 relativi al suddetto rimborso; il comma 2 prevedeva la copertura dei connessi oneri nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021. La legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve contestualmente individuare nel bilancio le disponibilità sufficienti per effettuare le spese conseguenti. Le risorse occorrenti non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta. Del resto, l'individuazione della copertura deve essere contestuale alla previsione dell'onere, oltreché congrua e attendibile, per cui la legge regionale di riconoscimento deve apprestare la copertura facendo riferimento alle risorse al momento effettivamente disponibili. La norma impugnata, approvata nel marzo del 2022, contrastava con il principio di annualità del bilancio poiché, una volta riconosciuta la legittimità di un debito fuori bilancio, ne individuava la copertura finanziaria a valere sull'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023, anziché su quello 2022 dello stesso bilancio. La Regione Molise è tenuta a provvedere tempestivamente a un nuovo riconoscimento del debito fuori bilancio nei confronti dei Comuni, ormai inevaso da oltre un decennio.

#### ESTRATTO

*«4.– (...) La legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, contestualmente individuare nel bilancio "le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti" a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta. Del resto, l'individuazione della copertura deve essere contestuale alla previsione dell'onere, oltreché congrua e attendibile (sentenze n. 226, n. 156 e n. 106 del 2021 e n. 197 del 2019), per cui la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili. La disposizione regionale impugnata, approvata nel marzo del 2022, contrasta quindi con l'evocato principio di annualità del bilancio, espresso dal punto 1 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011 e richiamato, nel suo insieme, dal comma 1 dell'evocato art. 3, poiché, una volta riconosciuta la legittimità di un debito fuori bilancio, ne individua però la correlata copertura finanziaria a valere sull'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023,*

*anziché su quello 2022 dello stesso bilancio. (...) Resta fermo che la Regione Molise è tenuta a provvedere tempestivamente a un nuovo riconoscimento del debito fuori bilancio nei confronti dei comuni, ormai inevaso da oltre un decennio».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 71**

**L'incremento della dotazione del Fondo di solidarietà comunale con risorse statali vincolate al raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni o, in attesa della loro definizione, di obiettivi di servizio (con riguardo ad asili nido, trasporto scolastico degli studenti disabili e servizi sociali dei Comuni siciliani e sardi) – Inammissibilità delle questioni e richiamo al legislatore**

La sentenza n. 71 ha dichiarato inammissibili, per il carattere manipolativo del *petitum*, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Liguria in riferimento agli artt. 5 e 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, Cost. – dell'art. 1, commi 172, 174, 563 e 564, della legge n. 234 del 2021. Il comma 172 incrementa una quota esistente del Fondo di solidarietà comunale (FSC) finalizzandola all'aumento dell'offerta di posti negli asili nido; il comma 174 introduce una nuova quota di Fondo, finanziata con risorse statali, finalizzata a incrementare il numero di studenti disabili della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, privi di autonomia, beneficiari del servizio di trasporto per raggiungere la sede scolastica; il comma 563 assegna ai Comuni siciliani e sardi una specifica quota di risorse finalizzata al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali, di cui già godono i Comuni delle Regioni ordinarie; il comma 564 ridetermina, in considerazione delle precedenti disposizioni, l'importo complessivo del FSC per ciascun anno dal 2022 al 2030. L'accoglimento delle questioni, incentrate sui vincoli di destinazione impressi alle risorse dalle norme censurate, si tradurrebbe in una radicale riforma del sistema perequativo, che risulterebbe privato della quota vincolata a garantire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) anche nei territori meno sviluppati. L'auspicata rimodulazione, in effetti, non è l'unica modalità con la quale è possibile rimediare al *vulnus* derivante dalla previsione, in contrasto con l'art. 119, terzo comma, Cost., di un vincolo di destinazione sulle risorse inserite nel FSC. Le modalità con cui ciò può avvenire sono molteplici, senza che se ne possa individuare una costituzionalmente obbligata o adeguata, e queste possono essere individuate dal legislatore senza compromettere quel percorso di definizione e garanzia dei LEP sulla cui necessità la Corte ha ripetutamente insistito. La denunciata disciplina ha introdotto, all'interno del FSC e in aggiunta alla tradizionale perequazione ordinaria (strutturata, fin dalla sua istituzione, secondo i canoni del terzo comma dell'art. 119 Cost. e quindi senza alcun vincolo di destinazione), una componente perequativa speciale, non più diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, ma puntualmente vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio. Questa nuova determinante del Fondo presenta caratteri tipicamente riconducibili al quinto comma dell'art. 119 Cost., che prevede la possibilità per lo Stato di

effettuare interventi speciali, diretti soltanto a determinati enti territoriali, assegnando risorse aggiuntive con un vincolo di destinazione, quando lo richiedano la coesione e la solidarietà sociale, la rimozione di squilibri economici e sociali o l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Le nuove risorse entrate nel FSC sono distribuite in conformità a questo modello in quanto si tratta di contributi statali erogati: a favore di Comuni determinati (anche se il loro numero è molto elevato); con vincolo di destinazione al fine del raggiungimento di livelli essenziali o di obiettivi di servizio nell'ambito delle funzioni fondamentali dei Comuni; per superare squilibri territoriali in materia sociale. In tal modo, si è realizzata, all'interno dell'unico FSC storicamente esistente, un'ibridazione estranea al disegno costituzionale, il quale, a tutela dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione. L'ibridazione ha altresì prodotto una distorsione legata alla circostanza che le risorse relative alla componente speciale collocate all'interno del FSC non sono assistite da coerenti meccanismi per l'effettivo raggiungimento dei LEP al contempo fissati. In altri termini, ha preso forma una componente perequativa speciale che, risultando innestata nell'ambiente normativo tipico di quella ordinaria – volta a premiare l'autonomia e priva di vincoli di destinazione – non ha attinto agli strumenti necessari per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni dei diritti che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. È palesemente contraddittorio che, a fronte di un vincolo di destinazione funzionale a garantire precisi LEP, la sanzione per i Comuni inadempienti possa consistere nella mera restituzione delle somme non impegnate. Questa soluzione non è in grado di condurre al potenziamento dell'offerta dei servizi sociali e lascia, paradossalmente, a dispetto del LEP definito, del tutto sguarnite le persone che avrebbero dovuto, grazie alle risorse vincolate, beneficiare delle prestazioni. In definitiva, nell'unico fondo perequativo relativo ai Comuni e storicamente esistente ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost. non possono innestarsi componenti perequative riconducibili al quinto comma della medesima disposizione, che devono, invece, trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati, con tutte le conseguenti implicazioni, anche in termini di rispetto, quando necessario, degli ambiti di competenza regionali. Il compito di adeguare il diritto vigente alla tutela costituzionale riconosciuta all'autonomia finanziaria comunale – anche nel rispetto del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni – al contempo bilanciandola con la necessità di non regredire rispetto all'imprescindibile processo di definizione e finanziamento dei LEP (la cui esigenza è stata più volte rimarcata), non può che spettare al legislatore, dato il ventaglio delle soluzioni ipotizzabili. L'esito di inammissibilità deriva dall'impossibilità per la Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale. Pertanto, la Corte non può, al momento, che arrestarsi e cedere il passo al legislatore, chiamandolo a intervenire tempestivamente per superare una soluzione perequativa ibrida e non coerente con il disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria.

## ESTRATTO

*«7.– L'eccezione è fondata nei termini di seguito precisati. Uno degli argomenti addotti dall'Avvocatura per sostenere l'inammissibile carattere manipolativo del petitum recato dalle impugnazioni (...) evidenzia come il loro accoglimento si tradurrebbe in una radicale*

*riforma del sistema perequativo, che risulterebbe, peraltro, del tutto privato della quota vincolata a “garantire i livelli essenziali delle prestazioni anche nei territori meno sviluppati”. La rimodulazione auspicata dalla ricorrente, in effetti, non è l’unica modalità con la quale è possibile rimediare al vulnus dalla stessa prospettato e derivante, in sostanza, dalla previsione, in contrasto con l’art. 119, terzo comma, Cost., di un vincolo di destinazione sulle risorse inserite nel FSC. Le modalità con cui ciò può avvenire sono infatti molteplici, senza che se ne possa individuare una costituzionalmente obbligata o adeguata, e, in particolare, queste possono essere individuate dal legislatore senza compromettere quel percorso di definizione e di garanzia dei LEP sulla cui necessità, in più occasioni, questa Corte ha insistito (ex multis, sentenze n. 220 del 2021, n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018).*

*8.– Al fine di precisare quanto sopra è, innanzitutto, opportuno ripercorrere le principali fasi dell’evoluzione della struttura del FSC, chiamato ad attuare il modello cooperativo di federalismo fiscale disegnato dagli artt. 11, 12 e 13 della legge n. 42 del 2009, colmando le differenze di capacità fiscale tra i vari comuni, in modo da garantire il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali loro assegnate. (...) In questo disegno, al rafforzamento dell’autonomia finanziaria dei comuni e al superamento del modello di finanza derivata, attuato anche attraverso la soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali, aventi carattere di generalità e permanenza, e la sostituzione degli stessi con entrate proprie (...), è corrisposta la valorizzazione della perequazione. Questa, infatti, ha assunto, oltre che una finalità marcatamente solidaristica, anche quella di superare progressivamente il tradizionale criterio del finanziamento in base alla spesa storica (...) – che può riflettere inefficienze nella gestione dei servizi locali – a favore del criterio del fabbisogno standard, che valorizza, invece, “l’efficienza e l’efficacia” della spesa (...). I fabbisogni standard, disciplinati dal decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province), sono stati adottati con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, a seguito di un complesso e concertato procedimento che: a) ha coinvolto Soluzioni per il sistema economico – SOSE spa; b) ha utilizzato una metodologia di tipo econometrico; c) ha richiesto la collaborazione dei comuni anche tramite la risposta a specifici questionari; d) è avvenuto sotto il controllo della Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale, prima, e della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, poi, oltre che delle competenti commissioni parlamentari e, in particolare, della Commissione bicamerale per l’attuazione del federalismo fiscale. La perequazione in base ai fabbisogni standard è stata avviata nel 2014, prevedendo una progressione graduale, più volte ridefinita e che (...) raggiungerà il 100 per cento nell’anno 2030. Nello specifico, il Fondo di solidarietà comunale è stato concretamente istituito dall’art. 1, comma 380, lettera b), della legge n. 228 del 2012, in sostituzione dell’iniziale Fondo sperimentale di riequilibrio di cui all’art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011. Entrambi i fondi, in conformità alla valorizzazione dell’autonomia finanziaria disposta dal comma terzo dell’art. 119 Cost., sono stati chiaramente concepiti senza vincolo di destinazione.*

*9.– La linearità del disegno iniziale, tuttavia, nel tempo si è vieppiù complicata, rendendo farraginoso e sempre meno trasparente il funzionamento del FSC, fino anche a generare “criticità nella distribuzione delle risorse fra i Comuni italiani” (sentenza n. 220 del 2021). Ciò non solo per l’introduzione all’interno del FSC di alcune componenti di tipo correttivo, ritenute funzionali a compensare specifiche distorsioni*

*prodotte dal passaggio ai fabbisogni standard, ma anche a causa di diversi tagli e interventi statali sulle basi imponibili dei tributi locali, che hanno condotto a prevedere anche una complessa serie di componenti ristorative. 10.– In un fondo caratterizzato dalla coesistenza di diverse determinanti, la legge n. 178 del 2020 (...) ha poi introdotto due nuove e ulteriori componenti perequative, per la prima volta con un vincolo di destinazione, finanziate con risorse statali e dirette a incrementare: a) i servizi sociali comunali, svolti in forma singola o associata, dai comuni delle regioni a statuto ordinario; b) il numero di posti disponibili negli asili nido comunali (...). Sia per l'una che per l'altra componente si è stabilito che ove, a seguito del previsto monitoraggio sull'utilizzo delle risorse assegnate, le somme erogate "risultassero non destinate ad assicurare il livello dei servizi", le stesse sono recuperate a valere sul FSC attribuito ai medesimi comuni o, comunque, su qualunque assegnazione finanziaria dovuta dal Ministero dell'interno. 10.1.– In questi termini, nel FSC ha iniziato a comparire una nuova componente perequativa, che, da un lato, ha assunto carattere vincolato anche al finanziamento di LEP contemporaneamente indicati, ma, dall'altro, ha previsto, come sanzione del mancato impiego delle risorse per tale finalità, la mera restituzione delle stesse. 11.– Questa nuova componente è stata estesa e potenziata dalle norme denunciate (...). 12.– Nei termini descritti, all'interno del FSC e in aggiunta alla tradizionale perequazione ordinaria – strutturata, fin dalla sua istituzione, secondo i canoni del terzo comma dell'art. 119 Cost. e quindi senza alcun vincolo di destinazione – è stata, dunque, progressivamente introdotta, a partire dal 2021, una componente perequativa speciale, non più diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, ma puntualmente vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio. Questa nuova determinante del Fondo (...) presenta caratteri tipicamente riconducibili al quinto comma dell'art. 119 Cost., che prevede la possibilità per lo Stato di effettuare "interventi speciali", diretti soltanto a determinati enti territoriali, assegnando "risorse aggiuntive" con un vincolo di destinazione, quando lo richiedano (...) "la coesione e la solidarietà sociale", la rimozione di "squilibri economici e sociali", o infine, "l'effettivo esercizio dei diritti della persona" (ex multis, sulle caratteristiche della perequazione di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., da ultimo, sentenza n. 123 del 2022). Le nuove risorse entrate nel FSC sono, infatti, distribuite in conformità a questo modello, in quanto, in particolare, si tratta di contributi statali erogati: a) a favore di comuni determinati (anche se il loro numero è molto elevato, perché per asili nido e trasporto disabili, nel 2022, è stato pari, rispettivamente, a 4.974 e a 4.839, sui 7.333 comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna); b) con vincolo di destinazione al fine del raggiungimento di livelli essenziali o di obiettivi di servizio nell'ambito delle funzioni fondamentali dei comuni; c) per superare squilibri territoriali in materia sociale. 13.– In tal modo, tuttavia, si è realizzata, all'interno dell'unico FSC storicamente esistente, un'ibridazione estranea al disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria, il quale, a tutela dell'autonomia degli enti territoriali, mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione. In base all'art. 119 Cost., infatti, le risorse derivanti da "tributi ed entrate propri", "compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio", e quote di "un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale", devono essere sufficienti a consentire agli enti territoriali "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (art. 119, secondo, terzo e quarto comma), senza che residuino spazi per forme*

ordinarie di finanziamento statale con minor grado di autonomia, quali, appunto, i fondi vincolati (ex plurimis, sentenza n. 40 del 2022). (...) “ai sensi dell’art. 119, quarto comma, Cost., le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi tre commi del medesimo art. 119 Cost., attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile, in attuazione dei principi fissati dall’art. 17, comma 1, lettera a), della legge n. 42 del 2009” (sentenza n. 220 del 2021). 14.– Alla luce di queste considerazioni non è quindi condivisibile la tesi sostenuta dall’Avvocatura generale, per cui “nulla impedirebbe” allo Stato di stanziare risorse aggiuntive per le finalità considerate dall’art. 119, quinto comma, Cost. “nell’ambito del contenitore finanziario del FSC”, specificandone il carattere vincolato e il meccanismo di assegnazione dedicato alle speciali finalità perequative; ciò in quanto non sarebbe “il contenitore finanziario ad essere dirimente ai sensi della Costituzione”, che, quindi, potrebbe ben includere due forme diverse di perequazione: una, quella ordinaria, sostanzialmente orizzontale, e senza vincoli di destinazione, l’altra, straordinaria e verticale, attuata con le modalità del quinto comma dell’art. 119 Cost. La tesi della difesa statale confligge, infatti, con il richiamato rigore con cui questa Corte, al fine di evitare un eccesso di centralizzazione a scapito dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali, fin dalle prime pronunce in materia ha, in definitiva, rimarcato il “principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione” (sentenze n. 46 del 2013 e n. 176 del 2012). 15.– Va oltretutto considerata anche un’altra distorsione prodotta dalla ibridazione delle due forme perequative: le risorse relative alla componente speciale collocate all’interno del FSC non sono state, infatti, assistite da coerenti meccanismi per l’effettivo raggiungimento dei LEP al contempo fissati. In altri termini, ha preso forma una componente perequativa speciale che, risultando innestata nell’ambiente normativo tipico di quella ordinaria – volta a premiare l’autonomia e priva di vincoli di destinazione – non ha attinto agli strumenti necessari per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni dei diritti “che devono” (...) “essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. È significativo di questa contraddizione l’incipit della prima norma impugnata, ovvero il comma 172 dell’art. 1 della legge n. 234 del 2021, che, se da un lato, recita: “al fine di rimuovere gli squilibri territoriali nell’erogazione del servizio di asilo nido in attuazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione”, dall’altro, poi, si limita a prevedere un monitoraggio della spesa senza alcuna sanzione con riguardo a quei comuni che non impegnano le risorse per il richiesto potenziamento dei servizi educativi per l’infanzia. Il d.l. n. 115 del 2022, (...) all’art. 16, comma 5, ha poi precisato: “le somme che a seguito del monitoraggio (...) risultassero non destinate ad assicurare il potenziamento del servizio asili nido sono recuperate a valere sul fondo di solidarietà comunale attribuito ai medesimi comuni”. Anche considerando quest’ultima specificazione, risulta palesemente contraddittorio che, a fronte di un vincolo di destinazione funzionale a garantire precisi LEP, la “sanzione” a carico dei comuni inadempienti possa poi consistere nella mera restituzione delle somme non impegnate. Questa soluzione, infatti, non è in grado di condurre al potenziamento dell’offerta dei servizi sociali e lascia, paradossalmente, a dispetto del LEP definito, del tutto sguarnite le persone che avrebbero dovuto, grazie alle risorse vincolate, beneficiare delle relative prestazioni. L’inadeguatezza della soluzione trova conferma, del resto, nel diverso e ben più coerente meccanismo che il legislatore ha strutturato in materia di diritto alla salute, prevedendo (...) il commissariamento della regione che non garantisce i

livelli essenziali di assistenza. 15.1.– A questo riguardo, va considerato che il quinto comma dell’art. 119 Cost., quando sono in causa i LEP di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., fa sistema con l’art. 120, secondo comma, Cost., che, ove lo richieda “la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, abilita l’intervento del potere sostitutivo dello Stato come rimedio all’inadempienza dell’ente territoriale. È quindi all’interno di fondi perequativi speciali, correttamente strutturati ai sensi del quinto comma dell’art. 119 Cost., che sarebbe possibile trarre le coerenti e necessarie implicazioni in caso di mancato impegno delle risorse statali vincolate a favore dei LEP – in funzione del “pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali” (sentenza n. 220 del 2021) – giungendo a prevedere, quando necessario, opportune forme di commissariamento degli enti inadempienti. Le previsioni dell’art. 120, secondo comma, Cost., infatti, pongono lo Stato “quale garante di ultima istanza della tenuta del sistema costituzionale” rispetto a determinati “interessi essenziali”, quali quelli attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali (sentenza n. 168 del 2021). È significativo, peraltro, che la relazione semestrale della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale presentata alle Camere il 15 dicembre 2021 abbia evidenziato, con riferimento alla perequazione comunale, l’opportunità “per le funzioni in cui le norme individuano dei livelli essenziali” di prevedere, “in coerenza con l’articolo 120 della Costituzione e in analogia a quanto già sperimentato in campo sanitario, un meccanismo che, oltre ad aiutare gli enti a individuare le criticità e a predisporre una strategia di miglioramento dei servizi, consenta, nei casi di grave e persistente inadempienza, un intervento sostitutivo dello Stato” (pag. 26). 16.– Quanto detto conferma come nell’unico fondo perequativo relativo ai comuni e storicamente esistente ai sensi dell’art. 119, terzo comma, Cost., non possano innestarsi componenti perequative riconducibili al quinto comma della medesima disposizione, che devono, invece, trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati, con tutte le conseguenti implicazioni, anche in termini di rispetto, quando necessario, degli ambiti di competenza regionali. 17.– (...) la rimodulazione auspicata nel petitum della ricorrente non rappresenta l’unica possibilità di rispondere a tale esigenza. In conclusione, quindi, il compito di adeguare il diritto vigente alla tutela costituzionale riconosciuta all’autonomia finanziaria comunale – anche nel rispetto del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni (ex plurimis, sentenza n. 135 del 2020) – al contempo bilanciandola con la necessità di non regredire rispetto all’“imprescindibile” (sentenza n. 220 del 2021) processo di definizione e finanziamento dei LEP (la cui esigenza è stata più volte, come detto, rimarcata da questa stessa Corte), non può che spettare al legislatore, dato il ventaglio delle soluzioni possibili. L’inammissibilità delle questioni deriva, infatti, “dall’impossibilità per questa Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative” (sentenza n. 155 del 2015) a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale (...). Questa Corte, pertanto, non può, al momento, che arrestarsi e cedere il passo al legislatore, chiamandolo però a intervenire tempestivamente per superare, in particolare, una soluzione perequativa ibrida che non è coerente con il disegno costituzionale dell’autonomia finanziaria di cui all’art. 119 Cost.».

\*\*\*

## SENTENZA N. 73

**Il trasferimento ai Comuni territorialmente competenti delle infrastrutture stradali già appartenenti agli ex consorzi ASI, in difetto di attribuzione delle risorse necessarie alla loro gestione e manutenzione (norme della Regione Siciliana) – Illegittimità costituzionale *in parte qua*, illegittimità costituzionale in via consequenziale, non fondatezza delle questioni e richiamo alle istituzioni regionali.**

La sentenza n. 73 ha, tra l'altro, dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 119, commi primo e quarto, Cost., l'art. 19, comma 2, lett. b), della legge siciliana n. 8 del 2012, come riformulato dalla legge regionale n. 10 del 2018, nella parte in cui non subordinava il trasferimento ai Comuni competenti per territorio, da parte del commissario liquidatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale (ASI), delle strade a uso pubblico e delle relative pertinenze all'attribuzione delle risorse necessarie alla loro gestione e manutenzione. I consorzi ASI, disciplinati dalla legge regionale n. 1 del 1984 quali enti deputati alla gestione territoriale degli insediamenti industriali, sono stati posti in liquidazione con la legge regionale n. 8 del 2012; al commissario liquidatore è stata affidata anche l'individuazione dei beni immobili rientranti nel patrimonio indisponibile dei singoli consorzi, tra cui la viabilità e le opere connesse, da trasferire all'ente strumentale contestualmente istituito: l'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP). L'assetto iniziale, caratterizzato dall'attribuzione all'IRSAP dei compiti di gestire le opere viarie presenti nelle aree industriali, è mutato con la legge regionale n. 10 del 2018 che ha riscritto la disposizione censurata. Il trasferimento ai Comuni delle infrastrutture stradali già appartenute ai consorzi implicava altresì, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 285 del 1992, l'attribuzione dei connessi compiti di manutenzione in origine spettanti all'IRSAP; tuttavia, il legislatore regionale non ha individuato alcuna forma di finanziamento a beneficio degli enti comunali divenuti proprietari delle strade. L'omissione contrastava con il principio di corrispondenza tra funzioni attribuite agli enti territoriali e assegnazione di risorse adeguate; inoltre, ledeva l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, comprimendo le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti. In via consequenziale, la declaratoria di illegittimità ha investito l'art. 2, comma 2, lett. c), della legge regionale n. 8 del 2012, nella parte in cui non subordinava la cessione ai Comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'IRSAP all'attribuzione delle risorse necessarie alla loro gestione e manutenzione. Fermo restando che gli effetti della pronuncia non si estendono ai trasferimenti delle opere viarie posti in essere dai commissari liquidatori dei consorzi ASI attraverso provvedimenti divenuti definitivi, è stata rimarcata l'esigenza che la Regione assegni adeguati mezzi finanziari ai Comuni cui siano stati già trasferiti i compiti di manutenzione e gestione delle infrastrutture stradali.

## ESTRATTO

*«8.– L'attuale assetto normativo è connotato, dunque, da una evidente anomalia, poiché sono indicate esclusivamente le risorse di cui gode l'IRSAP per lo svolgimento delle funzioni di propria competenza e non è stata, invece, individuata alcuna forma di*

*finanziamento a beneficio degli enti comunali, nonostante siano state ad essi trasferite le strade con i connessi compiti, in origine spettanti all'IRSAP, di manutenzione delle infrastrutture stradali. 9.– La questione della mancata corrispondenza tra le funzioni attribuite agli enti territoriali e l'assegnazione di risorse adeguate è stata già affrontata da questa Corte. Va richiamata, al riguardo, la giurisprudenza costituzionale relativa all'assegnazione da parte dello Stato delle risorse agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali trasferite. Questa Corte ha ritenuto non conforme alla Costituzione la mancata previsione legislativa della riassegnazione delle risorse necessarie alle regioni e agli enti locali subentranti nell'esercizio delle predette funzioni. (...) l'art. 119 Cost. "impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti. L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost." (sentenza n. 137 del 2018). (...) l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e che le risorse disponibili possono subire modifiche, anche in diminuzione. Tuttavia, simili riduzioni non devono comunque rendere "difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite" (sentenza n. 155 del 2020). L'esigenza di fornire un'adeguata provvista finanziaria risulta, inoltre, particolarmente significativa avuto riguardo alla posizione dei comuni di piccole dimensioni (...) che, a seguito dell'assegnazione di nuove funzioni in mancanza dell'attribuzione di risorse adeguate, rischiano di subire l'attivazione delle procedure di dissesto (sentenza n. 135 del 2020). (...) 11.– Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, nella parte in cui non subordina il trasferimento ai comuni competenti per territorio, da parte del commissario liquidatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale, delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite. (...) 15.– Fermo restando che gli effetti della presente pronuncia non si estendono ai trasferimenti delle opere viarie posti in essere dai commissari liquidatori dei consorzi ASI attraverso provvedimenti divenuti definitivi, è da rimarcare l'esigenza che la Regione Siciliana (...) assegni adeguati mezzi finanziari ai comuni cui sono stati già trasferiti i compiti di manutenzione e gestione delle infrastrutture stradali».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 100**

**L'esonero dall'obbligo di frequenza di corsi di formazione e di superamento dei relativi esami finali per talune categorie, ai fini dell'iscrizione straordinaria all'albo regionale dei segretari degli enti locali (norme della Regione Valle d'Aosta) – Illegittimità**

## **costituzionale *in parte qua*, inammissibilità, non fondatezza delle questioni e sollecitazione rivolta al legislatore regionale**

La sentenza n. 100 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, lett. b), dello statuto e 97 Cost., l'art. 4, comma 3, della legge valdostana n. 6 del 2022, nella parte in cui prevedeva, in considerazione della carenza di incaricabili e nelle more dell'espletamento di una procedura concorsuale, che ai soggetti indicati alle lett. a) e b) del comma 6 dell'art. 1 della legge regionale n. 46 del 1998 (dirigenti regionali e soggetti in possesso di laurea magistrale e dei requisiti per l'accesso alla dirigenza) non fosse applicabile il successivo comma 7 del citato art. 1 che subordina l'iscrizione degli stessi all'albo regionale dei segretari degli enti locali alla frequenza di un corso di formazione "professionalizzante" e al superamento dell'esame finale. La disposizione censurata introduceva una nuova modalità, straordinaria e temporanea, di iscrizione al suddetto albo, intervenendo sull'assetto disegnato dalla legge regionale n. 46 del 1998, che affianca alla regola generale del previo superamento di apposito concorso pubblico regionale un canale alternativo per le menzionate categorie, basato sulla frequenza di un corso di formazione. Il legislatore valdostano, nel confermare l'originaria deroga al principio del pubblico concorso, stabiliva tuttavia un'ulteriore eccezione all'obbligo di frequenza dei corsi di formazione e di superamento degli esami finali da parte di soggetti (dirigenti regionali e laureati) che non hanno superato alcun concorso per la carriera di segretario degli enti locali. Questi soggetti si trovano in una condizione obiettivamente differente rispetto alle altre categorie di cui alle successive lett. c), d) ed e) – vale a dire soggetti iscritti all'albo nazionale, segretari in servizio nelle autonomie speciali e segretari già iscritti per almeno un triennio all'albo valdostano e cessati per motivi diversi dal licenziamento per giusta causa – che, invece, hanno superato apposito concorso, nazionale, regionale o comunale, per l'accesso alla carriera *de qua*. Tale differenza veniva accentuata dalla disposizione impugnata che non solo non poneva rimedio, per gli appartenenti alle categorie di cui alle lett. a) e b), all'assenza del concorso pubblico, ma aggiungeva, per costoro, la possibilità di iscriversi all'albo, sia pur in via straordinaria, senza frequentare il corso di formazione "professionalizzante". L'esonero rinnovava e aggravava la violazione dell'art. 97 Cost. perché consentiva la diretta iscrizione all'albo senza nemmeno il previo accrescimento delle capacità tecnico-professionali degli aspiranti, da conseguire con il corso. Peraltro, la straordinarietà dell'iscrizione all'albo indica soltanto che la possibilità di iscriversi è soggetta a un termine, ma nulla è detto circa la durata dell'iscrizione, la quale, in difetto di previsione contraria, non può considerarsi temporanea. Inoltre, i soggetti considerati, seppure preceduti da vincitori e idonei ai concorsi pubblici regionali persino nelle assegnazioni temporanee, mantengono l'iscrizione all'albo e potrebbero nuovamente ottenere incarichi in futuro. La pronuncia ha altresì dichiarato non fondate le questioni aventi ad oggetto la medesima norma regionale, censurata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 2, lett. b), dello statuto, 3, 51, primo comma, e 97 Cost., nella parte in cui prevede che ai soggetti indicati alle lett. c) e d) del comma 6 dell'art. 1 della legge regionale n. 46 del 1998 (soggetti iscritti all'albo nazionale e segretari in servizio nelle autonomie speciali) non è applicabile il successivo comma 8 del citato art. 1 che subordina l'iscrizione degli stessi all'albo regionale alla frequenza di un corso di formazione sulle peculiarità dell'ordinamento regionale e al superamento dell'esame finale. Premesso che i segretari comunali valdostani

non sono funzionari statali, ma regionali, il corso in parola, con il relativo esame finale, riguarda soggetti che hanno vinto un concorso pubblico, nazionale o comunale (per le Province di Trento e Bolzano), per segretari degli enti locali, ossia soggetti la cui specifica preparazione e capacità professionale è stata oggetto di apposita verifica. Infine, risulta idoneo a garantire la sostanziale condizione di eguaglianza nell'accesso al pubblico impiego proprio il previo espletamento del concorso per segretari. La Corte – nel precisare che le questioni decise non riguardano le disposizioni della legge regionale n. 46 del 1998 che consentono l'iscrizione all'albo a soggetti che non hanno superato il pertinente concorso – ha sollecitato il legislatore valdostano a un intervento riformatore coerente con i principi affermati, anche alla luce dell'annunciata revisione organica della vigente disciplina regionale.

## ESTRATTO

*«4.1.– (...) La regolamentazione di base per l'accesso all'albo in questione è infatti prevista, non già dalla normativa impugnata, bensì dalla menzionata legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998. L'art. 1, comma 5, di quest'ultima legge stabilisce, in generale, che l'iscrizione all'albo può avvenire previo superamento del relativo concorso pubblico regionale. Il successivo comma 6, tuttavia, consente l'iscrizione anche alle seguenti categorie: a) dirigenti degli enti del comparto unico regionale assunti a tempo indeterminato; b) soggetti in possesso di laurea magistrale e dei requisiti previsti dalla normativa regionale vigente per l'accesso alla qualifica unica dirigenziale; c) soggetti iscritti all'albo nazionale di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 465 del 1997; d) segretari degli enti locali in servizio presso le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano; e) segretari iscritti all'albo regionale ai sensi del comma 5 per almeno un triennio, cessati dal servizio per cause diverse dal licenziamento per giusta causa e che abbiano esercitato le funzioni nel triennio precedente la richiesta di nuova iscrizione. (...) in virtù della citata disciplina regionale del 1998, i soggetti di cui alle lettere a) e b) del comma 6 (e cioè i dirigenti regionali e i soggetti in possesso di laurea) accedono all'albo senza aver superato il pertinente concorso pubblico regionale per segretari. Per parte loro, i soggetti di cui alle lettere c), d) ed e) del medesimo comma hanno superato l'apposito concorso pubblico nazionale (quelli di cui alle lettere c e d), oppure regionale (quelli di cui alla lettera e) o ancora quello comunale (quelli di cui alla lettera d, limitatamente alle Province autonome di Trento e di Bolzano). In questo regime, il legislatore regionale, al comma 7 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998, ha innanzitutto stabilito che i soggetti del primo gruppo, appunto quelli di cui alle lettere a) e b) del comma 6, possano iscriversi all'albo subordinatamente alla ricorrenza di un requisito specifico, ovvero la frequenza di un corso di formazione "professionalizzante" e il superamento del relativo esame finale. Il comma 8 del medesimo art. 1, inoltre, prevede che i soggetti di cui alle lettere c) e d) del comma 6 possano iscriversi all'albo regionale, subordinatamente alla frequenza di un corso di formazione "sulle peculiarità dell'ordinamento regionale" e al superamento del relativo esame finale (con esclusione di coloro che siano già risultati idonei in precedenti concorsi espletati per il reclutamento di segretari degli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste). 4.2.– In tale contesto normativo, l'impugnato art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022 introduce dunque una deroga a quanto prescritto dai commi 7 e 8 dell'art. 1 della legge reg.*

*Valle d'Aosta n. 46 del 1998, cioè alle disposizioni che – per i soggetti che non hanno superato l'apposito concorso regionale per l'accesso all'albo dei segretari degli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste – prevedono la frequenza di corsi di formazione e il sostenimento dei relativi esami finali. In combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo, in considerazione della carenza di soggetti incaricabili iscritti all'albo regionale dei segretari e nelle more dell'espletamento di una nuova procedura concorsuale per l'accesso al medesimo albo, da concludersi entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale, la disposizione impugnata stabilisce infatti che i soggetti di cui al comma 6, lettere a), b), c) e d), “in via straordinaria possono presentare domanda di iscrizione straordinaria all'Albo”, senza esser tenuti a frequentare i citati corsi di formazione, e, di conseguenza, nemmeno a superare i relativi esami finali. In sintesi, l'impugnato art. 4, comma 3, (...) inserendosi in una disciplina che già consente a talune categorie di accedere all'albo regionale dei segretari degli enti locali senza aver superato l'apposito concorso pubblico regionale, introduce una deroga (sia pur in via straordinaria) alla regola che a tali categorie impone, quale requisito per l'iscrizione all'albo, di frequentare appositi corsi di formazione e di superare i relativi esami finali. (...) 8.– Da ultimo – non riguardando il presente giudizio quelle disposizioni della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 che consentono l'iscrizione all'albo regionale dei segretari degli enti locali a soggetti che non hanno superato il pertinente pubblico concorso – questa Corte non può esimersi dal sollecitare il legislatore regionale a un intervento riformatore coerente con i principi qui affermati, anche alla luce dell'annunciata revisione organica della disciplina regionale vigente in materia (art. 1 della legge della Regione Valle d'Aosta 29 marzo 2021, n. 4, recante “Disposizioni urgenti per garantire la tempestiva copertura dei posti di segretario degli enti locali a seguito della rideterminazione degli ambiti territoriali sovracomunali effettuata ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 21 dicembre 2020, n. 15. Riorganizzazione amministrativa del Consorzio dei Comuni della Valle d'Aosta ricadenti nel Bacino imbrifero montano della Dora Baltea (BIM). Modificazioni di leggi regionali”)».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 130**

**Il differimento (di 12 mesi dalla cessazione del rapporto per raggiunti limiti di età o di servizio) e la rateizzazione del versamento dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici – Inammissibilità delle questioni e monito reiterato al legislatore**

La sentenza n. 130 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 e 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, impugnati, in riferimento all'art. 36 Cost., in quanto prevedono rispettivamente il differimento e la rateizzazione del versamento dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici. Le indennità di fine servizio erogate nel settore pubblico hanno natura di retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale poiché si prefiggono di accompagnare il lavoratore

nella delicata fase dell'uscita dalla vita lavorativa attiva. La garanzia della giusta retribuzione si sostanzia non soltanto nella congruità dell'ammontare percepito ma anche nella tempestività dell'erogazione. Il trattamento è corrisposto nel momento della cessazione dall'impiego al fine di agevolare il dipendente nel far fronte alle difficoltà economiche che possono insorgere con il venir meno della retribuzione: in ciò si realizza l'indicata funzione previdenziale. Peraltro, il trattamento di fine servizio costituisce un rilevante aggregato della spesa di parte corrente che incide significativamente sull'equilibrio del bilancio statale. Pertanto, in situazioni di grave difficoltà finanziaria, il legislatore può eccezionalmente comprimere il diritto del lavoratore alla tempestiva corresponsione del trattamento, purché le misure assunte osservino i limiti della ragionevolezza, proporzionalità e temporaneità. Invero, il termine dilatorio di 12 mesi risultante dal citato art. 3, comma 2, oggi non rispetta più le coordinate tracciate dalla giurisprudenza costituzionale. A differenza del pagamento differito di 24 mesi dell'indennità di fine servizio in caso di cessazione anticipata dall'impiego – in cui il sacrificio inflitto dal meccanismo dilatorio trova giustificazione nella finalità di disincentivare i pensionamenti anticipati e di promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa – il, sia pur più breve, differimento operante in caso di cessazione per raggiunti limiti di età o di servizio non realizza un equilibrato componimento dei contrapposti interessi alla tempestività della liquidazione del trattamento, da un lato, e al pareggio di bilancio, dall'altro. Tale previsione ha smarrito un orizzonte temporale definito, trasformandosi da intervento urgente di riequilibrio finanziario in misura strutturale, che ha gradualmente perso la sua originaria ragionevolezza. La perdurante dilatazione dei tempi di corresponsione delle indennità rischia di vanificarne la funzione previdenziale, in quanto contrasta con la particolare esigenza di tutela avvertita dal dipendente al termine dell'attività lavorativa. Non di rado, l'emolumento è utilizzato per sopperire a esigenze non ordinarie del beneficiario o dei suoi familiari e la possibilità che tali necessità insorgano nelle more della liquidazione del trattamento espone l'avente diritto a un pregiudizio che l'immediata disponibilità dell'importo eviterebbe. Inoltre, nell'attuale quadro macroeconomico, il sensibile incremento della pressione inflazionistica acuisce l'esigenza di salvaguardare il valore reale della retribuzione, anche differita, posto che il rapporto di proporzionalità tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro (art. 36 Cost.) richiede di essere riferito ai valori reali di entrambi i suoi termini. Di conseguenza, la censurata dilazione, non controbilanciata dal riconoscimento della rivalutazione monetaria, finisce per incidere sulla stessa consistenza economica delle prestazioni, atteso che allo scadere del termine annuale e di un ulteriore termine di tre mesi sono dovuti i soli interessi di mora. In precedenza la sentenza n. 159 del 2019 ha giudicato non fondate le questioni di costituzionalità del medesimo art. 3, comma 2, nella parte in cui stabilisce che l'ente erogatore provveda alla liquidazione dei trattamenti decorsi 24 mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro, nelle ipotesi diverse dal raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, rilevando che ben può il legislatore disincentivare il conseguimento di una prestazione anticipata e, in pari tempo, promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa mediante adeguati incentivi a chi rimanga in servizio e continui a mettere a frutto la professionalità acquisita. Nondimeno, nell'occasione, si è segnalata, per l'effetto combinato del pagamento differito e rateale delle indennità nelle ipotesi di raggiungimento dei limiti di età e di servizio ovvero dell'anzianità massima comportante il collocamento a riposo d'ufficio, l'urgenza di ridefinire una disciplina non priva

di aspetti problematici, nell'ambito di un'organica revisione dell'intera materia, indicata come indifferibile nel dibattito parlamentare. Con particolare riguardo ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana. A tale monito non ha fatto seguito una riforma specificamente volta a porre rimedio al *vulnus* costituzionale riscontrato. Le anticipazioni disciplinate dall'art. 23 del d.l. n. 4 del 2019 e dalla deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'INPS n. 219 del 2022 investono solo indirettamente la disciplina dei tempi di corresponsione delle spettanze di fine servizio e si limitano a riconoscere all'avente diritto la facoltà di evitare la percezione differita dell'indennità accedendo al finanziamento oneroso delle stesse somme dovutegli a tale titolo. Il legislatore non ha, invece, espunto dal sistema il denunciato meccanismo dilatorio, né si è fatto carico della spesa necessaria a ripristinare l'ordine costituzionale violato, ma ha riversato sullo stesso lavoratore il costo della fruizione tempestiva di un emolumento che è parte del compenso dovuto per il servizio prestato. Al *vulnus* costituzionale riscontrato con riferimento all'art. 3, comma 2, non è stato al momento posto rimedio poiché il *quomodo* delle soluzioni attinge alla discrezionalità del legislatore. Deve, infatti, considerarsi il rilevante impatto in termini di provvista di cassa che il superamento del differimento, in ogni caso, comporta: ciò richiede che sia rimessa al legislatore la definizione della gradualità con cui il pur indefettibile intervento deve essere attuato. La discrezionalità di cui gode il legislatore nel determinare i mezzi e le modalità di attuazione di una riforma siffatta deve, tuttavia, ritenersi, temporalmente limitata. La lesione delle garanzie costituzionali esige un intervento riformatore prioritario, che contemperi l'indifferibilità della *reductio ad legitimitatem* con la necessità di inscrivere la spesa da essa comportata in un organico disegno finanziario che tenga conto anche degli impegni assunti nell'ambito della precedente programmazione economico-finanziaria. Ad ogni modo, non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine ai gravi problemi individuati. Quanto alla previsione del pagamento rateale *ex art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010*, il sistema cui essa ha dato luogo, essendo strutturato secondo una progressione graduale delle dilazioni, via via più ampie in proporzione all'incremento dell'ammontare della prestazione, da un lato, calibra il sacrificio economico derivante dalla percezione frazionata dell'indennità in modo tale da renderne esenti i beneficiari dei trattamenti più modesti; dall'altro, assicura ai titolari delle indennità ricadenti negli scaglioni via via più elevati la percezione, destinata a divenire immediata, almeno di una parte della prestazione spettante. Tale disciplina, peraltro espressamente connessa alle esigenze, necessariamente contingenti, di consolidamento dei conti pubblici, in quanto combinata con il descritto differimento, finisce comunque per aggravare il *vulnus* evidenziato.

## ESTRATTO

«3.1.– *La disciplina delle modalità di pagamento dell'indennità di buonuscita era originariamente contenuta nell'art. 26, terzo comma, del d.P.R. n. 1032 del 1973, a mente del quale, in caso di cessazione dal servizio per limiti di età, l'amministrazione doveva predisporre gli atti tre mesi prima del raggiungimento del limite predetto e inviarli almeno un*

*mese prima al Fondo di previdenza per il personale civile e militare dello Stato, il quale era tenuto ad emettere il mandato di pagamento in modo da rendere possibile l'effettiva corresponsione del trattamento "immediatamente dopo la data di cessazione dal servizio e comunque non oltre quindici giorni dalla data medesima". Il termine per la effettiva corresponsione della prestazione in esame è stato successivamente elevato a novanta giorni dall'art. 7, terzo comma, della legge 20 marzo 1980, n. 75 (...). In seguito, l'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 (...) ha rimodulato i tempi di erogazione dei "trattamenti di fine servizio, comunque denominati", spettanti ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni (...) o ai loro superstiti o aventi causa che ne hanno titolo, disponendo che alla liquidazione "l'ente erogatore provvede decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e, nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione, decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro". La citata disposizione prevede, altresì, che alla erogazione si dia corso "entro i successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi". 3.2.– Nella versione originaria, l'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, stabiliva il termine di sei mesi per la liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, e quello dei successivi tre mesi per la relativa corresponsione. Tale previsione è stata modificata dapprima dall'art. 1, comma 22, lettera a), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (...) e in seguito dall'art. 1, comma 484, lettera b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (...). La prima delle richiamate disposizioni ha innalzato da sei a ventiquattro mesi il termine per il versamento del trattamento di fine servizio, decorrente dalla cessazione del rapporto di lavoro, senza modificare il termine semestrale per la corresponsione dell'emolumento nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio. Tale ultimo termine è stato elevato a dodici mesi dall'art. 1, comma 484, lettera b), della legge n. 147 del 2013. 3.3.– Al differimento (...) delle liquidazioni di cui si tratta si affianca la disciplina introdotta dall'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, che ha previsto un regime di rateizzazione delle spettanze di fine servizio al dichiarato fine di concorrere "al consolidamento dei conti pubblici attraverso il contenimento della dinamica della spesa corrente nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dall'Aggiornamento del programma di stabilità e crescita". (...) 6.– Le questioni sono inammissibili per le ragioni di seguito illustrate. (...) 6.2.– La natura retributiva attira le prestazioni in esame nell'ambito applicativo dell'art. 36 Cost., essendo l'emolumento di cui si tratta volto a sopperire alle peculiari esigenze del lavoratore in una "particolare e più vulnerabile stagione dell'esistenza umana" (sentenza n. 159 del 2019). La garanzia della giusta retribuzione, proprio perché attiene a principi fondamentali, "si sostanzia non soltanto nella congruità dell'ammontare concretamente corrisposto, ma anche nella tempestività dell'erogazione" (...). Il trattamento viene, infatti, corrisposto nel momento della cessazione dall'impiego al preciso fine di agevolare il dipendente nel far fronte alle difficoltà economiche che possono insorgere con il venir meno della retribuzione. In ciò si realizza la funzione previdenziale, che, pure, vale a connotare le indennità in scrutinio, e che concorre con quella retributiva. 6.3.– Questa Corte deve farsi carico della considerazione che il trattamento di fine servizio costituisce un rilevante aggregato della spesa di parte corrente e, per tale ragione, incide*

significativamente sull'equilibrio del bilancio statale (...). Non è da escludersi, pertanto, in assoluto che, in situazioni di grave difficoltà finanziaria, il legislatore possa eccezionalmente comprimere il diritto del lavoratore alla tempestiva corresponsione del trattamento di fine servizio. Tuttavia, un siffatto intervento è, anzitutto, vincolato al rispetto del criterio della ragionevolezza della misura prescelta e della sua proporzionalità rispetto allo scopo perseguito. Un ulteriore limite riguarda la durata di simili misure. La legittimità costituzionale delle norme dalle quali possa scaturire una restrizione dei diritti patrimoniali del lavoratore è, infatti, condizionata alla rigorosa delimitazione temporale dei sacrifici imposti (sentenza n. 178 del 2015), i quali devono essere "eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso" (ordinanza n. 299 del 1999). 6.4.– Ebbene, il termine dilatorio di dodici mesi quale risultante dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 (...) oggi non rispetta più né il requisito della temporaneità, né i limiti posti dai principi di ragionevolezza e di proporzionalità. A differenza del pagamento differito dell'indennità di fine servizio in caso di cessazione anticipata dall'impiego – in cui il sacrificio inflitto dal meccanismo dilatorio trova giustificazione nella finalità di disincentivare i pensionamenti anticipati e di promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa (...) – il, sia pur più breve, differimento operante in caso di cessazione dal rapporto di lavoro per raggiunti limiti di età o di servizio non realizza un equilibrato componimento dei contrapposti interessi alla tempestività della liquidazione del trattamento, da un lato, e al pareggio di bilancio, dall'altro. Ciò in quanto la previsione ora richiamata ha "smarrito un orizzonte temporale definito" (sentenza n. 159 del 2019), trasformandosi da intervento urgente di riequilibrio finanziario in misura a carattere strutturale, che ha gradualmente perso la sua originaria ragionevolezza. 6.5.– A ciò deve aggiungersi che la perdurante dilatazione dei tempi di corresponsione delle indennità di fine servizio rischia di vanificare anche la funzione previdenziale propria di tali prestazioni, in quanto contrasta con la particolare esigenza di tutela avvertita dal dipendente al termine dell'attività lavorativa. Non è, infatti, infrequente che l'emolumento in esame venga utilizzato per sopperire ad esigenze non ordinarie del beneficiario o dei suoi familiari, e la possibilità che tali necessità insorgano nelle more della liquidazione del trattamento espone l'avente diritto ad un pregiudizio che la immediata disponibilità dell'importo eviterebbe. 6.6.– Occorre, ancora, considerare che l'odierno scrutinio di legittimità costituzionale si innesta in un quadro macroeconomico in cui il sensibile incremento della pressione inflazionistica acuisce l'esigenza di salvaguardare il valore reale della retribuzione, anche differita, posto che il rapporto di proporzionalità, garantito dall'art. 36 Cost., tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro, richiede di essere riferito "ai valori reali di entrambi i suoi termini" (sentenza n. 243 del 1993). Di conseguenza, la dilazione oggetto di censura, non essendo controbilanciata dal riconoscimento della rivalutazione monetaria, finisce per incidere sulla stessa consistenza economica delle prestazioni di cui si tratta, atteso che, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, allo scadere del termine annuale in questione e di un ulteriore termine di tre mesi sono dovuti i soli interessi di mora. 6.7.– Questa Corte, con la richiamata sentenza n. 159 del 2019, ha dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, nella parte in cui prevede che alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, l'ente erogatore provveda "decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del

rapporto di lavoro”, nelle ipotesi diverse dalla cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, rilevando che, per costante giurisprudenza costituzionale, ben può il legislatore “disincentivare il conseguimento di una prestazione anticipata” (fra le molte, sentenza n. 416 del 1999, punto 4.1. del Considerato in diritto) e, in pari tempo, promuovere la prosecuzione dell’attività lavorativa mediante adeguati incentivi a chi rimanga in servizio e continui a mettere a frutto la professionalità acquisita (...). In tale occasione, è stata nondimeno segnalata, quanto alla medesima normativa, per l’effetto combinato del pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto nelle ipotesi di raggiungimento dei limiti di età e di servizio o di collocamento a riposo d’ufficio a causa del raggiungimento dell’anzianità massima di servizio, “l’urgenza di ridefinire una disciplina non priva di aspetti problematici, nell’ambito di una organica revisione dell’intera materia, peraltro indicata come indifferibile nel recente dibattito parlamentare (...). Con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità di fine servizio, conquistate attraverso la prestazione dell’attività lavorativa e come frutto di essa (sentenza n. 106 del 1996, punto 2.1. del Considerato in diritto), rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana” (...). 6.8.– A tale monito non ha, tuttavia, fatto seguito una riforma specificamente volta a porre rimedio al vulnus costituzionale riscontrato. Non può, infatti, ritenersi tale la disciplina dell’anticipazione della prestazione dettata dall’art. 23 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, ai sensi del quale è possibile richiedere il finanziamento di una somma, pari all’importo massimo di 45.000 euro, dell’indennità di fine servizio maturata, garantito dalla cessione pro solvendo del credito avente ad oggetto l’emolumento, dietro versamento di un tasso di interesse fissato dall’art. 4, comma 2, del d.m. 19 agosto 2020 in misura pari al rendimento medio dei titoli pubblici (Rendistato) maggiorato dello 0,40 per cento. Analoghe considerazioni, peraltro, possono essere svolte in merito all’anticipazione istituita con la deliberazione del Consiglio di amministrazione dell’INPS 9 novembre 2022, n. 219. Essa è prevista a favore degli iscritti alla Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali e consente di usufruire di un finanziamento pari all’intero ammontare del trattamento maturato e liquido, erogato al tasso di interesse pari all’1 per cento fisso, unitamente alle spese di amministrazione in misura pari allo 0,50 per cento dell’importo, dietro cessione pro solvendo della corrispondente quota non ancora esigibile del trattamento di fine servizio o di fine rapporto. Le normative richiamate investono solo indirettamente la disciplina dei tempi di corresponsione delle spettanze di fine servizio. Esse non apportano alcuna modifica alle norme in scrutinio, ma si limitano a riconoscere all’avente diritto la facoltà di evitare la percezione differita dell’indennità accedendo però al finanziamento oneroso delle stesse somme dovutegli a tale titolo. Il legislatore non ha, infatti, espunto dal sistema il meccanismo dilatorio all’origine della riscontrata violazione, né si è fatto carico della spesa necessaria a ripristinare l’ordine costituzionale violato, ma ha riversato sullo stesso lavoratore il costo della fruizione tempestiva di un emolumento che, essendo rapportato alla retribuzione e alla durata del rapporto e quindi, attraverso questi due parametri, alla quantità e alla qualità del lavoro, è parte del compenso dovuto per il servizio prestato (sentenza n. 106 del 1996). 7.– Al vulnus costituzionale riscontrato con riferimento all’art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997,

*come convertito, questa Corte non può, allo stato, porre rimedio, posto che il quomodo delle soluzioni attinge alla discrezionalità del legislatore. Deve, infatti, considerarsi il rilevante impatto in termini di provvista di cassa che il superamento del differimento in oggetto, in ogni caso, comporta; ciò che richiede che sia rimessa al legislatore la definizione della gradualità con cui il pur indefettibile intervento deve essere attuato, ad esempio, optando per una soluzione che, in ossequio ai richiamati principi di adeguatezza della retribuzione, di ragionevolezza e proporzionalità, si sviluppi muovendo dai trattamenti meno elevati per estendersi via via agli altri. 7.1.– La discrezionalità di cui gode il legislatore nel determinare i mezzi e le modalità di attuazione di una riforma siffatta deve, tuttavia, ritenersi, temporalmente limitata. La lesione delle garanzie costituzionali determinata dal differimento della corresponsione delle prestazioni in esame esige, infatti, un intervento riformatore prioritario, che contemperi l'indifferibilità della reductio ad legitimitatem con la necessità di inscrivere la spesa da essa comportata in un organico disegno finanziario che tenga conto anche degli impegni assunti nell'ambito della precedente programmazione economico-finanziaria. 7.2.– In proposito, questa Corte deve evidenziare, come in altre analoghe occasioni, "che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine ai gravi problemi individuati dalla presente pronuncia" (da ultimo, sentenza n. 22 del 2022; si vedano anche sentenze n. 120 e n. 32 del 2021). 8.– Accertata la necessità della espunzione della disciplina concernente tale differimento, va rilevato, quanto alla previsione del pagamento rateale del trattamento di fine servizio di cui all'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, (...) che il sistema cui essa ha dato luogo, essendo strutturato secondo una progressione graduale delle dilazioni, via via più ampie in proporzione all'incremento dell'ammontare della prestazione, da un lato, calibra il sacrificio economico derivante dalla percezione frazionata dell'indennità in modo tale da renderne esenti i beneficiari dei trattamenti più modesti; dall'altro, assicura ai titolari delle indennità ricadenti negli scaglioni via via più elevati la percezione immediata – rectius: che diverrà immediata solo all'esito della eliminazione del differimento previsto dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito – almeno di una parte della prestazione loro spettante. 8.1.– Tuttavia, questa Corte non può esimersi dal considerare che tale disciplina – peraltro connessa, per espressa previsione della stessa norma censurata, alle esigenze, necessariamente contingenti, di consolidamento dei conti pubblici – in quanto combinata con il descritto differimento, finisce per aggravare il vulnus sopra evidenziato».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 146**

**La preclusione del beneficio della sospensione del procedimento con messa alla prova all'imputato di omicidio stradale attenuato dal concorso di colpa della vittima – Non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore**

La sentenza n. 146 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui non consente l'astratta ammissibilità della sospensione del procedimento con messa alla prova per l'imputato di omicidio stradale allorché non ricorra alcuna aggravante e sussistano gli estremi dell'attenuante ad effetto speciale del concorso di colpa della vittima nella causazione del sinistro mortale. Il legislatore ha finora confermato l'iniziale scelta di individuare i reati, per i quali è consentita la messa alla prova, sulla base della pena edittale detentiva prevista in misura non superiore nel massimo a quattro anni e, come tale, riferita alla fattispecie del reato non circostanziato. Si tratta di una scelta di politica criminale rimessa alla discrezionalità del legislatore, il quale non irragionevolmente ha fissato una soglia di pena massima irrogabile, quale discrimine per l'accesso al beneficio, e ciò ha fatto con riferimento a quella edittale, prevista per il reato base non circostanziato, senza dare rilievo alle circostanze né aggravanti né attenuanti, quantunque a effetto speciale. È vero che per l'istituto della non punibilità per la particolare tenuità del fatto rileva la diminuzione di pena in ragione dell'applicazione delle attenuanti a effetto speciale, al pari del suo aumento ove ricorrano aggravanti, anch'esse a effetto speciale. Ma ciò si spiega in ragione dell'accertamento, ad opera del giudice, dell'effettiva sussistenza delle circostanze al fine della dichiarazione della causa di non punibilità. Invece, nel caso della messa alla prova, il processo è sospeso e la valutazione del giudice è fatta *in limine*, prima dell'accertamento giudiziale sull'incolpazione e prima che possa risultare il concorso di un'attenuante a effetto speciale. Infatti, la richiesta di messa alla prova può essere avanzata prima dell'apertura del dibattimento o, se c'è il filtro dell'udienza preliminare, fino a quando non siano formulate le conclusioni delle parti. Manca un accertamento in ordine all'effettiva sussistenza di attenuanti a effetto speciale, che normalmente non appartengono all'incolpazione; per contro, una pronuncia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, in qualunque fase sia collocata, presuppone logicamente la valutazione che un reato, completo di tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi, sia stato commesso dalla persona sottoposta a indagini o dall'imputato. In mancanza di un meccanismo processuale di verifica anticipata della sussistenza di attenuanti a effetto speciale, non è irragionevole che il criterio distintivo di identificazione dei reati, per i quali è possibile la messa alla prova, rimanga affidato alla pena edittale nel massimo, senza considerare gli *accidentalia delicti*. Peraltro, la pena edittale massima dell'omicidio stradale, ove anche ridotta in ragione dell'applicazione dell'attenuante ad effetto speciale del concorso di colpa della vittima rimarrebbe comunque superiore alla soglia di ammissibilità della messa alla prova perché, in generale, nel caso di prevista possibile diminuzione fino a metà (e non già della metà) della pena, la riduzione può essere, nel minimo, di un solo giorno, con la conseguenza che la pena massima irrogabile sarebbe comunque ben più elevata della soglia fissata dall'art. 168-*bis*. Affinché possano essere pienamente rilevanti le attenuanti a effetto speciale, dovrebbe introdursi un più favorevole criterio di computo, quale in ipotesi sarebbe quello della massima (e non già della minima) riduzione possibile. Con siffatto più favorevole criterio la pena massima irrogabile per l'omicidio stradale, non aggravato da circostanze a effetto speciale e diminuito per il concorso di colpa della vittima, potrebbe rientrare al di sotto della soglia fissata dalla norma censurata. Tuttavia, appartiene alle scelte di politica criminale del legislatore una tale opzione che non potrebbe essere limitata alla detta attenuante, ma dovrebbe riguardare in generale il criterio di computo delle attenuanti a effetto speciale, una

volta che se ne introducesse la rilevanza agli effetti della messa alla prova. Ove comunque risultasse in giudizio l'attenuante del concorso di colpa della vittima dell'omicidio stradale, la pena potrebbe essere ridotta fino a metà di quella prevista per il reato non circostanziato e, in tal modo, soccorrerebbero altri istituti (le misure alternative alla detenzione, la sospensione condizionale della pena), parimenti ispirati a evitare la condanna a una pena che possa essere percepita come non proporzionata e tale da non favorire la risocializzazione del condannato. In ogni caso, rimane la criticità segnalata dal rimettente. L'allargamento dell'area di applicazione della messa alla prova con sospensione del procedimento penale anche a reati molto gravi, in ragione delle aggravanti a effetto speciale, non preclusive dell'accesso al beneficio (come affermato dalla giurisprudenza di legittimità), ha lasciato immutata la perdurante mancanza di rilevanza, a tal fine, delle attenuanti a effetto speciale, che, all'opposto, possono ridurre notevolmente la pena, talora finanche in misura inferiore a quella prevista per la concessione della sospensione condizionale della pena. È quindi auspicabile una più ampia ammissibilità del beneficio della messa alla prova con sospensione del procedimento anche per reati che sono decisamente meno gravi in applicazione di attenuanti a effetto speciale. Di ciò non potrà non farsi carico il legislatore.

## ESTRATTO

«3.– (...) la sospensione del procedimento con messa alla prova costituisce un istituto del diritto penale punitivo “non carcerario”, già sperimentato nel procedimento minorile. Esso è stato introdotto – nel codice penale (quanto all'aspetto sostanziale: artt. 168-bis e seguenti) e nel codice di rito (quanto ai profili processuali: artt. 464-bis e seguenti) – rispettivamente dagli artt. 3, comma 1, e 4, comma 1, della legge 28 aprile 2014, n. 67 (...), legge che recava un'ampia delega in materia penale. L'introduzione di questa misura è pressoché contemporanea a quella di un altro istituto, previsto dalla stessa legge di delega e disciplinato dal successivo decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 (...): l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131-bis cod. pen.). I due istituti condividono la finalità di alleggerire il peso, gravante sul sistema giudiziario penale, di processi per fatti, in senso lato, “minori” nella logica, appunto, del diritto penale punitivo cosiddetto extramurario. In questo contesto, poi, la messa alla prova si segnala, in particolare, perché rappresenta, in sostanza, una forma costituzionalmente compatibile di sospensione dell'esercizio dell'azione penale, la cui obbligatorietà è resa meno rigida. (...) 4.– (...) La Corte di cassazione (...) sottolinea, in particolare, che il legislatore ha dato impulso ad un profondo ripensamento del sistema sanzionatorio che ancora oggi “gravita tolemaicamente intorno alla detenzione muraria”. Il nuovo corso è appunto testimoniato dalla legge n. 67 del 2014, che ha introdotto la messa alla prova e la particolare tenuità del fatto; istituti diretti a contenere l'inflazione penalistica, nel tentativo di ridurre la crisi della sanzione penale, rendendo possibile il ricorso a reazioni “appropriate alla specificità dei fatti criminosi”, in una concezione gradualistica dell'illecito: “la pena può non essere la conseguenza ineluttabile di ogni reato”. (...) 5.– Nella più recente stagione di riforme, il legislatore ha ulteriormente puntato sulla messa alla prova dell'indagato o imputato con sospensione del procedimento. La legge 27 settembre 2021, n. 134 (...) ha previsto, tra l'altro: a) di estendere l'ambito di applicabilità della sospensione del procedimento con messa alla prova

dell'imputato, oltre ai casi previsti dall'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., a ulteriori specifici reati, puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore, compatibili con l'istituto; b) di prevedere che la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato possa essere proposta anche dal PM. Nell'esercizio della delega – con il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (...) – l'elenco dei reati a citazione diretta (art. 550, comma 2, cod. proc. pen., come novellato), per i quali (...) è anche possibile la messa alla prova, si è arricchito di numerosi reati, tutti puniti mediamente con pena edittale di cinque anni di reclusione, talora anche di sei anni; quindi oltre la soglia di quattro anni di cui all'art. 168-bis, primo comma, cod. pen. Particolarmente significativa è, poi, la nuova fattispecie di messa alla prova introdotta dall'art. 464-ter.1 cod. proc. pen.: la sospensione del procedimento con messa alla prova su proposta del PM nel corso delle indagini preliminari. L'iniziativa non è dell'indagato, ma dello stesso PM che, nel comunicare l'avviso di conclusione delle indagini preliminari, può proporre alla persona sottoposta ad indagini la sospensione del procedimento con messa alla prova, indicando la durata e i contenuti essenziali del programma trattamentale. (...) 7.– Tutto ciò premesso, le sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 168-bis, primo comma, cod. pen. non sono fondate, innanzi tutto in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., sotto il profilo della denunciata disparità di trattamento, coniugata alla censura di irragionevolezza intrinseca per la mancata rilevanza delle attenuanti ad effetto speciale e segnatamente di quella prevista per il reato di omicidio stradale dal settimo comma dell'art. 589-bis cod. pen. (“qualora l'evento non sia esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole”). 8.– Il legislatore, anche dopo la recente riforma del 2022 (d.lgs. n. 150 del 2022) che ha lasciato invariato, in questa parte, il disposto dell'art. 168-bis cod. pen., è rimasto fermo nell'iniziale scelta di individuare i reati, per i quali è consentita la messa alla prova, sulla base della pena edittale detentiva prevista in misura non superiore nel massimo a quattro anni; pena che, in quanto “edittale”, è riferita alla fattispecie del reato non circostanziato. Si tratta di una scelta di politica criminale rimessa alla discrezionalità del legislatore, il quale non irragionevolmente ha fissato una soglia di pena massima irrogabile, quale discrimine per l'accesso al beneficio, e ciò ha fatto con riferimento a quella edittale, prevista per il reato base non circostanziato, senza quindi dare rilievo alle circostanze né aggravanti né attenuanti, quantunque ad effetto speciale. È vero che, invece, per il parallelo – e pressoché contemporaneo – istituto della non punibilità per la particolare tenuità del fatto (...) rileva la diminuzione di pena in ragione dell'applicazione delle attenuanti ad effetto speciale, al pari del suo aumento ove ricorrano circostanze aggravanti, anch'esse ad effetto speciale. Ma ciò si spiega in ragione dell'accertamento, ad opera del giudice, dell'effettiva sussistenza delle circostanze al fine della dichiarazione della suddetta causa di non punibilità. Invece, nel caso della messa alla prova, il processo è sospeso e la valutazione del giudice è fatta in limine, ossia prima dell'accertamento giudiziale sull'incolpazione e quindi prima che possa risultare il concorso di un'attenuante a effetto speciale. Infatti, la richiesta di messa alla prova può essere avanzata prima dell'apertura del dibattimento o, se c'è il filtro dell'udienza preliminare, fino a quando non siano formulate le conclusioni delle parti. Manca un accertamento in ordine alla effettiva sussistenza di attenuanti (come anche di aggravanti) a effetto speciale, che normalmente non appartengono all'incolpazione. (...) Ciò rende ragione

della disciplina differenziata e ne esclude la denunciata irragionevolezza. In mancanza di un meccanismo processuale di verifica anticipata della sussistenza di attenuanti a effetto speciale, non è irragionevole che il criterio distintivo di identificazione dei reati, per i quali è possibile la messa alla prova, rimanga affidato alla pena edittale nel massimo, senza considerare gli accidentalia delicti, né le aggravanti, né le attenuanti, quantunque ad effetto speciale. 9.– C'è inoltre che, nel caso dell'omicidio stradale, la pena edittale massima, ove anche ridotta in ragione dell'applicazione dell'attenuante ad effetto speciale di cui al settimo comma dell'art. 589-bis cod. pen. (...) rimarrebbe comunque superiore alla soglia di ammissibilità della messa alla prova perché in generale, nel caso di prevista possibile diminuzione fino a metà (e non già della metà) della pena, la riduzione (...) può essere, nel minimo, di un solo giorno, con la conseguenza che la pena massima irrogabile sarebbe comunque ben più elevata della soglia della pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, prevista dall'art. 168-bis cod. pen. Affinché possano essere pienamente rilevanti, a tal fine, le attenuanti a effetto speciale, secondo la prospettazione del giudice rimettente, dovrebbe introdursi un più favorevole criterio di computo, quale in ipotesi sarebbe quello della massima (e non già della minima) riduzione possibile. Con siffatto più favorevole criterio la pena massima irrogabile per l'omicidio stradale, non aggravato da alcuna delle circostanze a effetto speciale di cui all'art. 589-bis cod. pen. e diminuito per il concorso di colpa della vittima, potrebbe rientrare al di sotto della soglia fissata dall'art. 168-bis, primo comma, cod. pen. (...). Tuttavia, appartiene alle scelte di politica criminale del legislatore una tale opzione che non potrebbe essere limitata all'attenuante di cui al settimo comma dell'art. 589-bis cod. pen., ma dovrebbe riguardare in generale il criterio di computo delle attenuanti ad effetto speciale, una volta che se ne introducesse la rilevanza agli effetti della messa alla prova (...). Anche sotto questo profilo le censure di disparità di trattamento e di irragionevolezza intrinseca appaiono non fondate. 10.– Né può dirsi violata la prescrizione dell'art. 27, terzo comma, Cost., secondo cui le pene devono tendere alla rieducazione del condannato. È sufficiente considerare che, ove risultasse in giudizio che effettivamente l'evento non sia stato esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione dell'imputata del reato di omicidio stradale, in ragione del concorso di colpa della vittima, la pena potrebbe essere ridotta fino a metà di quella prevista per il reato non circostanziato e, in tal modo, soccorrerebbero altri istituti (quali le misure alternative alla detenzione, nonché la sospensione condizionale della pena), parimenti ispirati ad evitare la condanna ad una pena che possa essere percepita come non proporzionata e quindi tale da non favorire la risocializzazione del condannato. 11.– In conclusione, le sollevate questioni (...) sono non fondate (...). Rimane la criticità segnalata dal giudice rimettente. L'allargamento dell'area di applicazione della messa alla prova con sospensione del procedimento penale anche a reati molto gravi, in ragione delle aggravanti ad effetto speciale, non preclusive dell'accesso al beneficio, ha però lasciato immutata la perdurante mancanza di rilevanza, a tal fine, delle attenuanti parimenti ad effetto speciale, che, all'opposto, possono ridurre notevolmente la pena, talora finanche in misura inferiore a quella prevista per la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena. È quindi auspicabile una più ampia ammissibilità del beneficio della messa alla prova con sospensione del procedimento anche per reati che sono decisamente meno gravi proprio in applicazione di attenuanti ad effetto speciale. Di ciò non potrà non farsi carico il legislatore».

**SENTENZA N. 161****L'irrevocabilità del consenso dell'uomo all'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita dopo la fecondazione dell'ovulo, anche in caso di intervenuta disgregazione dell'originario progetto di coppia – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e segnalazione al legislatore**

La sentenza n. 161 ha, tra l'altro, dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 117, primo comma, Cost. e 8 CEDU, nella parte in cui non prevede la revocabilità del consenso dell'uomo all'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA), dopo la fecondazione dell'ovulo e prima dell'impianto, ove sia sopravvenuta la disgregazione dell'originario progetto di coppia. Invero, la norma sull'irrevocabilità del consenso dopo la fecondazione dell'ovulo si è trovata a operare in un contesto profondamente diverso da quello definito *ab origine* dalla legge n. 40 del 2004, secondo cui il trasferimento in utero degli embrioni prodotti, in numero non superiore a tre, doveva avvenire durante il breve ciclo della loro sopravvivenza. La crioconservazione, in generale vietata, costituiva un'evenienza eccezionale, consentita solo per imprevedibile, grave e documentata causa di forza maggiore relativa allo stato di salute della donna e in ogni caso l'impianto si sarebbe dovuto realizzare non appena possibile. La norma denunciata presentava così una propria, indubbia, linearità, potendosi ritenere il progetto genitoriale della coppia ancora saldamente esistente nei pochissimi giorni intercorrenti tra la prestazione del consenso e l'impianto. Tuttavia, a seguito delle sentenze nn. 151 del 2009 e 96 del 2015 (che hanno caducato, rispettivamente, il limite massimo degli embrioni destinati a un unico e contemporaneo impianto, da realizzare appena possibile, e il divieto di accesso alle tecniche per le coppie fertili portatrici di gravi patologie trasmissibili), l'originario rapporto regola-eccezione relativo al divieto di crioconservazione si è, nei fatti, rovesciato: la prassi è divenuta la crioconservazione – e con essa la possibilità di creare embrioni non portati a nascita – e l'eccezione l'uso di tecniche di impianto a fresco. Si è perciò determinata la possibilità di una dissociazione temporale, anche significativa, tra il consenso prestato alla PMA e il trasferimento in utero: è oggi possibile che la donna, in virtù del proprio stato psicofisico, richieda l'impianto degli embrioni crioconservati non solo a distanza di molto tempo, ma anche in presenza di condizioni soggettive assai diverse. In ciò risiede la delicatezza delle questioni perché, consentendo l'impianto dell'embrione (o degli embrioni) anche in una situazione in cui, nel tempo, è venuto meno l'originario progetto di coppia, la norma che stabilisce l'irrevocabilità del consenso dopo la fecondazione dell'ovulo si è venuta a collocare al limite di quelle scelte tragiche, caratterizzate dall'impossibilità di soddisfare tutti i confliggenti interessi coinvolti. Tali sono: la tutela della salute psicofisica della donna e la sua libertà di autodeterminazione a diventare madre; la libertà di autodeterminazione dell'uomo a non divenire padre; la dignità dell'embrione; i diritti del nato a seguito della PMA. Quanto

all'asserita disparità di trattamento nell'esercizio della libertà di autodeterminazione, si è rilevato che la situazione in cui versa la donna è profondamente diversa da quella dell'uomo: dopo la fecondazione solo lei resta esposta all'azione medica, che può sempre legittimamente rifiutare, data l'incoercibilità del trattamento, al quale si contrappone la tutela della sua integrità psico-fisica. Né la norma censurata ha irrazionalmente leso la libertà di autodeterminazione dell'uomo poiché il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti, da essa realizzato, non supera la soglia dell'irragionevolezza. La possibile scissione temporale tra la fecondazione e l'impianto indubbiamente si ripercuote sulla libertà dell'uomo di autodeterminarsi, quando, nel tempo, sia venuta meno quell'*affectio familiaris* sulla quale si era, in origine, fondato il comune progetto di genitorialità. Tuttavia, l'autodeterminazione dell'uomo matura in un contesto in cui egli è reso edotto del possibile ricorso alla crioconservazione e anche a questa eventualità presta il suo consenso. Le informazioni che il medico è tenuto a fornire investono necessariamente tutte le conseguenze del vincolo derivante dal consenso espresso, quindi sia la possibilità che si verifichi uno iato temporale, anche significativo, tra fecondazione e impianto, sia l'eventualità che questo avvenga quando, nelle more, sono venute meno le iniziali condizioni di accesso alla PMA. Il consenso così prestato ha una portata diversa e ulteriore rispetto a quello ascrivibile alla mera nozione di consenso informato al trattamento medico, in quanto si è in presenza di un atto finalisticamente orientato a fondare lo stato di figlio. In questa prospettiva il consenso, manifestando l'intenzione di avere un figlio, esprime una fondamentale assunzione di responsabilità, che riveste un ruolo centrale ai fini dell'acquisizione dello *status filiationis*. Se dopo la fecondazione l'irrevocabilità del consenso si configura come un punto di non ritorno, che può risultare freddamente indifferente al decorso del tempo e alle vicende della coppia, è vero che l'uomo è in ogni caso consapevole della possibilità di diventare padre; ciò che rende difficile inferire una radicale rottura della corrispondenza tra libertà e responsabilità. Sotto un ulteriore profilo, il consenso dell'uomo alla PMA chiama in causa altri interessi costituzionalmente rilevanti. Nell'accedere alla PMA, la donna è coinvolta in via immediata con il proprio corpo, in forma incommensurabilmente più rilevante rispetto a quanto accade per l'uomo. Le tecniche procreative comportano per la donna il grave onere di mettere a disposizione la propria corporalità, con un importante investimento fisico ed emotivo in funzione della genitorialità che coinvolge rischi, aspettative e sofferenze, e che ha un punto di svolta nel momento in cui si vengono a formare uno o più embrioni. Corpo e mente della donna sono quindi inscindibilmente interessati in questo processo, che culmina nella concreta speranza di generare un figlio, a seguito dell'impianto dell'embrione. A questo investimento, fisico ed emotivo, che ha determinato il sorgere di una concreta aspettativa di maternità, la donna si è prestata in virtù dell'affidamento in lei determinato dal consenso dell'uomo al comune progetto genitoriale. L'irrevocabilità di tale consenso appare quindi funzionale a salvaguardare l'integrità psicofisica della donna dalle ripercussioni negative che su di lei produrrebbe l'interruzione del percorso intrapreso, quando questo è ormai giunto alla fecondazione. Simili ripercussioni sarebbero, peraltro, ancora più gravi, qualora, a causa dell'età o delle condizioni fisiche, alla donna non residuasse più la possibilità di iniziare un nuovo percorso di PMA, con una preclusione assoluta della propria libertà di autodeterminazione in ordine alla procreazione. Anche la necessaria considerazione della dignità dell'embrione crioconservato, che potrebbe attecchire nell'utero, conferma la non

irragionevolezza della compressione, in ordine alla prospettiva di una paternità, della libertà di autodeterminazione dell'uomo. La PMA mira a favorire la vita, volendo assistere la nuova nascita, e non la sola fecondazione, per cui non è precluso che la relativa disciplina possa privilegiare, anche nella sopraggiunta crisi della coppia, la richiesta della donna che sia intenzionata, anche dopo un rilevante periodo di tempo dalla crioconservazione, a procedere all'impianto. In merito all'indubbio interesse del nato grazie alla PMA a una stabile relazione con il padre, si è precisato che altro è la dissolubilità del legame tra i genitori, altro è l'indissolubilità del vincolo di filiazione; la considerazione dell'ulteriore interesse del minore a un contesto familiare non conflittuale non può comunque essere enfatizzata al punto da far ritenere che essa integri una condizione esistenziale talmente determinante da far preferire la non vita. Infine, la norma non ha leso la garanzia convenzionale del rispetto della propria vita privata. La Corte di Strasburgo ha precisato che il ricorso alla fecondazione *in vitro* dà luogo a delicate questioni etiche e concerne aree in cui manca un consenso europeo; ha altresì rimarcato l'ampio margine di apprezzamento riconosciuto in proposito agli Stati. La norma in scrutinio non ha superato tale margine. La previsione dell'irrevocabilità, benché introdotta in un contesto in cui la PMA avrebbe dovuto svolgersi in uno stesso ciclo, cioè con l'unico e contemporaneo impianto di un numero limitato di embrioni e, in generale, senza ricorrere alla crioconservazione, mantiene un non insufficiente grado di coerenza anche nel nuovo contesto ordinamentale risultante dagli interventi della Corte. Pur nella sua vincolatività unilaterale nei confronti dell'uomo la norma censurata appare esprimere ancora un bilanciamento che non sconfina nell'irragionevolezza. Tuttavia, alla Corte non sono sfuggite la complessità della fattispecie e le conseguenze che la norma produce in capo all'uomo, destinato a divenire padre di un bambino nonostante siano venute meno le condizioni in cui aveva condiviso il progetto genitoriale. Ciò perché la regola giuridica in esame ha cristallizzato il consenso prestato prima che si disgregasse l'unità familiare, benché, in fatto, a differenza della procreazione naturale, sia ancora possibile evitare l'impianto dell'embrione a suo tempo fecondato e crioconservato. Lo *status* di genitore comporta una modifica sostanziale dei diritti e degli obblighi di una persona, idonea a investire la maggior parte degli aspetti e degli affetti della vita; peraltro, il panorama del diritto comparato mostra soluzioni anche molto diversificate, sia a livello legislativo che giurisprudenziale. La consapevolezza di trovarsi di fronte a una scelta complessa, che coinvolge interessi chiaramente antagonisti, induce gli ordinamenti ad adottare soluzioni differenti, che riflettono le precipue caratterizzazioni che in essi assumono i principi costituzionali coinvolti. Nell'ordinamento italiano, la ricerca, nel rispetto della dignità umana, di un ragionevole punto di equilibrio, eventualmente anche diverso da quello attuale, tra le diverse esigenze in gioco in questioni eticamente sensibili non può che spettare primariamente alla valutazione del legislatore, alla luce degli apprezzamenti correnti nella comunità sociale, ferma restando la sindacabilità delle scelte operate, al fine di verificare che esse realizzino un bilanciamento non irragionevole.

## ESTRATTO

«9.– (...) a seguito degli interventi di questa Corte, la norma che stabilisce l'irrevocabilità del consenso dopo la fecondazione dell'ovulo si è trovata a operare in un contesto profondamente diverso da quello definito ab origine dalla legge n. 40 del 2004.

*Questa prevedeva, infatti, che il trasferimento in utero degli embrioni prodotti – che non potevano essere creati in numero superiore a tre (art. 14, comma 2) – doveva avvenire entro l’arco temporale dei pochissimi giorni del ciclo della loro sopravvivenza: l’ipotesi della loro crioconservazione, in linea generale vietata (art. 14, comma 1), costituiva quindi un’evenienza del tutto eccezionale, consentita solo “per grave e documentata causa di forza maggiore relativa allo stato di salute della donna non prevedibile al momento della fecondazione” e in ogni caso l’impianto si sarebbe dovuto realizzare “non appena possibile” (art. 14, comma 3). In questo sistema normativo, era ben difficile che le condizioni soggettive che dovevano necessariamente essere presenti al momento dell’accesso alla PMA (art. 5, comma 1) – e in particolare l’essere la coppia composta da persone coniugate o conviventi – fossero mutate al momento dell’impianto in utero. La norma che stabiliva la definitiva irrevocabilità, a seguito dell’avvenuta fecondazione dell’embrione, del consenso prestato – peraltro dopo aver previsto (...) un rigoroso percorso diretto a garantire la piena informazione e responsabilizzazione dei richiedenti nonché un periodo, “non inferiore a sette giorni”, per poter esercitare uno “ius poenitendi” – presentava, sotto questo aspetto, una propria, indubbia, linearità: il progetto genitoriale della coppia si poteva ritenere, infatti, ancora saldamente esistente nei pochissimi giorni intercorrenti fra la prestazione del consenso e l’impianto.*

*9.1.– Questo assetto normativo, nel quale era arduo ipotizzare conflitti fra i vari interessi in gioco, è però mutato a seguito delle pronunce di questa Corte che, facendo emergere la carente tutela della salute psicofisica della donna, hanno ritenuto irragionevole il rigore con cui la legge n. 40 del 2004 stabiliva il generale divieto di crioconservazione degli embrioni. In particolare, con la sentenza n. 151 del 2009 è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 14, comma 2, limitatamente alle parole “ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre”, e dell’art. 14, comma 3, “nella parte in cui non prevede che il trasferimento degli embrioni, da realizzare non appena possibile, (...) debba essere effettuato senza pregiudizio della salute della donna”. (...) La “logica conseguenza” della decisione è stata quella di derogare “al principio generale di divieto di crioconservazione”, data la necessità del “congelamento con riguardo agli embrioni prodotti ma non impiantati per scelta medica” diretta a evitare un “pregiudizio della salute della donna” (...). Successivamente con la sentenza n. 96 del 2015 questa Corte è intervenuta sulle norme (gli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1) che non consentivano il ricorso alla PMA alle coppie che, benché fertili, fossero tuttavia portatrici di “gravi patologie genetiche ereditarie”, accertate da apposite strutture pubbliche, “suscettibili (secondo le evidenze scientifiche) di trasmettere al nascituro rilevanti anomalie o malformazioni” (...). Anche per effetto di questa sentenza il divieto di crioconservazione ha subito, di fatto, una ulteriore deroga, perché i tempi e i modi della diagnosi preimpianto risultano, allo stato delle conoscenze scientifiche, incompatibili con il breve arco temporale in cui è possibile impiantare gli embrioni senza congelarli.*

*9.2.– Insomma, a seguito dei suddetti interventi di questa Corte rivolti a dare corretto rilievo al diritto alla salute psicofisica della donna, il rapporto regola-eccezione relativo al divieto di crioconservazione originariamente impostato dalla legge n. 40 del 2004 si è, nei fatti, rovesciato: la prassi è divenuta quindi la crioconservazione – e con essa anche “la possibilità di creare embrioni non portati a nascita” (sentenza n. 84 del 2016) – e l’eccezione l’uso di tecniche di impianto “a fresco”. Nonostante l’art. 14, comma 3, continui a prevedere la formula “da realizzare*

*non appena possibile”, si è così determinata la possibilità di una eventuale dissociazione temporale, anche significativa, tra il consenso prestato alla PMA e il trasferimento in utero. Mentre questo era normalmente destinato ad avvenire nel breve spazio di pochissimi giorni dalla fecondazione, cioè dal momento in cui il consenso prestato dalla coppia diveniva irrevocabile, è oggi possibile che la richiesta dell’impianto degli embrioni crioconservati venga manifestata dalla donna (in virtù del proprio stato psicofisico) non solo a distanza di molto tempo da quel momento, ma anche in presenza di condizioni soggettive assai diverse da quelle che necessariamente dovevano esistere in concomitanza all’accesso alle tecniche in discorso. (...) consentendo l’impianto dell’embrione (o degli embrioni) anche in una situazione in cui, per il decorso del tempo, è venuto meno l’originario progetto di coppia, la norma che stabilisce l’irrevocabilità del consenso dopo la fecondazione dell’ovulo si è venuta a collocare al limite di quelle che sono state definite “scelte tragiche” (in relazione ad altri contesti: sentenze n. 14 del 2023 e n. 118 del 1996; in senso analogo sentenza n. 84 del 2016), in quanto caratterizzate dall’impossibilità di soddisfare tutti i confliggenti interessi coinvolti nella fattispecie. Tali sono: la tutela della salute psicofisica della donna e la sua libertà di autodeterminazione a diventare madre; la libertà di autodeterminazione dell’uomo a non divenire padre; la dignità dell’embrione; i diritti del nato a seguito della PMA. Questa Corte è dunque chiamata a valutare se la norma censurata – stabilendo l’irrevocabilità del consenso dopo la fecondazione e quindi imponendo all’uomo di divenire padre (nel caso di successo della PMA) contro la sua attuale volontà, nel frattempo mutata per eventi sopravvenuti nella dinamica del rapporto di coppia – esprima tutt’ora, nel contesto ordinamentale risultante dagli interventi della propria giurisprudenza, un bilanciamento non irragionevole alla luce dei parametri evocati dal rimettente. (...) 11.1.– (...) il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti, insito nella norma censurata, non supera la soglia della irragionevolezza. A questa Corte è invero ben presente l’impatto della propria giurisprudenza sul modello originario della legge n. 40 del 2004 e in particolare quello della ricordata espansione della tecnica della crioconservazione con la conseguente possibilità di una scissione temporale tra la fecondazione e l’impianto. Questa scissione, per effetto della norma censurata, indubbiamente si ripercuote sulla libertà dell’uomo di autodeterminarsi, quando, per il decorso del tempo, sia venuta meno quell’affectio familiaris sulla quale si era, in origine, fondato il comune progetto di genitorialità. Infatti, in questa situazione, la volontà della donna di procedere comunque all’impianto dell’embrione costringe quella libertà a subire tale evento. (...) 11.3.– (...) l’autodeterminazione dell’uomo matura in un contesto in cui egli è reso edotto del possibile ricorso alla crioconservazione, come introdotta dalla giurisprudenza costituzionale, e anche a questa eventualità presta, quindi, il suo consenso. L’art. 6 della legge n. 40 del 2004 reca, infatti, un’articolata disciplina dell’obbligo informativo prodromico alla prestazione del consenso, “in modo tale da garantire il formarsi di una volontà consapevole e consapevolmente espressa” (comma 1, ultimo periodo), anche in merito alle “conseguenze giuridiche” derivanti dall’applicazione delle tecniche di PMA (comma 1, primo periodo). (...) Le informazioni che il medico è tenuto a fornire devono pertanto necessariamente investire tutte le conseguenze del vincolo derivante dal consenso espresso, quindi sia la possibilità che si verifichi uno iato temporale (anche significativo) tra fecondazione e impianto, sia l’eventualità che questo avvenga quando, nelle more, sono venute meno le iniziali condizioni di accesso alla PMA. 11.4.– (...) il consenso dato alla*

*pratica della procreazione medicalmente assistita, il quale diviene irrevocabile dal momento della fecondazione dell'ovulo, comporta una specifica assunzione di responsabilità riguardo alla filiazione, che si traduce nella attribuzione al nato – a prescindere dalle successive vicende della relazione di coppia – dello status filiationis. (...) Nella specifica disciplina della PMA la responsabilità assunta con il consenso prestato (sentenza n. 230 del 2020) riveste quindi un valore centrale e determinante nella dinamica giuridica finalizzata a condurre alla genitorialità, risultando funzionale “a sottrarre il destino giuridico del figlio ai mutamenti di una volontà che, in alcuni casi particolari e a certe condizioni, tassativamente previste, rileva ai fini del suo concepimento” (sentenza n. 127 del 2020). In definitiva, se è pur vero che dopo la fecondazione la disciplina dell'irrevocabilità del consenso si configura come un punto di non ritorno, che può risultare freddamente indifferente al decorso del tempo e alle vicende della coppia, è anche vero che la centralità che lo stesso consenso assume nella PMA, comunque garantita dalla legge, fa sì che l'uomo sia in ogni caso consapevole della possibilità di diventare padre; ciò che rende difficile inferire, nella fattispecie censurata dal giudice a quo, una radicale rottura della corrispondenza tra libertà e responsabilità. (...) 12.3.– Ove, dunque, si considerino la tutela della salute fisica e psichica della madre, e anche la dignità dell'embrione crioconservato, che potrebbe attecchire nell'utero materno, risulta non irragionevole la compressione, in ordine alla prospettiva di una paternità, della libertà di autodeterminazione dell'uomo, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost. La PMA, infatti, “mira a favorire la vita” (sentenza n. 162 del 2014), volendo assistere la procreazione – cioè la nuova nascita – e non la (sola) fecondazione, per cui non è precluso che la relativa disciplina possa privilegiare, anche nella sopraggiunta crisi della coppia, la richiesta della donna che, essendosi fortemente coinvolta (...) nell'interezza della propria dimensione psicofisica, sia intenzionata, anche dopo che sia decorso un rilevante periodo di tempo dalla crioconservazione, all'impianto dell'embrione. (...) 12.5.– (...) Nel caso Evans contro Regno Unito, concernente una fattispecie molto simile (...), segnata però dalla decisiva differenza che la revoca del consenso da parte dell'uomo è espressamente consentita (e quindi non può generare un affidamento della donna) dalla legge inglese (come del resto avviene anche in altri ordinamenti, quali quelli francese e austriaco) fino al momento dell'impianto dell'embrione, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha innanzitutto precisato che il ricorso al trattamento di fecondazione in vitro dà luogo a delicate questioni etiche e concerne aree in cui manca un consenso europeo. Ha quindi rimarcato l'ampio margine di apprezzamento da riconoscere agli Stati nel risolvere un dilemma a fronte del quale (...) qualsiasi soluzione adottata dalle autorità nazionali avrebbe come conseguenza la totale vanificazione degli interessi dell'una o dell'altra parte, ed ha concluso che non sussistessero motivi per ritenere che la soluzione adottata dal legislatore inglese avesse superato il margine di apprezzamento concesso dall'art. 8 CEDU. Non ha nascosto però di provare “great sympathy for the applicant, who clearly desires a genetically related child above all else” e ha in conclusione precisato che sarebbe stato possibile per il Parlamento regolare la situazione in modo diverso (...). Si deve quindi escludere alla luce delle argomentazioni sin qui svolte che l'irrevocabilità del consenso dopo la fecondazione dell'embrione, prevista dall'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 6 della legge n. 40 del 2004, superi il margine di apprezzamento riconosciuto allo Stato italiano e possa essere ritenuta in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. per violazione dell'art. 8 CEDU. 13.– In conclusione, la previsione*

*dell'irrevocabilità del consenso stabilita dalla norma censurata – benché introdotta in un contesto in cui la PMA avrebbe dovuto svolgersi in uno stesso ciclo, cioè con l'unico e contemporaneo impianto di un numero limitato di embrioni e, in linea generale, senza ricorrere alla crioconservazione – mantiene un non insufficiente grado di coerenza anche nel nuovo contesto ordinamentale risultante dagli interventi di questa Corte. (...) Pur nella sua vincolatività unilaterale nei confronti dell'uomo la norma censurata appare, quindi, esprimere ancora un bilanciamento che non sconfinava nella irragionevolezza. In sintesi, ciò può essere affermato, da un lato, in forza della garanzia del formarsi, nell'uomo, "di una volontà consapevole e consapevolmente espressa" (art. 6, comma 1, della legge n. 40 del 2004), attinente vuoi alla possibilità della crioconservazione, vuoi alla centralità del consenso, che mira a riprodurre nella fecondazione artificiale i tratti della irreversibilità della responsabilità propri nella fecondazione naturale (artt. 8 e 9 della medesima legge). Dall'altro, per un ulteriore duplice ordine di ragioni. In primo luogo perché l'irrevocabilità del consenso genera nella donna un affidamento che la spinge a sottoporsi alla procedura di PMA, mettendo in gioco la propria integrità psicofisica, come del resto, sia pure in un diverso contesto ordinamentale, ha sottolineato la Corte suprema israeliana in un caso simile, precisando che: "it is difficult to assume that she would have agreed to undergo these treatments in the knowledge that her husband could change his mind at any time that he wished." (Corte Suprema di Israele, sentenza 12 settembre 1996, Nahmani contro Nahmani, opinione di maggioranza, Justice Ts. E. Tal). In secondo luogo, perché permette l'impianto dell'embrione. 14.– Non sfuggono, tuttavia, a questa Corte la complessità della fattispecie e le conseguenze che la norma oggetto del presente giudizio, in ogni caso, produce in capo all'uomo, destinato a divenire padre di un bambino nonostante siano venute meno le condizioni in cui aveva condiviso il progetto genitoriale. Ciò perché la regola giuridica in esame ha cristallizzato il consenso prestato prima che si disgregasse l'unità familiare, benché, in fatto (a differenza della procreazione naturale), sia ancora possibile evitare l'impianto dell'embrione a suo tempo fecondato e crioconservato. Questa Corte è consapevole che lo status di genitore comporta una modifica sostanziale dei diritti e degli obblighi di una persona, idonea a investire la maggior parte degli aspetti e degli affetti della vita. È altrettanto consapevole che il panorama del diritto comparato mostra soluzioni anche molto diversificate, sia a livello legislativo che giurisprudenziale. Tra queste, solo a titolo di esempio, si può ricordare che nel caso prima citato la Corte israeliana ha subordinato la possibilità dell'impianto a determinate condizioni attinenti la responsabilità genitoriale (a tale decisione si è di recente ispirata la Corte costituzionale della Colombia, sentenza 13 ottobre 2022, T-357/22, che, in una vicenda analoga, ha permesso l'assimilazione del padre a un donatore anonimo). È evidentemente la consapevolezza di trovarsi di fronte a una scelta complessa, che coinvolge interessi chiaramente antagonisti, a indurre gli ordinamenti ad adottare soluzioni differenti, che riflettono le precipue caratterizzazioni che in essi assumono i principi costituzionali coinvolti. 15.– Tuttavia, resta fermo che, nel nostro ordinamento, la ricerca, nel rispetto della dignità umana, di un ragionevole punto di equilibrio, eventualmente anche diverso da quello attuale, fra le diverse esigenze in gioco in questioni che toccano "temi eticamente sensibili" (sentenza n. 162 del 2014) non può che spettare "primariamente alla valutazione del legislatore", "alla luce degli apprezzamenti correnti nella comunità sociale" (sentenza n. 221 del 2019), ferma restando la sindacabilità da parte*

*di questa Corte delle scelte operate, al fine di verificare che con esse sia stato realizzato un bilanciamento non irragionevole (sentenza n. 162 del 2014)».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 190**

**La limitazione dell'impugnazione diretta della cartella di pagamento, invalidamente notificata ma occasionalmente conosciuta dal contribuente tramite consultazione dell'estratto di ruolo, a determinate fattispecie attinenti a rapporti con la pubblica amministrazione – Inammissibilità delle questioni e pressante auspicio rivolto al legislatore delegato**

La sentenza n. 190 ha dichiarato inammissibili, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 602 del 1973 (come modificato dal d.l. n. 146 del 2021), il quale prevede la possibilità di impugnare la cartella di pagamento, invalidamente notificata e di cui il contribuente sia occasionalmente venuto a conoscenza dall'estratto di ruolo, solo qualora il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo può derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto *ex art. 80*, comma 4, del d.lgs. n. 50 del 2016, ovvero per la riscossione di somme dovute dai soggetti pubblici *ex art. 1*, comma 1, lett. a), del decreto del Ministero dell'economia n. 40 del 2008, per effetto delle verifiche di cui all'art. 48-*bis* del suddetto d.P.R., o, infine, per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione. La norma censurata costituisce l'epilogo di una complessa evoluzione giurisprudenziale avviata dalla sentenza delle SS.UU. della Corte di cassazione n. 19704 del 2015, la quale ha affermato il principio di diritto per cui, in base a una lettura costituzionalmente orientata della disposizione, nel testo allora vigente, l'impugnazione congiunta dell'atto precedente non notificato e di quello successivo notificato non costituiva l'unica possibilità di far valere l'invalidità della notifica di un atto del quale il contribuente fosse comunque legittimamente venuto a conoscenza. La riconosciuta possibilità di far valere tale invalidità anche in via anticipata ha, tuttavia, condotto all'enorme proliferazione di impugnazioni strumentali e pretestuose, con conseguente aumento esponenziale delle cause radicate innanzi ai giudici tributari e ordinari, che ha messo in crisi il sistema di tutela giurisdizionale. Per frenare simile proliferazione, il legislatore è intervenuto con la novella in esame, che ha raggiunto l'effetto pratico di una notevole riduzione del contenzioso, innalzando però la soglia di accesso alla tutela giurisdizionale. Ciò ha comportato una compressione del diritto di difesa del contribuente, limitandolo alla tutela cautelare avverso il successivo atto di pignoramento, che potrebbe non giungere in tempo per evitarlo. Soprattutto, potrebbe verificarsi un vuoto di tutela nelle ipotesi in cui manchi un atto successivo (perché non correttamente notificato ovvero non adottato per inerzia dell'amministrazione), il quale dia modo di impugnare la cartella non validamente notificata. In questa situazione, l'esigenza di tutela giurisdizionale "anticipata" si può manifestare anche in fattispecie diverse da quelle considerate dalla norma

censurata, come nell'ipotesi di cessione di azienda, in cui l'esistenza di un considerevole debito fiscale risultante dall'estratto di ruolo, anche se mai contestato a causa dell'invalida notifica oppure da ritenersi prescritto, può incidere sul valore di cessione per effetto della responsabilità solidale del cessionario. Una situazione analoga potrebbe verificarsi per i debitori che operano con contraenti privati e che, a seguito di una verifica da parte di questi ultimi sulle pendenze fiscali, potrebbero venire esclusi dalle contrattazioni a causa di estratti di ruolo gravati da iscrizioni che non è stato possibile contestare per l'invalida notifica, ovvero relative a debiti prescritti. In simili casi, il bisogno di tutela è determinato dall'attuale patologica situazione di entrate non riscosse per oltre mille miliardi di euro, che corrispondono a più di 170 milioni di cartelle, il 60% delle quali è stato notificato prima del 2015. Tali cartelle, seppur prescritte, incombono sul contribuente e possono comprometterne la "credibilità fiscale". Una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile per la corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come bene pubblico funzionale alla valorizzazione della democrazia rappresentativa, mentre meccanismi comportanti una lunghissima dilazione temporale sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica. L'abuso di quanti approfittano della vulnerabilità del sistema non può in via sistematica comprimere il bisogno di tutela anticipata dei soggetti che legittimamente la invocano. Tuttavia, il rimedio alla situazione descritta richiede un intervento di sistema che coinvolge profili rimessi alla discrezionalità del legislatore e che può essere orientato in più direzioni, non alternative, sia estendendo la possibilità di tutela anticipata a fattispecie ulteriori, sia agendo in radice sulle patologie del sistema italiano della riscossione. Pertanto, la Corte ha formulato il pressante auspicio che il Governo dia efficace attuazione alla delega conferitagli dall'art. 18 della legge n. 111 del 2023.

## ESTRATTO

*«10.– (...) La disposizione censurata si pone quale epilogo di una complessa evoluzione giurisprudenziale che prende le mosse (...) dalla sentenza n. 19704 del 2015 delle sezioni unite della Corte di cassazione, che ha affermato il seguente principio di diritto: “È ammissibile l’impugnazione della cartella (e/o del ruolo) che non sia stata (validamente) notificata e della quale il contribuente sia venuto a conoscenza attraverso l’estratto di ruolo rilasciato su sua richiesta dal concessionario, senza che a ciò sia di ostacolo il disposto dell’ultima parte del terzo comma dell’art. 19 d.lgs. n. 546 del 1992, posto che una lettura costituzionalmente orientata di tale norma impone di ritenere che la ivi prevista impugnabilità dell’atto precedente non notificato unitamente all’atto successivo notificato non costituisca l’unica possibilità di far valere l’invalidità della notifica di un atto del quale il contribuente sia comunque legittimamente venuto a conoscenza e pertanto non escluda la possibilità di far valere tale invalidità anche prima, nel doveroso rispetto del diritto del contribuente a non vedere senza motivo compresso, ritardato, reso più difficile ovvero più gravoso il proprio accesso alla tutela giurisdizionale quando ciò non sia imposto dalla stringente necessità di garantire diritti o interessi di pari rilievo rispetto ai quali si ponga un concreto problema di reciproca limitazione”. In questi termini la pronuncia ha ampliato l’accesso alla tutela giurisdizionale; nella medesima prospettiva si sono poi poste sia due ulteriori pronunce della Corte di cassazione a sezioni unite (...), sia la sentenza n. 114 del*

2018 di questa Corte. Le prime hanno stabilito, in mancanza di precedenti atti ritualmente notificati, la possibilità di impugnare davanti al giudice tributario il pignoramento che costituisca il primo atto con il quale si esprime la volontà di procedere alla riscossione di un credito erariale; la seconda ha posto rimedio alla carenza di tutela che si profilava dinanzi al giudice ordinario, affermando l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 602 del 1973, nella parte in cui non prevedeva che, nelle controversie riguardanti gli atti dell'esecuzione forzata tributaria successivi alla notificazione della cartella o all'avviso di cui all'art. 50 del medesimo decreto, sono ammesse le opposizioni regolate dall'art. 615 cod. proc. civ. L'introdotta possibilità di impugnare la cartella di pagamento che si ritenga invalidamente notificata e di cui il contribuente sia venuto a conoscenza dall'estratto di ruolo (che ne afferma la valida notifica), scontrandosi con le gravi inefficienze del sistema italiano della riscossione, ha però condotto "all'enorme proliferazione, negli ultimi anni, di controversie strumentali di impugnazione degli estratti di ruolo radicate dai debitori iscritti a ruolo", con "un aumento esponenziale delle cause radicate innanzi alle Commissioni Tributarie, ai Giudici di Pace e, più in generale, alla Magistratura ordinaria per far valere, spesso pretestuosamente, ogni sorta d'eccezione avverso cartelle notificate anche molti anni prima, senza che l'Agente della riscossione si fosse attivato in alcun modo per il recupero delle pretese ad esse sottese, e perfino nei casi in cui vi avesse rinunciato, anche nell'esercizio dell'autotutela" (relazione finale della Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria del 30 giugno 2021). A fronte di una tale proliferazione di ricorsi, che ha messo in crisi il sistema di tutela giurisdizionale, il legislatore è intervenuto con la disposizione censurata, che limita la possibilità di impugnare direttamente il ruolo e la cartella, che si assume invalidamente notificata, solo al ricorrere di determinate fattispecie attinenti a rapporti con la pubblica amministrazione (...). 11.– A seguito dell'entrata in vigore della norma di nuovo conio, la massa dei ricorsi si è notevolmente ridotta: la difesa erariale afferma che "nell'ultimo anno risultano instaurate soltanto circa 8.000 nuove controversie (di cui circa 6.700 entro la soglia di valore di € 5.000)". Tuttavia, (...) a tale esito si è giunti incidendo sull'ampiezza della tutela giurisdizionale. (...) a generare il bisogno di tutela giurisdizionale "anticipata" è (...) la patologica situazione, tra l'altro già denunciata (...) con la sentenza n. 120 del 2021 – peraltro seguita, per quanto riguarda in particolare i profili dei meccanismi di finanziamento del sistema della riscossione, da un significativo intervento del legislatore con l'art. 1, commi da 14 a 23, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (...) – della singolare esistenza di un "magazzino" di entrate non riscosse pari ad oltre mille miliardi di euro e che, secondo gli ultimi dati, "comprende più di 170 milioni di cartelle, di cui il 60 per cento notificate prima del 2015" (Documento di economia e finanza 2023, Sezione III, pag. 24, nota 32), dove risultano quindi affastellate cartelle che, seppur evidentemente prescritte, incombono sul contribuente e ne possono compromettere la "credibilità fiscale". Questa Corte, del resto, è già intervenuta anche a stigmatizzare il cosiddetto meccanismo scalare inverso, che fra l'altro ha addirittura rinviato fino al biennio 2038-2039 l'azione di controllo per i ruoli del 2000 e che (...) essendo "basato sull'esame prioritario delle annualità più recenti", concorre alla "stratificazione di crediti vetusti", non riscossi, e "non suscettibili di riscossione", in quanto tali crediti sarebbero "soltanto formalmente (...) ancora in carico all'Agente della riscossione". In tale occasione questa Corte ha già rimarcato "che una riscossione ordinata

*e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come bene pubblico funzionale alla valorizzazione della democrazia rappresentativa (sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017), mentre meccanismi comportanti una lunghissima dilazione temporale (sentenza n. 18 del 2019) sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica” (sentenza n. 51 del 2019). 12.– (...) la norma censurata reagisce alla proliferazione dei ricorsi riconoscendo solo in taluni casi la meritevolezza della tutela “anticipata”, riservando agli altri casi la strada dell’impugnazione “indiretta” al fine di censurare, dinanzi al giudice tributario, l’atto esecutivo successivo viziato dalla mancata notifica dell’atto presupposto. (...) l’abuso di quanti approfittano della vulnerabilità del sistema – dove spesso l’agente della riscossione, addirittura, non è in grado di fornire la prova della regolare notifica – e così generano un preoccupante contenzioso seriale, non può in via sistematica comprimere il bisogno di tutela “anticipata” dei soggetti (...) che legittimamente lo invocano. Il rimedio alla situazione che si è prodotta (...) coinvolge (...) profili rimessi – quanto alle forme e alle modalità – alla discrezionalità del legislatore e non spetta, almeno in prima battuta, a questa Corte; tale risultato può, infatti, essere ottenuto intervenendo in più direzioni, peraltro non alternative: sia, da un lato, estendendo, con i criteri ritenuti opportuni, la possibilità di una tutela “anticipata” a fattispecie ulteriori (...) rispetto a quelle previste dalla norma censurata, sia, dall’altro, agendo in radice, ovvero sulle patologie che ancora permangono nel sistema italiano della riscossione. Queste attengono sia al passato, dove, anche per cause storiche, si è accumulata una consistente massa di crediti ormai evidentemente prescritti, sia al futuro perché il sistema dovrà essere strutturato in modo che tale fenomeno non si ripeta, evitando, in particolare, il danno di gravi falle nell’adempimento del dovere tributario, “preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi” (sentenza n. 288 del 2019). Con riferimento a questa indefettibile esigenza di superare, in definitiva, la grave vulnerabilità ed inefficienza, anche con riferimento al sistema delle notifiche, che ancora affligge il sistema italiano della riscossione, questa Corte non può peraltro esimersi dal formulare il pressante auspicio che il Governo dia efficace attuazione ai principi e criteri direttivi per la revisione del sistema nazionale della riscossione contenuti nella delega conferitagli dall’art. 18 della legge 9 agosto 2023, n. 111 (...). 13.– (...) Le questioni (...) sono quindi inammissibili (...) dal momento che (...) il rimedio al vulnus riscontrato richiede, in realtà, un intervento normativo di sistema, implicante scelte di fondo tra opzioni tutte rientranti nella discrezionalità del legislatore».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 193**

**La previsione con norma statale del necessario svolgimento delle funzioni regionali di promozione e sostegno delle attività di spettacolo dal vivo attraverso gli osservatori regionali – Illegittimità costituzionale e richiamo alle istituzioni regionali**

La sentenza n. 193 ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., dell'art. 7, comma 1, lett. c), della legge n. 106 del 2022 ove si prevedeva che le Regioni promuovono e sostengono le attività dello spettacolo dal vivo attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni. La giurisprudenza costituzionale ha già censurato interventi statali che avevano affidato funzioni amministrative non già alla Regione ma a suoi specifici organi o enti. La norma denunciata, nel disciplinare l'assetto organizzativo che deve caratterizzare la funzione di amministrazione attiva per la promozione e il sostegno delle attività dello spettacolo, ha così leso la competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici. D'altra parte, le Regioni hanno finora adottato soluzioni molto diverse sul piano organizzativo, sia in merito all'istituzione degli osservatori regionali, sia in merito alla scelta di attribuire le funzioni di promozione e sostegno dello spettacolo a uno specifico ufficio dell'amministrazione regionale. Resta comunque ferma – al fine di non vanificare la *ratio* di fondo del Sistema nazionale a rete istituito dall'art. 6 della legge n. 106 del 2022 – l'esigenza che sia garantita da parte delle Regioni, con strutture da esse individuate, la periodica condivisione di dati e informazioni concernenti l'intervento pubblico in materia di spettacolo, con il coordinamento dell'Osservatorio statale istituito presso il Ministero della cultura.

## ESTRATTO

*«7.4.– Le questioni sono fondate per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. Il legislatore statale ha disciplinato l'assetto organizzativo che deve caratterizzare la funzione di amministrazione attiva per la promozione e il sostegno delle attività dello spettacolo. Dal tenore letterale della disposizione impugnata – secondo cui le regioni “promuovono e sostengono, attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, (...) le attività dello spettacolo dal vivo” – si evince, infatti, che le stesse funzioni regionali di promozione e sostegno delle attività dello spettacolo, e non quelle finalizzate al mero scambio di informazioni all'interno del Sistema nazionale a rete, dovranno necessariamente svolgersi “attraverso gli osservatori regionali”. Questa Corte ha in più occasioni censurato interventi statali che avevano affidato funzioni amministrative non già alla regione, ma a specifici organi o enti regionali (...). Alla luce di tale giurisprudenza, la disposizione impugnata si pone pertanto in contrasto con la competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici (...). D'altra parte, (...) sino ad ora le regioni hanno adottato soluzioni molto diverse sul piano organizzativo, sia in merito all'istituzione degli osservatori regionali, sia in merito alla scelta di attribuire le funzioni di promozione e sostegno dello spettacolo ad uno specifico ufficio dell'amministrazione regionale. Va inoltre evidenziato che proprio l'attribuzione agli osservatori regionali non solo di funzioni informative (...), ma anche di funzioni di amministrazione attiva (come quelle di promozione e sostegno dello spettacolo previste dalla lettera c), non consente di ricondurre la disposizione impugnata alla competenza legislativa esclusiva nella materia “coordinamento informativo” (...). Resta comunque ferma – al fine di non vanificare la *ratio* di fondo del Sistema nazionale a rete istituito dall'art. 6 della legge n. 106 del 2022 – l'esigenza che sia garantita da parte delle regioni medesime, con strutture da esse individuate, la periodica condivisione di dati e*

*informazioni concernenti l'intervento pubblico in materia di spettacolo, con il coordinamento dell'Osservatorio statale istituito presso il Ministero della cultura».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 206**

### **L'inclusione dei proventi dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF derivanti da ravvedimento operoso tra quelli oggetto di riversamento diretto in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale (norme della Regione Veneto) – Illegittimità costituzionale e auspicio rivolto al legislatore**

La sentenza n. 206 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 10 della legge della Regione Veneto n. 30 del 2022, che includeva i proventi dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF derivanti da ravvedimento operoso tra quelli oggetto di riversamento diretto in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale, equiparandoli ai proventi scaturiti da recupero fiscale. La disciplina dei menzionati tributi rientra nella competenza esclusiva in materia di sistema tributario dello Stato, trattandosi di tributi regionali propri derivati, istituiti da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni ed è destinato al finanziamento del Servizio sanitario nazionale. L'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011 assegna alle Regioni, mediante riversamento diretto, anche la parte di gettito derivante dall'attività di recupero fiscale relativa ai predetti tributi. Tuttavia, il ravvedimento operoso e il recupero fiscale integrano situazioni differenti: in un caso il contribuente si attiva spontaneamente per estinguere la pretesa tributaria, nell'altro l'Amministrazione finanziaria svolge un'attività di accertamento e liquidazione. Nell'esercizio della sua discrezionalità, il legislatore statale ha ricondotto alle due fattispecie diverse destinazioni del gettito. Pertanto, la censurata norma regionale è intervenuta in un ambito, quello della definizione della nozione di attività di recupero fiscale, ad essa precluso. Nell'occasione, la Corte ha auspicato l'intervento del legislatore statale al fine di dare concreta attuazione all'art. 119 Cost., così da assicurare un'effettiva autonomia finanziaria alle Regioni, nonché un'ulteriore valorizzazione del principio diretto a incentivare il concorso regionale alla lotta all'evasione fiscale, anche in riferimento all'istituto del ravvedimento operoso.

#### **ESTRATTO**

*«4.1.– (...) L'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF (...) sono definite tributi regionali propri derivati, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera b), numero 1), della legge n. 42 del 2009. Si tratta di imposte istituite da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni; la relativa disciplina, pertanto, va ricondotta, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, alla materia del sistema tributario dello Stato, di competenza legislativa esclusiva statale (...), con conseguente contenimento dell'autonomia impositiva regionale entro i limiti*

stabiliti dalla legge statale (sentenze n. 274 e n. 76 del 2020, n. 128 del 2019, n. 177 del 2014, n. 121 del 2013 e n. 32 del 2012). Ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (...) e dell'art. 77-quater del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (...), il gettito da IRAP e da addizionale regionale all'IRPEF è destinato al finanziamento del Servizio sanitario nazionale. L'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011 stabilisce invece che, in riferimento ai "tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali", è assicurata alle regioni, attraverso il riversamento diretto, solo quella parte di gettito derivante dall'attività di recupero fiscale. L'attività di recupero fiscale dell'amministrazione finanziaria è ben diversa dal ravvedimento operoso, che presuppone, da un lato, l'assenza "di atti di liquidazione e accertamento" (...) dell'amministrazione finanziaria e, dall'altro, che il contribuente si attivi spontaneamente per estinguere la pretesa fiscale; a tali differenti situazioni il legislatore statale, nell'esercizio della sua discrezionalità nella materia del sistema tributario dello Stato, fa conseguire due diverse destinazioni del gettito incamerato. La nozione di attività di recupero fiscale dettata dallo Stato, per i tributi propri derivati, nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva non autorizza la Regione ad intervenire in tale ambito (...). Ne consegue che l'impugnato art. 10 della legge reg. Veneto n. 30 del 2022, che assimila alla "attività di recupero fiscale" (...) dei tributi propri derivati anche il "ravvedimento operoso (totale o parziale) a seguito di attività di controllo sostanziale", interferendo con la competenza legislativa esclusiva statale, è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di sistema tributario dello Stato. (...) 4.3.– Questa Corte non può tuttavia esimersi dall'esprimere l'auspicio che il legislatore statale ponga in essere un intervento organico e ponderato nella materia tributaria finalizzato a dare piena attuazione all'art. 119 Cost., in modo da attribuire alle Regioni una effettiva autonomia finanziaria con riguardo all'esercizio delle competenze loro spettanti. Si è in particolare già da tempo affermato che l'attuazione del disegno costituzionale delineato dall'art. 119 Cost., come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), richiede, quale necessaria premessa, l'intervento del legislatore statale (ex multis, sentenze n. 40 del 2022 e n. 37 del 2004). In questa prospettiva, sarebbe auspicabile, da parte del legislatore statale, una ulteriore valorizzazione del principio, diretto a incentivare il concorso della Regione alla lotta all'evasione fiscale, di cui agli artt. 9 della legge n. 42 del 2009 e 9, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 68 del 2011, anche in riferimento all'istituto del ravvedimento operoso ex art. 13, comma 1-ter del d.lgs. n. 472 del 1997».