

**Audizione nell'ambito dell'esame in sede referente
del D.L. n. 102/2013**

***“ Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare,
di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa
integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici ”***

(Commissioni riunite V - Bilancio, Tesoro e programmazione e VI - Finanze)

24 settembre 2013

1. Nel contesto delle disposizioni recate dal decreto-legge n. 102/2013 in corso di conversione in legge, è prevista (art. 14) l'estensione dell'ambito temporale di applicazione, per i soggetti condannati con sentenza di primo grado in giudizi di responsabilità amministrativo-contabile, dell'istituto della definizione agevolata in appello, introdotta con la legge n. 266 del 2005.

Per il rilevante impatto sulle proprie competenze istituzionali, la Corte ha ritenuto di utilizzare l'occasione offerta da questa audizione per sottoporre al Parlamento alcune riflessioni e osservazioni circoscritte a tale specifica materia .

In via preliminare, tuttavia, appare doveroso esprimere perplessità nei confronti di una disposizione che si risolve in una contrapposizione fra comprensibili esigenze di gettito e salvaguardia delle pronunce giurisdizionali e dei principi costituzionali che in esse trovano espressione.

2. Passando ai temi dell'audizione, conviene subito richiamare i contenuti della previsione normativa:

- il comma 1 dell'art. 14 estende l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 231-233, della legge n. 266 del 2005 anche ai giudizi (d'appello), su fatti avvenuti anche solo in parte anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto-legge (al 31 agosto 2013), indipendentemente dalla data dell'evento dannoso, nonché ai giudizi inerenti danni erariali verificatisi entro la data di entrata in vigore del decreto medesimo;
- il comma 2 descrive il procedimento abbreviato in appello, prevede che la richiesta di "definizione agevolata", che non può essere inferiore al 25% del danno quantificato nella sentenza di primo grado, sia presentata nei venti giorni precedenti l'udienza di discussione e comunque entro il 15 ottobre 2013. Sulla richiesta la sezione d'appello delibera, con rito camerale, nel termine perentorio di 15 giorni successivi al deposito della stessa e con decreto che, in caso di accoglimento, nel determinare la somma dovuta in misura

non inferiore a quella richiesta, dovrà stabilire il termine perentorio per il versamento in data compresa entro il 15 novembre 2013.

3. La disposizione in esame, peraltro, si caratterizza per altri due aspetti che finiscono per avere importanti ricadute sul piano attuativo.

Il suo scopo, innanzitutto, non è solo quello acceleratorio dei giudizi, enunciato nel comma 1, là dove si fa riferimento “*alla particolare opportunità di addivenire in tempi rapidi all’effettiva riparazione dei danni erariali accertati con sentenza di primo grado*”, ma anche quello di realizzare in tempi certi entrate per il bilancio dello Stato, non rivenienti dalla leva fiscale, che andrebbero, in parte, a copertura dei maggiori oneri previsti da altre disposizioni del decreto. Di qui la previsione di termini ridotti per l’accesso alla procedura.

In secondo luogo – e in ragione della peculiarità del mezzo di copertura, che rinvia a risorse incerte nell’*an* e nel *quantum* - il decreto stesso prevede, all’art. 15, comma 4, una clausola di salvaguardia, idonea ad assicurare, entro novembre 2013, l’integrale copertura, in termini di competenza, degli oneri recati dal decreto, mediante attivazione della leva fiscale (aumento della misura degli acconti ai fini dell’IRES e dell’IRAP, e delle accise di cui alla Direttiva del Consiglio 2008/118/CE).

4. Sotto il profilo ordinamentale, va rilevato che le nuove norme introdotte dall’art. 14 si innestano su quelle già in vigore, date dall’art. 1, commi 231-233, della legge n. 266 del 2005, senza, peraltro, un coordinamento formale.

In quanto innestate nel sistema precedente, le nuove disposizioni appaiono coerenti con i principi affermati dalla Corte costituzionale, in sede di scrutinio dell’art. 1, commi 231-233, della legge n. 266 del 2005, in occasione del quale la Corte ha precisato che: i) nel procedimento abbreviato non deve essere limitato il potere di cognizione del giudice in sede camerale al mero esame dei presupposti di ammissibilità dell’istanza di definizione; ii) deve rimanere implicito che l’istituto della definizione agevolata si colloca nell’ambito del sistema tradizionale della responsabilità amministrativa; iii) lo stesso, pertanto, non produce alcun ingiustificato ed automatico effetto premiale, avendo solo una finalità di

accelerazione dei giudizi e di garanzia dell'incameramento certo ed immediato della relativa somma. Analoghe considerazioni si rinvencono nelle Schede di lettura di cui al Dossier parlamentare n. 63 del 10 settembre 2013.¹

5. Se per un verso occorre dare atto che le nuove disposizioni tendono a meglio definire e delimitare il perimetro di applicazione dell'istituto processuale, così confermandone con migliore chiarezza i caratteri dell'eccezionalità e della transitorietà, per altro verso rimane da verificare se le prescrizioni del decreto legge, sommandosi a quelle previgenti, mantengano integra la compatibilità costituzionale dell'istituto giuridico-processuale visto nel suo insieme.

Come pure resta anche da valutare la potenzialità della nuova normativa a generare quell'ampio tasso di adesione che la Relazione Tecnica al provvedimento assume nel quantificare gli effetti attesi di maggior gettito.

¹ In occasione dello scrutinio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231 e 232, della legge n. 266 del 2005, la Corte costituzionale, nelle sentenze n. 183 e n. 184 del 2007, richiamate anche nelle *Schede di lettura di cui al Dossier parlamentare n. 63 del 10 settembre 2013*, nel far salve le disposizioni di legge sul cosiddetto "condono erariale", enunciò alcuni principi:

a) le disposizioni censurate non limitano il potere di cognizione del giudice in sede camerale al mero esame dei presupposti di ammissibilità dell'istanza di definizione, ma richiedono che il giudice stesso valuti tutti gli elementi desumibili dall'accertamento dei fatti, già compiuto nella sentenza di primo grado (sussistenza del dolo, illecito arricchimento, gravità dei fatti, entità del danno, grado di intensità della colpa, condizione patrimoniale del condannato);

b) le norme vanno collocate nell'ambito del sistema tradizionale della responsabilità amministrativa, in cui al giudice è affidato il compito di determinare quanta parte del danno prodotto deve ritenersi risarcibile in relazione all'intensità della colpa del responsabile, in relazione a tutte le circostanze di fatto in cui si è svolta l'azione produttiva del danno; e, muovendosi all'interno del perimetro di tale discrezionalità decisionale, esse consentono l'accoglimento dell'istanza di definizione in appello solo se il giudice – avuto riguardo ai criteri in base ai quali egli forma la propria decisione – ritenga congrua una condanna entro il limite del trenta per cento del danno addebitato al responsabile nella sentenza di primo grado;

c) la sussistenza di un ampio potere del giudice contabile di rigettare l'istanza in caso di non meritevolezza della definizione in via abbreviata costituisce un presidio adeguato alla tutela dei principi costituzionali – buon andamento della pubblica amministrazione; ragionevolezza delle scelte del legislatore, alla luce del principio di responsabilità dei pubblici dipendenti; effettività della giurisdizione contabile – evocati dalle ordinanze di rimessione.

d) in altri termini, le norme non comportano alcuna deroga al sistema della responsabilità amministrativa. Se, facendo uso dei poteri che gli competono, il giudice di appello si convince che l'intensità della colpa e le altre circostanze del caso fanno ritenere equa una riduzione fino al trenta per cento della condanna di primo grado, egli accoglierà l'istanza; in caso contrario, la respingerà;

e) così interpretate, le norme denunciate si sottraggono ai dubbi di legittimità costituzionale prospettati dalle ordinanze di rimessione in riferimento agli artt. 3, 97, 101 e 103 della Costituzione. Esse, infatti, non producono alcun ingiustificato ed automatico effetto premiale, essendo dirette a determinare, con un rito abbreviato, quanto dovuto dai responsabili in base alle norme proprie del sistema della responsabilità amministrativa, ed hanno una finalità di accelerazione dei giudizi e di garanzia dell'incameramento certo ed immediato della relativa somma.

E' su tale verifica che la Corte ritiene di dover dare il proprio contributo, con particolare riguardo a tre aspetti:

- a) l'applicabilità dell'istituto ai fatti dannosi verificatisi dopo il 31 dicembre 2005 e fino al 31 agosto 2013 e l'idoneità della tempistica fissata dalla norma, in relazione all'esigenza di evitare disparità di trattamento fra le fattispecie concretamente ravvisabili;
- b) l'incertezza circa l'esistenza - accanto al limite percentuale "minimo" cui deve conformarsi la richiesta di definizione agevolata - di un limite percentuale "massimo" cui deve attenersi il giudice d'appello nell'accogliere la richiesta;
- c) le incertezze che circondano la realizzabilità del gettito associato alla nuova normativa agevolatrice.

6. Quanto al primo aspetto, va osservato che la prevista estensione ai danni erariali verificatisi dopo il 31 dicembre 2005 e fino al 31 agosto 2013, non appare costituire di per sé un elemento contrastante con i principi costituzionali, sia pure prevedendo tempi ristretti per la definizione del giudizio, giustificati, nella specie, dalla necessità del reperimento immediato di somme a copertura del decreto-legge, idonee ad evitare il ricorso alla leva fiscale.

Si potrebbe, tuttavia, configurare una disparità di trattamento, rendendosi la disposizione non applicabile nel caso di giudizi di primo grado già conclusi con sentenza di condanna, per i quali stiano ancora decorrendo i termini (breve o lungo) di impugnazione, oppure siano in corso le notificazioni ed i depositi degli atti di appello. In sostanza, in dipendenza di fattori temporali e procedurali che sono del tutto indipendenti dalla volontà e dall'area di "disponibilità" dei soggetti rimasti condannati in primo grado, soltanto alcuni soggetti potranno concretamente avvalersi delle nuove norme².

² La disparità di trattamento potrebbe, peraltro, essere risolta precisando, ad esempio, che è sufficiente l'esistenza di una sentenza di primo grado pubblicata entro la data di entrata in vigore del decreto legge. In tal modo, la nuova previsione normativa troverebbe adeguata giustificazione costituzionale nella necessità del reperimento immediato di somme a copertura del decreto legge.

7. Sul piano interpretativo, la sovrapposizione tra norme vecchie e nuove – non idoneamente coordinate – profila possibili incertezze connesse alle diverse percentuali di pagamento tra i fatti dannosi verificatisi interamente (condotta ed evento) entro il 31 dicembre 2005 e quelli verificatisi successivamente a tale data (quanto all’evento lesivo), per i quali il comma 2 dell’art. 14 non esplicita un limite massimo della somma determinabile con il rito abbreviato (laddove la vecchia normativa lo fissava al 30%).

Ciò ha condotto ad ipotizzare – come si evince anche dalle citate Schede di lettura – che il limite massimo possa arrivare fino al 100% del danno quantificato nella sentenza di primo grado. Si tratta di un’ipotesi che comporterebbe un depotenziamento dell’obiettivo, perseguito dalla normativa in esame, di favorire un’ampia adesione alla definizione agevolata, nel presupposto di assicurare il gettito atteso.

Da ciò l’opportunità di esplicitare, in sede di conversione del decreto, un limite percentuale “massimo” cui deve attenersi il giudice d’appello nell’accogliere la richiesta, fissandolo – come la vecchia normativa - in misura non superiore al trenta per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado.

8. Infine, appare opportuno interrogarsi sull’idoneità della norma ad assicurare il maggior gettito atteso (600 milioni di euro), che concorre in maniera determinante ad assicurare la copertura dell’intero decreto-legge n. 102.

Sotto tale profilo, gli elementi quantitativi acquisiti dalla Corte a tutto il 23 settembre scorso segnalano che:

- le istanze presentate, sulla base dell’art. 14, risultano pari a 33;
- con riguardo a tali istanze, gli introiti potenzialmente incamerabili, nella misura percentuale minima del venticinque per cento dei danni quantificati nelle sentenze di primo grado, ammontano a circa 270 mila euro, di cui solo circa 75 mila destinabili direttamente al bilancio dello Stato;
- le posizioni soggettive già definite con decreto camerale sono 17, per un totale di pagamenti pari a circa 13 mila euro.

Si tratta di indicazioni del tutto preliminari e parziali, tenendo conto che la fase applicativa della nuova normativa è appena agli inizi e che, peraltro, il termine ultimo entro cui potranno essere presentate le istanze non è immediato (15 ottobre 2013).

9. Per altro verso, questi primi dati sottolineano il perimetro applicativo del nuovo istituto, che tra i suoi potenziali destinatari ha non solo i soggetti di grandi dimensioni su cui è stata tarata la previsione normativa (concessionari per la gestione della rete telematica del gioco lecito, condannati con sentenza della Corte dei conti n. 214/2012 per aver violato gli obblighi di servizio relativamente al mancato collegamento degli apparecchi da gioco all'apposita rete telematica), ma anche un elevato numero di soggetti resisi responsabili di altre tipologie di danno.

E' a quest'ultima categoria di soggetti che sono riconducibili gli elementi quantitativi finora acquisiti e che solo in parte (quella destinabile allo Stato, con esclusione di Amministrazioni ed Enti diversi) si trasformeranno in gettito erariale destinato a contribuire alla copertura ex art. 15 del decreto-legge n. 102.

Non si è invece, sinora, registrata alcuna adesione da parte dei concessionari condannati con la sentenza della Corte dei conti n. 214/2012, quella destinata ad assicurare il gettito atteso dall'art. 14 del decreto-legge. Si tratta delle posizioni economicamente più rilevanti che, proprio per questo, risentono delle incertezze che caratterizzano questa prima applicazione della norma.

Il contributo di riflessione che sotto questo profilo la Corte ha inteso oggi offrire si prefigge proprio di diradare tali incertezze. Anche se, va aggiunto, il maggior gettito acquisibile dall'Erario dipenderà non solo dal tasso di adesione alla procedura agevolata ma anche dai margini valutativi riservati al giudice d'appello in ordine al merito delle istanze di definizione presentate.

Le implicazioni che deriverebbero dalla mancata acquisizione del gettito associato all'art. 14 restano, infine, rimesse all'attenzione del Parlamento. Esse non attengono, certo, alla copertura del decreto-legge n. 102, comunque assicurata dalla prevista clausola di salvaguardia, ma ai rilevanti effetti di natura distributiva connessi alle modalità alternative di copertura.