

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 22

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 31 maggio 2017

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

**CORTE COSTITUZIONALE**





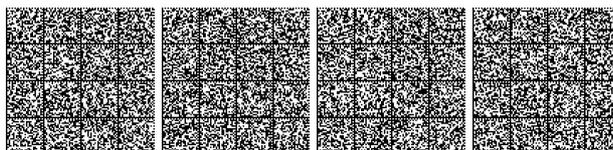
# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **121.** Sentenza 21 marzo - 26 maggio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Lavoro - Personale sanitario parasubordinato degli istituti penitenziari - Durata massima dell'orario di lavoro.**  
 – Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), art. 21, comma 7. .... Pag. 1
- N. **122.** Sentenza 8 febbraio - 26 maggio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Ordinamento penitenziario - Detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione - Potere dell'amministrazione penitenziaria di disporre, per esigenze di ordine e sicurezza, limitazioni all'acquisizione e scambio di libri e riviste.**  
 – Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettere *a*) e *c*). .... Pag. 5
- N. **123.** Sentenza 7 marzo - 26 maggio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo amministrativo - Tassatività dei casi di revocazione della sentenza.**  
 – Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 106; codice di procedura civile, artt. 395 e 396. .... Pag. 19
- N. **124.** Sentenza 22 marzo - 26 maggio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Previdenza - Disciplina del cumulo tra pensioni e retribuzioni a carico delle finanze pubbliche - Impiego pubblico - Disciplina del limite massimo alle retribuzioni.**  
 – Legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», art. 1, comma 489; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 - art. 23-*ter*; decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) - convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 - art. 13, comma 1. .... Pag. 29
- N. **125.** Sentenza 5 aprile - 26 maggio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Edilizia e urbanistica - Previsione di accordi o intese tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo.**  
 – Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 17-*bis*. .... Pag. 48



- N. **126.** Sentenza 11 aprile - 26 maggio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Disposizioni varie in materia di sanità pubblica (disciplina del “tutorato” nell’ambito dei corsi di formazione specifica in medicina generale; incarichi dirigenziali a tempo determinato) e di tutela e sicurezza del lavoro (violazioni amministrative che non danno luogo a danni irreversibili).**  
 – Legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 maggio 2016, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute, edilizia abitativa agevolata, politiche sociali, lavoro e pari opportunità), artt. 1, comma 2, 2, comma 2, e 17, comma 3. .... Pag. 56
- N. **127.** Sentenza 12 aprile - 26 maggio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Reati e pene - Depenalizzazione dei reati puniti con la sola pena della multa e dell’ammonda - Applicazione retroattiva delle disposizioni che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative.**  
 – Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell’articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), artt. 1, comma 3, e 8, comma 1. .... Pag. 67
- N. **128.** Sentenza 10 - 26 maggio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Assistenza - Obbligo per le Regioni di anticipare gli indennizzi riconosciuti dopo il 1° maggio 2001 alle persone danneggiate da trasfusioni, emoderivati o vaccinazioni.**  
 – Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» art. 1, comma 586. .... Pag. 74
- N. **129.** Ordinanza 21 febbraio - 26 maggio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Imposte e tasse - Remunerazione del servizio di riscossione delle imposte - Previsione di un aggio in misura correlata al valore della lite.**  
 – Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), art. 17, comma 1, come sostituito dall’art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2. .... Pag. 77
- N. **130.** Ordinanza 8 marzo - 26 maggio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Reati e pene - Falsa testimonianza - Disciplina della sospensione del procedimento penale.**  
 – Codice penale, artt. 371-*bis*, secondo comma, e 372. .... Pag. 83
- N. **131.** Ordinanza 12 aprile - 26 maggio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti affetti da sindrome da talidomide - Erogabilità ai nati tra il 1959 ed il 1965.**  
 – Decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti) - convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 14, art. 31, comma 1-*bis*. .... Pag. 86



**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

- N. **36.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 aprile 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)  
**Consorzi - Norme della Regione Puglia - Norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati - Soppressione dei Consorzi Arneo, Ugento Li Foggi, Stornara e Tara e Terre d'Apulia - Trasferimento delle relative funzioni ad un unico consorzio di bonifica denominato "Consorzio di bonifica centro-sud Puglia" - Definizione della esposizione debitoria pregressa dei Consorzi di bonifica soppressi - Istituzione di un fondo della Regione Puglia per il ripiano della massa debitoria pregressa - Procedura liquidatoria.**  
 - Legge della Regione Puglia 3 febbraio 2017, n. 1 (Norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati), artt. 2, comma 5, e 3. . . . . *Pag.* 89
- N. **37.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 maggio 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)  
**Servizi educativi alla prima infanzia - Norme della Regione Veneto - Attribuzione di un titolo di precedenza, per l'ammissione al servizio di asilo nido, ai figli di genitori che risiedono in Veneto o che vi svolgono un'attività lavorativa da almeno quindici anni.**  
 - Legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32 "Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi"), art. 1, comma 1, nella parte in cui introduce la lettera b) all'articolo 8, comma 4, della legge regionale 23 aprile 1990, n. 32 (Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi).. . . . . *Pag.* 93
- N. **74.** Ordinanza del Tribunale di Varese del 26 ottobre 2016  
**Reati e pene - Molestia o disturbo alle persone - Regime di procedibilità.**  
 - Codice penale, art. 660. . . . . *Pag.* 101
- N. **75.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 21 febbraio 2017  
**Consiglio di Stato - Concorso a consigliere di Stato - Previsione, per i vincitori, del conseguimento della nomina con decorrenza dal 31 dicembre dell'anno precedente a quello di indizione del concorso.**  
 - Legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), art. 19, primo comma, n. 3. . . . . *Pag.* 104
- N. **76.** Ordinanza del Tribunale di Padova del 7 febbraio 2017  
**Privilegio, pegno e ipoteca - Ipoteca - Riduzione - Disciplina.**  
 - Codice civile, artt. 2877, comma secondo, e 2884. . . . . *Pag.* 108
- N. **77.** Ordinanza del Tribunale di Cuneo del 9 febbraio 2017  
**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento integrale per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento della perequazione per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS, relativa agli anni 2012-2013 come determinata dall'art. 24, comma 25, del decreto-legge n. 201 del 2011, nella misura del 20 per cento negli anni 2014-2015 e del 50 per cento a decorrere dall'anno 2016.**



- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, commi 25 e 25-bis, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR ), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109. .... Pag. 113

N. 78. Ordinanza del Tribunale di Cuneo del 21 febbraio 2017

**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento integrale per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento della perequazione per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS, relativa agli anni 2012-2013 come determinata dall'art. 24, comma 25, del decreto-legge n. 201 del 2011, nella misura del 20 per cento negli anni 2014-2015 e del 50 per cento a decorrere dall'anno 2016.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, commi 25 e 25-bis, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR ), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109. .... Pag. 120



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 121

*Sentenza 21 marzo - 26 maggio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Personale sanitario parasubordinato degli istituti penitenziari - Durata massima dell'orario di lavoro.**

– Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), art. 21, comma 7.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 7, della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), promossi con quattro ordinanze dell'8 ottobre 2015 dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, iscritte ai nn. 3, 4, 5 e 6 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di P.G. R. ed altri e della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Giacomo Valla per P.G. R. ed altri e Sabina Ornella di Lecce per la Regione Puglia.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con quattro ordinanze di identico contenuto, iscritte ai nn. 3, 4, 5 e 6 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2016, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione seconda, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 7, della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali) - in base al quale «Ai contratti di lavoro di cui ai commi 5 e 6, nonché nei confronti dei medici incaricati definitivi, si applicano le deroghe previste dall'articolo 2 della L. 740/1970, come modificato dall'articolo 6 del decreto legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1993, n. 296, nel rispetto della normativa nazionale ed europea in tema di orario di lavoro, individuando il tetto massimo orario in quarantotto ore settimanali (articolo 6 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003)» -, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera l), della Costituzione.



Le predette ordinanze traggono origine da quattro distinti giudizi promossi, per mezzo di altrettanti ricorsi, da medici di guardia e infermieri presso alcuni istituti di pena pugliesi, svolgenti anche attività libero-professionale o ospedaliera (r.g. nn. 925 e 1044 del 2014), da dirigenti medici, da medici di base e da medici specialisti presso le aziende sanitarie locali (ASL), svolgenti servizio presso alcune case circondariali pugliesi (r.g. n. 926 del 2014) e da dirigenti medici in servizio presso la casa circondariale di Bari (r.g. n. 333 del 2014), al fine di ottenere l'annullamento della delibera della Giunta regionale n. 1076 del 2014 che impone a tutte le ASL pugliesi l'obbligo di rispettare, in conformità della disposizione regionale censurata, il tetto massimo di quarantotto ore settimanali di lavoro.

1.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, la norma regionale, fissando autoritativamente il tetto massimo orario in quarantotto ore settimanali, senza fare salve tutte le ipotesi in deroga previste dal legislatore nazionale e comunitario, avrebbe illegittimamente invaso la materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, violando così l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e contravvenuto ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, con conseguente lesione anche dell'art. 117, primo comma, Cost.

Il rimettente evidenzia che la questione di legittimità costituzionale è rilevante in quanto l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 7, della legge reg. Puglia n. 4 del 2010 comporterebbe l'illegittimità derivata della impugnata delibera di Giunta regionale e degli eventuali successivi atti applicativi.

Il TAR per la Puglia ritiene, peraltro, non praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma regionale, non essendo nella stessa previsto alcun discrimen tra lavoro svolto all'interno delle strutture sanitarie, relativamente al quale vigerebbe l'osservanza del limite orario, e lo svolgimento di ulteriori attività professionali da parte dei ricorrenti.

Quanto alla non manifesta infondatezza, le ordinanze di rimessione recepiscono gli argomenti posti a fondamento dell'eccezione di incostituzionalità sollevata dalle parti in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto la norma regionale, disciplinando il rapporto di lavoro del personale sanitario degli istituti penitenziari, avrebbe invaso la materia dell'ordinamento civile riservata al legislatore statale.

Nelle ordinanze è evidenziato, in particolare, che «la figura dei cd. "medici incaricati" è stata introdotta e disciplinata per la prima volta dall'art. 1 legge 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria), che così qualifica i medici "non appartenenti al personale civile di ruolo dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, i quali prestano la loro opera presso gli istituti o servizi dell'amministrazione stessa". In base alla predetta disciplina statale, dunque, le prestazioni rese da questi ultimi non ineriscono ad un rapporto di lavoro subordinato, ma sono inquadrabili nella prestazione d'opera professionale in regime di parasubordinazione, come la Corte Costituzionale ha più volte riconosciuto (da ultimo Sent. n. 149/2010) affermando che, diversamente dagli impieghi [*recte*: impiegati] civili dello Stato, i medici incaricati possono esercitare liberamente la professione e assumere altri impieghi o incarichi».

Nelle ordinanze di rimessione viene, altresì, dato atto che le parti, pur svolgendo servizio presso gli istituti di pena, rivestono la qualità di medici ospedalieri, medici di base o medici del Servizio sanitario nazionale (SSN) e che la Regione Puglia, pur riconoscendo loro, con la norma censurata, il regime di deroga stabilito nella normativa nazionale per i medici incaricati, ha fissato per essi il tetto massimo dell'orario di lavoro in quarantotto ore settimanali, facendo riferimento alla normativa nazionale ed europea in tema di lavoro subordinato.

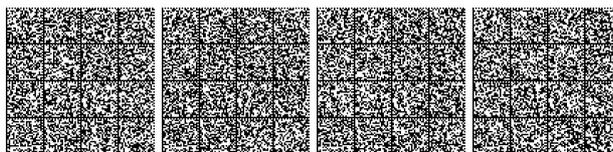
Il giudice *a quo* esamina, quindi, le deroghe al tetto massimo di quarantotto ore di lavoro settimanali previste dall'art. 17, comma 5, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), secondo cui le disposizioni relative alla durata massima dell'orario di lavoro non si applicano ai lavoratori la cui durata dell'orario di lavoro, a causa delle caratteristiche dell'attività esercitata, «non è misurata o predeterminata o può essere determinata dai lavoratori stessi [...]».

Il TAR ritiene, in conclusione, che la disposizione regionale censurata, non avendo richiamato e fatto salve tutte le ipotesi previste dalla disciplina nazionale ed europea in deroga al detto limite orario settimanale, avrebbe illegittimamente invaso la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile e contravvenuto ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, violando così l'art. 117, primo e secondo comma, lettera l), Cost.

2.- Con atti depositati in data 15 febbraio 2016, si è costituita in tutti i giudizi la Regione Puglia, sostenendo l'inammissibilità, per assoluta carenza di motivazione, della questione sollevata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e, comunque, l'infondatezza nel merito di entrambe le questioni sollevate.

2.1.- In relazione alla dedotta eccezione di inammissibilità, la difesa della Regione sostiene che il giudice *a quo* non avrebbe richiamato nel dispositivo delle quattro ordinanze il parametro interposto, ovvero la norma europea la cui violazione determinerebbe il contrasto tra la norma regionale impugnata e il parametro costituzionale evocato, e che tale parametro interposto non sarebbe, comunque, desumibile dalla motivazione dei provvedimenti di rimessione.

2.2.- Nel merito, ad avviso della Regione Puglia, le censure sarebbero entrambe infondate.



Infatti, l'art. 21, comma 7, della legge reg. Puglia n. 4 del 2010, non solo non si porrebbe in contrasto con la direttiva 2003/88/CE del 4 novembre 2003 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), ma ne costituirebbe invece diretta attuazione, considerato quanto stabilito da essa nell'art. 6, lettera b), in forza del quale è fatto obbligo agli Stati membri di prendere le misure necessarie affinché, in funzione degli imperativi di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, la durata media dell'orario di lavoro per ogni periodo di sette giorni non superi le quarantotto ore, comprese le ore di lavoro straordinario.

La difesa della Regione ripercorre la complessiva normativa comunitaria e nazionale in materia di orario di lavoro, sostenendo la conformità della norma censurata a tale disciplina, anche laddove la stessa ne esclude, implicitamente, l'applicazione al personale incaricato di svolgere incarichi dirigenziali o, comunque, di direzione.

In particolare, in ordine alla applicabilità del tetto massimo settimanale di quarantotto ore di lavoro ai lavoratori autonomi, la difesa regionale sostiene che «ovviamente il tetto orario in questione non è, altresì, applicabile alle ipotesi di lavoro autonomo, poiché si riferisce solo a quelle attività che sono svolte nell'osservanza di un orario di lavoro, inteso come “qualsiasi periodo in cui il lavoratore sia al lavoro”, a disposizione del datore di lavoro e “nell'esercizio della sua attività o delle sue funzioni” (cfr. art. 1, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 66 del 2003)».

La Regione sottolinea, poi, che la norma regionale censurata, pur individuando il tetto massimo dell'orario di lavoro settimanale in quarantotto ore, stabilisce *expressis verbis* il «rispetto della normativa nazionale ed europea in tema di orario di lavoro».

Il che escluderebbe ogni possibile contrasto tra la disposizione regionale censurata e la disciplina dettata in materia dal legislatore nazionale ed europeo.

Pertanto, limitatamente alla dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., la difesa regionale afferma che le ipotesi di deroga previste dalla direttiva al tetto massimo delle quarantotto ore di lavoro settimanali andrebbero intese non già come deroghe obbligatorie, imposte ai legislatori nazionali, ma come deroghe meramente facoltative, rimesse alla discrezionalità degli Stati, come confermato anche dalla circostanza che l'art. 17 della direttiva, scaduto il primo periodo transitorio di cinque anni, prevede limiti stringenti alle eventuali deroghe.

3.- In data 12 febbraio 2016 si sono costituite nel giudizio r.o. n. 5 del 2016, le parti ricorrenti P.G. R. ed altri che, in data 28 febbraio 2017, hanno depositato anche ulteriore memoria illustrativa, precisando gli argomenti già esposti.

I ricorrenti insistono, sulla base degli stessi argomenti evidenziati dal giudice *a quo*, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 7, della legge reg. Puglia n. 4 del 2010, prospettando, preliminarmente, anche una interpretazione costituzionalmente orientata della norma denunciata, da intendersi, a loro avviso, nel senso che il limite delle quarantotto ore da essa previsto possa essere riferito soltanto alle prestazioni lavorative rese in regime di convenzione presso gli istituti di pena e non al complessivo lavoro svolto dai sanitari, a diverso titolo, nell'arco della settimana.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con quattro ordinanze di identico contenuto, iscritte ai nn. 3, 4, 5 e 6 del registro ordinanze 2016, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 7, della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera l), della Costituzione.

La questione trae origine dall'impugnazione della delibera della Giunta regionale della Puglia n. 1076 del 2014, che impone a tutte le aziende sanitarie locali (ASL) pugliesi l'obbligo del rispetto nei confronti di tutto il personale sanitario, medici ed infermieri, del tetto massimo di quarantotto ore settimanali di lavoro, ricomprendendovi sia il lavoro svolto all'esterno degli istituti di pena, che quello svolto in regime di parasubordinazione all'interno degli stessi.

La delibera della Giunta regionale risulta essere applicativa del censurato art. 21, comma 7, della legge reg. Puglia n. 4 del 2010 e, pertanto, i ricorrenti che, in dipendenza di tale normativa, si sono visti costretti a rinunciare agli altri incarichi da loro ricoperti rispetto a quello di medico penitenziario ovvero alla riduzione del monte ore settimanale presso l'istituto penitenziario, hanno adito il TAR per la Puglia che ha rimesso a questa Corte la questione di legittimità costituzionale della disposizione regionale.

Il rimettente, ritenuta rilevante la questione e non percorribile un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, evidenzia che questa, disciplinando le prestazioni di lavoro parasubordinato del personale sanitario degli istituti penitenziari, avrebbe invaso la competenza in materia dell'ordinamento civile riservata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e, inoltre, contravvenuto ai vincoli europei, con conseguente violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost.



2.- La questione è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente sottolineato che la disciplina dei vari profili del tempo della prestazione lavorativa deve essere ricondotta alla materia dell'ordinamento civile, in quanto parte integrante della disciplina del trattamento normativo del lavoratore dipendente, sia pubblico che privato (*ex plurimis*, sentenze n. 257 del 2016, n. 18 del 2013, n. 290, n. 215 e n. 213 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 324 del 2010).

Va rilevato che questa Corte si è già pronunciata in ordine alle prestazioni rese dai c.d. "medici incaricati" nell'ambito degli istituti di pena, chiarendo che esse «non ineriscono ad un rapporto di lavoro subordinato, ma sono inquadrabili nella prestazione d'opera professionale, in regime di parasubordinazione» (sentenza n. 149 del 2010).

Tale considerazione è assorbente anche rispetto alle richiamate deroghe previste in materia dalla normativa nazionale e europea e, in particolare, a quelle stabilite dall'art. 17, comma 5, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), a tenore del quale le disposizioni relative alla durata massima dell'orario di lavoro non si applicano ai lavoratori la cui durata dell'orario di lavoro, a causa delle caratteristiche dell'attività esercitata, non è misurata o predeterminata o può essere determinata dai lavoratori stessi.

Invero, esula dalla competenza legislativa regionale la qualificazione delle fattispecie in termini di lavoro autonomo o lavoro subordinato, come presupposto della loro regolamentazione, trattandosi di materia rientrante nell'ambito dell'ordinamento civile e, quindi, di esclusiva competenza del legislatore statale (ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.).

Né a tale conclusione potrebbe opporsi la rilevanza che la regolazione dell'orario di lavoro del personale pubblico regionale assume sugli assetti organizzativi dei servizi che la regione deve assicurare, trattandosi di competenza residuale che deve esercitarsi nel rispetto dei limiti derivanti da altre competenze statali, quali, appunto, quelle in materia di ordinamento civile.

Peraltro, questa Corte ha avuto modo di ribadire, in più occasioni, che, in presenza di una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, alle Regioni è inibita anche la mera riproduzione della norma statale (sentenze n. 18 del 2013 e n. 29 del 2006).

Da ciò consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 7, della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

3.- La questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 7, della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170121



## N. 122

*Sentenza 8 febbraio - 26 maggio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione - Potere dell'amministrazione penitenziaria di disporre, per esigenze di ordine e sicurezza, limitazioni all'acquisizione e scambio di libri e riviste.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettere *a*) e *c*).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettere *a*) e *c*), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto, nel procedimento di sorveglianza a carico di E. C., con ordinanza del 29 aprile 2016, iscritta al n. 108 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2017 il Giudice relatore Franco Modugno.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza depositata il 29 aprile 2016, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ha sollevato, in riferimento agli artt. 15, 21, 33, 34 e 117, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettere *a*) e *c*), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) (d'ora in avanti: ord. pen.), nella parte in cui - secondo il "diritto vivente" - «consente all'amministrazione penitenziaria di adottare, tra le misure di elevata sicurezza interna ed esterna volte a prevenire contatti del detenuto in regime differenziato con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento, il divieto di ricevere dall'esterno e di spedire all'esterno libri e riviste a stampa».

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito del reclamo con il quale una persona detenuta presso la casa circondariale di Terni, sottoposta a regime differenziato ai sensi dell'art. 41-*bis* ord. pen., ha chiesto di poter ricevere dai propri familiari libri e riviste a stampa tramite corrispondenza o pacco postale, ovvero mediante consegna in occasione



dei colloqui nell'istituto penitenziario, previa disapplicazione della circolare del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia n. 3701/2014 dell'11 febbraio 2014, che ripristina le disposizioni preclusive già contenute nella precedente circolare n. 8845/2011 del 16 novembre 2011.

Il rimettente rileva che detta circolare ministeriale del 2011 ha previsto una serie di limitazioni in ordine alla fruizione della stampa da parte dei detenuti in regime differenziato, giustificate con le esigenze di prevenzione che sono alla base di tale regime. La circolare stabilisce, in particolare, che siano rimossi dalle biblioteche degli istituti penitenziari i libri «contenenti tecniche di comunicazione criptate»; che l'acquisto di qualsiasi tipo di stampa autorizzata (quotidiani, riviste, libri) possa essere effettuato dai detenuti esclusivamente nell'ambito dell'istituto penitenziario, anche per quanto riguarda gli abbonamenti, i quali debbono essere sottoscritti dalla direzione o dall'impresa di mantenimento onde evitare che terze persone vengano a conoscenza dell'istituto di assegnazione del detenuto; che sia vietata la ricezione di libri e riviste provenienti dai familiari, anche tramite pacco consegnato in sede di colloquio o spedito per posta, come pure la trasmissione del predetto materiale all'esterno da parte del detenuto; che sia impedito, altresì, l'accumulo di un numero eccessivo di libri nelle camere di detenzione, anche al fine di agevolare le operazioni di perquisizione ordinaria; che sia evitato, infine, lo scambio di libri e riviste tra detenuti appartenenti a diversi «gruppi di socialità».

Il giudice *a quo* riferisce, altresì, di aver accolto, con ordinanza del 18 dicembre 2012, un precedente reclamo dell'odierno ricorrente avverso i divieti in questione, disapplicando la circolare ministeriale in quanto contrastante con l'art. 15 Cost. e ritenendo, sulla base di una interpretazione costituzionalmente orientata degli artt. 41-*bis* e 18-*ter* ord. pen., che spettasse alla sola autorità giudiziaria disporre limitazioni e l'eventuale visto di controllo sui libri e sulle riviste spedite al detenuto o da questi trasmesse ai familiari.

Successivamente, peraltro, la Corte di cassazione si era espressa nell'opposto senso della legittimità delle descritte restrizioni: ragione per la quale l'11 febbraio 2014 il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria aveva emanato una nuova circolare, che ribadiva le disposizioni della circolare già disapplicata dal rimettente.

Adeguandosi alle indicazioni ministeriali, la direzione della casa circondariale di Terni aveva quindi ripristinato le limitazioni anche nei confronti del detenuto istante, che a propria volta le ha fatte oggetto di nuovo reclamo ai sensi degli artt. 35-*bis* e 69, comma 6, lettera *b*), ord. pen., ritenendole foriere di un grave pregiudizio all'esercizio dei propri diritti di corrispondere e di informarsi, entrambi costituzionalmente tutelati e ampiamente riconosciuti dall'ordinamento penitenziario.

1.2.- Ciò premesso, il giudice *a quo* osserva come, in ordine alla questione sulla quale è chiamato a pronunciarsi, la giurisprudenza di legittimità abbia adottato una soluzione ermeneutica che, in ragione della sua uniformità, sarebbe ormai assorta a "diritto vivente".

La Corte di cassazione ha, infatti, annullato in plurime occasioni i provvedimenti dei magistrati di sorveglianza che avevano disapplicato la circolare ministeriale del 2011, ritenendo che le relative disposizioni rappresentino coerente esplicazione di un potere conferito all'amministrazione penitenziaria dall'art. 41-*bis* ord. pen. Dette disposizioni - secondo il giudice di legittimità - non comprimerebbero eccessivamente il diritto allo studio e all'informazione del detenuto, il quale può sempre ottenere le pubblicazioni mediante l'istituto penitenziario, soffrendo soltanto una maggiore difficoltà nella loro acquisizione; maggiore difficoltà ampiamente giustificata, tuttavia, dal dato di esperienza per cui libri, giornali e stampa in genere sono molto spesso usati dai detenuti in regime differenziato per comunicare illecitamente con l'esterno.

Si è pervenuti, quindi, al più recente arresto espresso dalla sentenza 29 settembre 2014-15 gennaio 2015, n. 1774. In essa, la prima sezione penale della Corte di cassazione ha rilevato come in questo campo occorra confrontarsi con due distinte disposizioni: da un lato, quella dell'art. 18-*ter* ord. pen., in forza della quale le limitazioni e i controlli della corrispondenza e della stampa in arrivo ai detenuti e in partenza da essi debbono essere disposti dall'autorità giudiziaria; dall'altro, quella dell'art. 41-*bis* ord. pen., che consente al Ministro della giustizia di sospendere l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario che possano porsi in contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza nei confronti dei detenuti e degli internati per taluni delitti, in relazione ai quali vi siano elementi tali far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva.

Secondo la citata pronuncia, la limitazione e la sottoposizione a controllo della corrispondenza debbono essere disposte, anche in caso di applicazione del regime differenziato, nelle forme dell'art. 18-*ter* ord. pen., con la conseguenza che la decisione sul trattenimento o meno dell'epistola spetta esclusivamente all'autorità giudiziaria, e non a quella amministrativa. La ricezione della stampa non sarebbe, tuttavia, qualificabile come «"corrispondenza" in senso stretto», concetto riferibile alle sole comunicazioni interpersonali tra mittente e destinatario, particolarmente tutelate in quanto strumento per il mantenimento di un nucleo di relazioni e di vita affettiva da considerare intangibile anche



a fronte delle forme più intense di restrizione della libertà personale. Nella specie, si discuterebbe invece della trasmissione di pubblicazioni che contengono espressioni di pensiero di terze persone destinate alla generalità dei lettori, rispetto alle quali verrebbe in rilievo una diversa facoltà del detenuto, quella di informarsi e di istruirsi.

È ben vero - ha aggiunto la Cassazione - che l'art. 18-ter ord. pen. concerne anche le limitazioni alla ricezione della stampa, ma ciò non escluderebbe la legittimità di ulteriori forme di limitazione che derivino dalla sottoposizione del detenuto al regime di cui all'art. 41-bis ord. pen., il quale assumerebbe, in tale ambito, un «carattere di specialità derogante». Il comma 2-quater di detto articolo consente, infatti, tra l'altro, di adottare misure idonee a prevenire contatti del detenuto con l'organizzazione criminale di appartenenza (lettera a) e di limitare gli oggetti che possono essere ricevuti dall'esterno (lettera c): termine - quello di «oggetti» - atto a ricomprendere anche libri, riviste e giornali. Le regole introdotte dalla circolare ministeriale, d'altra parte, non sopprimerebbero affatto il diritto del detenuto ad informarsi e a studiare, ma si limiterebbero a sottoporre a più rigoroso controllo la provenienza dei libri e delle stampe, così da impedire al detenuto «di effettuare scambi sospetti con familiari [...] che potrebbero contenere messaggi criptici, non facilmente individuabili dal personale addetto al controllo».

Il giudice *a quo* segnala, ancora, come il «richiamato autorevole insegnamento» della giurisprudenza di legittimità sia stato recepito dai giudici di merito, e in particolare dal Tribunale di sorveglianza di Perugia, che, sulla sua base, ha annullato ulteriori provvedimenti di disapplicazione delle disposizioni ministeriali, emessi dal giudice rimettente dopo l'adozione della circolare del 2014 a seguito dei reclami di altri detenuti che, come l'odierno ricorrente, si erano viste ripristinate le limitazioni in parola.

Sulla materia si sarebbe, in conclusione, formato un «definito orientamento giurisprudenziale», non superabile tramite una interpretazione difforme, benché costituzionalmente orientata.

1.3.- Su tale premessa, il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lettere a) e c), ord. pen., nella parte in cui - alla stregua del «diritto vivente» - consente all'amministrazione penitenziaria di vietare al detenuto in regime differenziato di ricevere dall'esterno, e in particolare dai propri familiari, o di inviare loro, libri e riviste mediante l'ordinaria corrispondenza o con pacchi postali separati.

Ad avviso del rimettente, la norma censurata si porrebbe in contrasto, anzitutto, con l'art. 15 Cost., che prevede una riserva, non solo di legge, ma anche di giurisdizione per la limitazione della libertà e della segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione.

Alla luce dell'espressa motivazione della circolare ministeriale e della stessa interpretazione fornita dalla giurisprudenza di legittimità, il divieto di ricevere e di inviare libri e riviste è stabilito, non per il contenuto delle pubblicazioni destinato ad un pubblico indifferenziato, ma in ragione della possibilità che esse costituiscano veicolo di comunicazioni illecite: essenzialmente, di quelle stesse comunicazioni - costituite da ordini e informazioni sull'attività del sodalizio criminoso di appartenenza o di attuale riferimento del detenuto - che si intendono impedire ai detenuti in regime differenziato tramite le limitazioni e il visto di censura sulla corrispondenza previsti dall'art. 18-ter ord. pen.

Non sarebbe inibito, dunque, il possesso del libro o della rivista come tali - tanto è vero che il detenuto è ammesso ad acquistare le medesime pubblicazioni tramite l'istituto penitenziario - quanto piuttosto un «flusso comunicativo» tra il detenuto e terze persone, in particolare i familiari. Mediante un libro si può, infatti, far conoscere uno stato d'animo, trasmettere un messaggio di vicinanza, sollevare il detenuto dalle spese di acquisto del volume manifestandogli il sostegno familiare, così come è possibile interpolare nel testo a stampa frasi affettuose o di riflessione, ovvero anche messaggi criptici o addirittura apertamente diretti a trasmettere ordini e informazioni.

Si sarebbe, pertanto, di fronte ad una limitazione della libertà di corrispondenza che, in forza dell'art. 15 Cost., necessita del vaglio dell'autorità giudiziaria, già chiamata, in forza dell'art. 18-ter ord. pen., a distinguere i messaggi che non determinino alcun pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico, e che pertanto costituiscono soltanto esplicazione del diritto a corrispondere liberamente, e messaggi che implicino invece detto pericolo e che devono essere perciò trattenuti, affinché non giungano al destinatario. L'intervento dell'autorità giudiziaria permetterebbe, tra l'altro, di scegliere caso per caso tra un ampio ventaglio di soluzioni - dal divieto di ricezione alla mera sottoposizione al visto di censura - consentendo, così, un più congruo contemperamento delle esigenze di sicurezza con l'esercizio dei diritti costituzionalmente tutelati.

1.4.- La norma censurata violerebbe, altresì, l'art. 21 Cost., che, nel riconoscere in tutta la sua ampiezza il diritto alla libera manifestazione del pensiero, tutela anche - secondo la giurisprudenza costituzionale - il diritto di informare e di essere informati.

L'accesso ai libri, alle riviste e ai quotidiani costituirebbe, in effetti, «profonda espressione» del diritto ad essere informati, posto che nelle pubblicazioni a stampa i temi verrebbero selezionati ed elaborati con una ampiezza e un approfondimento incomparabilmente maggiori di quelli tipici dei mezzi di informazione radiotelevisivi. Proprio per



questo motivo, l'ordinamento penitenziario riconosce al detenuto il diritto di accedere alla biblioteca dell'istituto e la libertà di scegliere e di detenere le letture preferite (artt. 18, sesto comma, e 19, quinto comma, ord. pen.), stabilendo che persino nei confronti dei detenuti che si siano resi responsabili di condotte negative legittimanti il regime di sorveglianza particolare, non possano in ogni caso disporsi limitazioni al possesso, alla ricezione e all'acquisto di oggetti permessi dal regolamento interno (tra i quali certamente i libri e le riviste), nonché - espressamente - alla lettura di libri e periodici (art. 14-*quater* ord. pen.).

Il diritto dei detenuti ad essere tenuti al corrente dei più importanti avvenimenti del mondo esterno, tramite la lettura di quotidiani, riviste e altre pubblicazioni, è riconosciuto anche da fonti sovranazionali, quali la risoluzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite del 30 agosto 1955, recante «Regole minime per il trattamento dei detenuti», e la raccomandazione R(2006)2 sulle «Regole penitenziarie europee», adottata l'11 gennaio 2006 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

Lo strumento per un corretto bilanciamento tra il diritto dei detenuti di essere informati e le esigenze investigative e di prevenzione dei reati, ovvero di ordine e sicurezza dell'istituto penitenziario, sarebbe nuovamente offerto dall'art. 18-*ter* ord. pen., che consente all'autorità giudiziaria - e non, dunque, all'amministrazione penitenziaria - di disporre nei confronti di singoli detenuti o internati, per periodi determinati ed eventualmente prorogabili, limitazioni di vario tipo, modulabili in rapporto alle caratteristiche delle situazioni concrete.

I divieti in materia di ricezione della stampa che, secondo il "diritto vivente", l'amministrazione penitenziaria potrebbe imporre sulla base dell'art. 41-*bis* ord. pen. determinerebbero, per converso, una compressione del diritto del detenuto ad essere informato alla quale non corrisponde - in contrasto con quanto richiesto dalla giurisprudenza costituzionale ai fini della legittimità delle limitazioni ai diritti fondamentali (sono citate le sentenze n. 143 e n. 135 del 2013) - alcun apprezzabile incremento della tutela di interessi contrapposti di pari rango, legati, nella specie, ad esigenze di contrasto della criminalità organizzata.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla giurisprudenza di legittimità, non si potrebbe, infatti, ritenere che la circolare ministeriale si limiti a regolare le modalità di accesso alla stampa, senza incidere sul diritto del detenuto ad informarsi, potendo quest'ultimo sempre acquistare libri, riviste e quotidiani tramite la direzione dell'istituto penitenziario. Una simile affermazione non terrebbe conto della realtà della vita carceraria, dalla quale emergerebbe un quadro di ostacoli tale da pregiudicare il concreto esercizio del diritto in questione.

Quotidiani, riviste e libri potrebbero essere trasmessi, infatti, al detenuto, specie dai familiari, in tempi assai più adeguati alle esigenze di informazione rispetto a quelli richiesti per l'acquisizione a mezzo della direzione dell'istituto, la quale acquisizione comporterebbe inevitabilmente consistenti attese per i necessari «passaggi autorizzativi» e per il reperimento dei testi. Il detenuto verrebbe privato, altresì, della possibilità di acquistare libri usati, con conseguente maggior dispendio, il quale potrebbe risultare di notevole entità, ad esempio, in rapporto ai testi giuridici, «particolarmente necessari a detenuti dalle impegnative posizioni giuridiche». Occorrerebbe tener conto, poi, dei limiti di spesa mensile ai quali sono sottoposti i detenuti in regime speciale, onde evitare che i più abbienti possano manifestare la loro «rilevanza criminale» tramite acquisti lussuosi: con la conseguenza che il detenuto potrebbe trovarsi, di fatto, nell'alternativa tra la spesa per i libri e quella per il sopravvitto alimentare o per i prodotti per l'igiene personale non forniti gratuitamente dall'amministrazione penitenziaria.

Alle evidenziate limitazioni non farebbe, d'altra parte, riscontro un significativo incremento della tutela delle esigenze di sicurezza. Il divieto generalizzato di ingresso della stampa proveniente dall'esterno non offrirebbe, infatti, garanzie di raggiungimento dell'obiettivo maggiori di quelle correlate al visto di controllo disposto ai sensi dell'art. 18-*ter* ord. pen., con eventuale trattenimento degli stampati che si rivelino essere, in concreto, veicolo di comunicazioni illecite tra i sodali liberi e il detenuto. L'argomento basato sul possibile errore nella verifica della stampa da parte degli addetti alla censura risulterebbe, in effetti, troppo debole nella cornice di un bilanciamento tra valori costituzionali: l'errore, d'altronde, è sempre possibile in sede di esame della corrispondenza, anche perché le lettere non hanno limiti dimensionali e la loro analisi impone spesso di confrontarsi con la scarsa intelligibilità della grafia dello scrivente.

1.5.- La norma censurata si porrebbe in contrasto, ancora, con gli artt. 33 e 34 Cost., che assicurano il diritto allo studio e disegnano una scuola aperta a tutti e in grado di consentire a coloro che sono privi di mezzi di raggiungere i gradi più alti degli studi, trovando in ciò puntuale riscontro nello stesso ordinamento penitenziario, che eleva l'istruzione ad elemento essenziale del trattamento (artt. 15 e 19 ord. pen.).

I tempi lunghi richiesti per l'acquisto dei testi mediante l'amministrazione penitenziaria, l'ingente esborso a tal fine necessario - stante l'impossibilità di fruire di libri usati o fuori stampa o di dispense fotocopiate - e gli evidenziate limiti di spesa connessi al regime differenziato finirebbero, infatti, per pregiudicare non soltanto la possibilità di seguire corsi scolastici o universitari, ma anche lo studio finalizzato al semplice approfondimento di determinate tematiche, quali quelle giuridiche (come nel caso del reclamante).



Anche in questo caso, si sarebbe di fronte ad una limitazione incongrua e non proporzionata, perché priva di riscontro in un incremento di tutela dell'interesse di pari rango alla recisione dei legami del detenuto con l'organizzazione criminale esterna.

1.6.- L'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettere *a*) e *c*), ord. pen. violerebbe, da ultimo, anche l'art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con gli artt. 3 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti: CEDU).

Come posto in evidenza dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la detenzione, anche se correlata a reati di particolare gravità, non sopprime il diritto del detenuto al mantenimento di relazioni esterne e della vita affettiva, non potendo consistere, ai sensi dell'art. 3 della CEDU, in trattamenti inumani e degradanti: l'isolamento sociale correlato allo stato detentivo può essere, quindi, soltanto relativo, e non di tipo assoluto.

Con particolare riguardo al regime differenziato previsto dall'art. 41-*bis* ord. pen., la Corte di Strasburgo - pur ritenendo giustificato il regime stesso dalle speciali esigenze di sicurezza che sono alla sua base - ha però stigmatizzato il contrasto tra singole disposizioni e il diritto al mantenimento delle relazioni affettive: il che è avvenuto più volte proprio in rapporto alla disciplina della corrispondenza (sono citate le sentenze 26 luglio 2001, Di Giovine contro Italia; 9 gennaio 2001, Natoli contro Italia; 21 dicembre 2000, Rinzivillo contro Italia; 15 novembre 1996, Domenichini contro Italia; 21 ottobre 1996, Calogero Diana contro Italia).

In tali occasioni, la Corte europea ha ricordato che l'art. 8 della CEDU assicura ad ogni persona il «diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza», consentendo ingerenze dell'autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto solo se previste dalla legge e costituenti misure necessarie, in una società democratica, «alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

La Corte di Strasburgo ha rilevato, altresì, come le restrizioni imposte ai detenuti in regime speciale, se pure previste dalla legge, debbono comunque sia fondarsi su un impellente bisogno sociale e risultare proporzionate all'obiettivo perseguito (è citata la sentenza 28 settembre 2000, Messina contro Italia). In questa prospettiva, si è ritenuta non conforme all'art. 8 della CEDU la precedente disciplina del controllo sulla corrispondenza dei detenuti, che prevedeva bensì l'intervento dell'autorità giudiziaria, ma con provvedimento motivato genericamente sulle esigenze di sicurezza e privo di limiti temporali. Proprio a fronte di tali pronunce, il legislatore nazionale ha quindi introdotto l'art. 18-*ter* ord. pen., che prevede un obbligo specifico di motivazione e un limite temporale stringente, salva la possibilità di proroghe, in ogni caso autonomamente motivate.

Ad avviso del giudice *a quo*, un contrasto analogo si profilerebbe con riguardo al divieto di ricevere pubblicazioni dall'esterno. Anche qualora non si accedesse alla tesi per cui la trasmissione di libri e di stampati integri una forma di comunicazione presidiata dall'art. 15 Cost., essa ricadrebbe egualmente nel campo applicativo dell'art. 8 della CEDU, quale «residua epifania della [...] vita privata e familiare» del detenuto sottoposto al gravoso regime previsto dall'art. 41-*bis* ord. pen.

Occorrerebbe, infatti, considerare che il detenuto in regime differenziato subisce una drastica limitazione dei colloqui personali con i familiari (uno solo al mese, della durata di un'ora e con vetro divisorio a tutta altezza, che impedisce ogni contatto fisico tra i congiunti) e delle telefonate con essi (una al mese della durata di dieci minuti, soltanto per i detenuti che non effettuano colloqui). I rari contatti visivi e telefonici sono, d'altro canto, sempre presidiati dall'ascolto e dalla registrazione audiovisiva. La stessa corrispondenza epistolare è soggetta a visto di controllo e può essere trattata in presenza dei presupposti di cui all'art. 18-*ter* ord. pen.

In questo contesto, la possibilità di ricevere libri e stampa da persone che si interessino del detenuto all'esterno, e segnatamente dai propri familiari, rappresenterebbe «un lacerto di socialità peculiarmente prezioso». Se, per chichessa, il rapporto fisico con un libro che sia stato letto o anche solo acquistato da un congiunto rappresenta un valore, per un detenuto già tanto deprivato di ogni rapporto fisico con i propri familiari, sia pure per giuste ragioni di prevenzione del pericolo di passaggio di ordini o informazioni relativi a gruppi criminali, ciò acquisterebbe un significato del tutto particolare. Né meno «drammatico» risulterebbe il divieto di inviare ai propri familiari quei libri e quelle riviste che l'interessato abbia tenuto presso di sé e che, in assenza di ogni possibilità di raggiungere i congiunti all'esterno, «lo vicariano in modo certamente incompleto ma ancora fisicamente tangibile».

Il divieto generale imposto nei confronti di tutti i detenuti in regime differenziato sulla base della norma denunciata - peraltro senza limiti temporali e senza specifica motivazione, nonché senza la possibilità di impugnazioni -



comprimerebbe, dunque, il diritto alla vita privata e familiare in modo sproporzionato rispetto all'obiettivo del regime stesso: obiettivo che sarebbe invece raggiungibile, in modo adeguato e flessibile, tramite l'ordinario provvedimento adottato ai sensi dell'art. 18-ter ord. pen. nei confronti del singolo detenuto.

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

Ad avviso della difesa dell'interveniente, le questioni sarebbero inammissibili, in quanto sollevate dal giudice *a quo* con l'evidente intento di aggirare il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità contrario alla disapplicazione della circolare ministeriale.

Nel merito, le questioni risulterebbero, comunque sia, infondate.

Lo scopo principale del regime speciale di detenzione previsto dall'art. 41-bis ord. pen. consiste, in effetti, nell'impedire i collegamenti del detenuto che vi è sottoposto con il sodalizio criminoso di appartenenza. Le restrizioni rivolte a tale scopo sono previste dall'ordinamento penitenziario e sono specificate, in base alle esigenze del caso, nel provvedimento del Ministro della giustizia che dispone il regime stesso nei confronti del singolo detenuto. Residuerebbe, peraltro, in capo all'amministrazione penitenziaria un potere regolamentare riguardo alla concreta applicazione delle restrizioni, il quale non dovrebbe comportare, in ogni caso, una inutile compressione dei diritti costituzionalmente garantiti del detenuto.

Nella specie, la circolare ministeriale che ha originato le censure del rimettente avrebbe puntualmente indicato le ragioni per le quali le limitazioni di cui si discute sono state introdotte: si era, infatti, rilevato che, utilizzando tecniche di linguaggio criptico, i detenuti in regime speciale si erano avvalsi dei libri per ricevere dall'esterno e far pervenire all'esterno messaggi, non facilmente individuabili dal personale addetto al controllo anche in ragione del numero di pagine da controllare e dell'ignoranza del codice di decrittazione.

Le regole in discorso non pregiudicherebbero, peraltro, in alcun modo il diritto del detenuto di informarsi o di studiare, ma si limiterebbero a disciplinare le modalità di acquisizione dei libri e degli stampati, sottoponendo a rigoroso controllo la loro provenienza. Esse risulterebbero, pertanto, applicative della norma di legge istitutiva del regime speciale ed in linea con le finalità di tale regime.

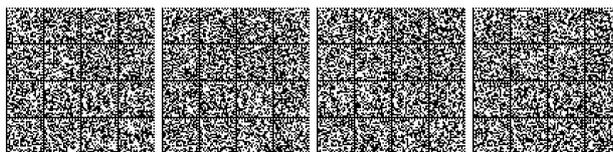
#### *Considerato in diritto*

1.- Il Magistrato di sorveglianza di Spoleto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettere *a*) e *c*), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) (d'ora in avanti: ord. pen.), nella parte in cui - secondo il "diritto vivente" - «consente all'amministrazione penitenziaria di adottare, tra le misure di elevata sicurezza interna ed esterna volte a prevenire contatti del detenuto in regime differenziato con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento, il divieto di ricevere dall'esterno e di spedire all'esterno libri e riviste a stampa».

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma denunciata si porrebbe in contrasto con l'art. 15 della Costituzione, che prevede una riserva di legge e di giurisdizione ai fini della limitazione della libertà e segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione. Il divieto in questione si giustifica, infatti, non per il contenuto dei testi a stampa destinato ad un pubblico indifferenziato, ma alla luce della possibilità che libri e riviste costituiscano veicolo di comunicazioni illecite tra il detenuto e l'organizzazione criminale di appartenenza. Di conseguenza, la restrizione considerata non potrebbe prescindere dal vaglio dell'autorità giudiziaria, secondo quanto previsto dall'art. 18-ter ord. pen. ai fini della limitazione e del controllo della corrispondenza.

La norma censurata violerebbe, altresì, gli artt. 21, 33 e 34 Cost., giacché il divieto di ricevere pubblicazioni dall'esterno, creando maggiori difficoltà nella loro acquisizione, comprimerebbe i diritti del detenuto all'informazione e allo studio, senza che a tale compressione faccia riscontro un apprezzabile incremento della tutela delle contrapposte esigenze di ordine e sicurezza, le quali risulterebbero già adeguatamente salvaguardate dal più flessibile meccanismo delineato dal citato art. 18-ter ord. pen.

Sarebbe violato, infine, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti: CEDU), che rispettivamente vietano i trattamenti inumani o degradanti e garantiscono ad ogni persona il diritto al rispetto alla propria vita privata e familiare e alla corrispondenza. La possibilità di ricevere libri e riviste dall'esterno, e segnatamente dai propri familiari, e di trasmetterli ad essi,



rappresenterebbe, infatti, per il detenuto sottoposto al gravoso regime restrittivo previsto dall'art. 41-*bis* ord. pen., uno strumento di mantenimento delle relazioni sociali e della vita affettiva particolarmente prezioso, la cui negazione risulterebbe, per le ragioni dianzi indicate, sproporzionata rispetto all'obiettivo del regime stesso.

2.- Le questioni sottoposte all'esame di questa Corte attengono alle modalità con le quali possono essere stabilite limitazioni in tema di acquisizione e circolazione di libri, riviste e stampa in genere nei confronti dei detenuti soggetti allo speciale regime di sospensione delle regole del trattamento, disposto dal Ministro della giustizia ai sensi dell'art. 41-*bis*, comma 2, ord. pen.

2.1.- Detto regime mira a far fronte ad esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza esterne al carcere e connesse alla lotta alla criminalità organizzata, terroristica ed eversiva, impedendo, in particolare, i collegamenti dei detenuti appartenenti alle organizzazioni criminali tra loro e con i membri di queste che si trovino in libertà: collegamenti che potrebbero realizzarsi attraverso i contatti con il mondo esterno, che lo stesso ordinamento penitenziario pure favorisce, quali strumenti di reinserimento sociale (sentenza n. 376 del 1997; ordinanze n. 417 del 2004 e n. 192 del 1998). Si intende evitare, soprattutto, che gli esponenti dell'organizzazione in stato di detenzione, sfruttando il normale regime penitenziario, «possano continuare ad impartire direttive agli affiliati in stato di libertà, e così mantenere, anche dal carcere, il controllo sulle attività delittuose dell'organizzazione stessa» (sentenza n. 143 del 2013).

In questa prospettiva, il comma 2-*quater* dell'art. 41-*bis* ord. pen. - nel testo novellato dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) - dopo aver previsto, in termini generali, che il regime speciale comporta «l'adozione di misure di elevata sicurezza interna ed esterna», finalizzate principalmente a «prevenire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento» del detenuto o dell'internato, oltre che «contrastare con elementi di organizzazioni contrapposte, interazione con altri detenuti o internati appartenenti alla medesima organizzazione ovvero ad altre ad essa alleate» (lettera *a*), elenca una serie di misure specifiche costituenti il contenuto tipico e necessario del regime stesso. Figurano nell'elenco, in particolare, la drastica limitazione dei colloqui personali (uno al mese, con i soli familiari e conviventi, salvo casi eccezionali, in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti) e dei colloqui telefonici (uno al mese con i familiari e conviventi della durata massima di dieci minuti, per i soli detenuti che non effettuino colloqui visivi), con previsione, in entrambi i casi, del controllo auditivo e della videoregistrazione (lettera *b*); la «limitazione delle somme, dei beni e degli oggetti che possono essere ricevuti dall'esterno» (lettera *c*); la sottoposizione a visto di censura della corrispondenza (lettera *e*); l'adozione di misure che assicurino «la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità» (lettera *f*).

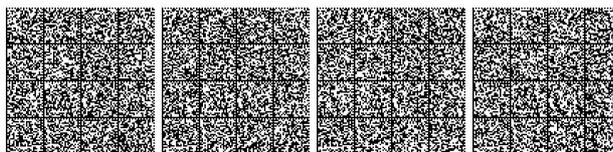
2.2.- Si innesta in questa cornice la vicenda che ha dato origine all'odierno incidente di costituzionalità.

Al dichiarato fine di «tutelare le esigenze di prevenzione poste a base del regime» differenziato, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia emanava, il 6 novembre 2011, una circolare (identificata dal n. 8845/2011), recante un complesso di disposizioni in ordine all'ingresso, alla circolazione e alla detenzione della stampa nell'ambito delle sezioni degli istituti penitenziari destinate ad accogliere i detenuti in regime speciale. Secondo quanto si legge nelle premesse della circolare, l'iniziativa prendeva le mosse dall'avvenuto accertamento di come un detenuto fosse riuscito ad eludere il visto di censura sulla corrispondenza scambiando con i familiari libri, riviste e voluminosi atti giudiziari contenenti messaggi criptati, difficilmente individuabili dal personale addetto al controllo anche per la mole degli scritti da verificare. Per evitare il ripetersi di simili episodi, l'amministrazione centrale invitava quindi le direzioni degli istituti penitenziari ad attenersi ad un insieme di regole, tra cui quella sulla quale si focalizzano le doglianze del giudice rimettente: stabiliva, cioè, che qualsiasi tipo di stampa autorizzata (quotidiani, riviste, libri) potesse essere acquistato dai detenuti in regime speciale solo nell'ambito dell'istituto, tramite l'impresa di mantenimento o personale delegato dalla direzione. Correlativamente, veniva vietata la ricezione di libri e riviste provenienti dall'esterno, e in particolare dai familiari, sia a mezzo posta sia tramite consegna in occasione dei colloqui, così come la trasmissione all'esterno di tale materiale da parte del detenuto.

2.3.- Alcuni magistrati di sorveglianza, aditi con reclamo, disapplicavano le disposizioni della circolare ministeriale ora ricordate.

Secondo parte delle pronunce, dette disposizioni avrebbero leso i diritti di informazione e di studio dei detenuti, introducendo penalizzanti ostacoli all'acquisizione dei testi necessari per l'esercizio di tali diritti.

In base ad altro indirizzo - del quale si faceva portavoce anche l'odierno rimettente - la circolare avrebbe inciso sulla libertà di corrispondenza, sancita dall'art. 15 Cost., invadendo così un campo presidiato dalla garanzia della riserva di giurisdizione. In quest'ottica, le limitazioni considerate non avrebbero potuto essere disposte in via generale dall'amministrazione penitenziaria, ma solo dall'autorità giudiziaria e per singoli casi, in conformità alle previsioni dell'art. 18-*ter* ord. pen., che alla predetta garanzia costituzionale danno attuazione nello specifico ambito penitenziario. La citata disposizione, introdotta dall'art. 1 della legge 8 aprile 2004, n. 95 (Nuove disposizioni in materia di visto di controllo sulla corrispondenza dei detenuti), prevede, in specie, sotto la rubrica «Limitazioni e controlli



della corrispondenza», che «[p]er esigenze attinenti le indagini o investigative o di prevenzione dei reati, ovvero per ragioni di sicurezza o di ordine dell'istituto», l'autorità giudiziaria indicata dal comma 3 dello stesso art. 18-ter ord. pen. possa disporre, nei confronti dei singoli detenuti, per periodi di tempo determinati (eventualmente prorogabili), tre tipi di misure: ossia limitazioni nella corrispondenza epistolare e telegrafica e nella ricezione della stampa (lettera *a*); la sottoposizione della corrispondenza a visto di controllo (lettera *b*); infine, il controllo del contenuto delle buste che racchiudono la corrispondenza, senza lettura della medesima (lettera *c*). Sempre all'autorità giudiziaria compete, inoltre, disporre l'eventuale trattenimento della corrispondenza e della stampa che, all'esito del visto di controllo, si ritenga non debba essere consegnata o inoltrata al destinatario (art. 18-ter, comma 5, ord. pen.).

2.4.- I provvedimenti di disapplicazione della circolare ministeriale venivano, tuttavia, sistematicamente annullati dalla Corte di cassazione.

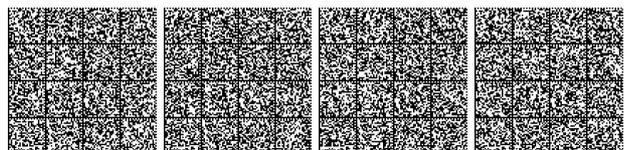
Il giudice di legittimità rilevava che le particolari restrizioni alle quali devono essere sottoposti i detenuti in regime speciale sono previste dall'ordinamento penitenziario e specificate dal decreto ministeriale - soggetto a controllo giurisdizionale, ai sensi dell'art. 41-bis, comma 2-sexies, ord. pen. - che dispone detto regime. Residuerrebbe, pur tuttavia, in capo all'amministrazione penitenziaria un «potere regolamentare» per la concreta applicazione delle restrizioni: potere che deve essere esercitato nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, senza rendere inutilmente più gravoso lo speciale trattamento e senza un'inutile compressione dei diritti costituzionalmente garantiti anche al detenuto (per tutte, Corte di cassazione, sezione prima penale, 22 settembre-7 ottobre 2014, n. 41760; Corte di cassazione, sezione prima penale, 23 settembre-22 novembre 2013, n. 46783).

La circolare ministeriale si sarebbe mantenuta in tale alveo, in quanto meramente attuativa delle restrizioni previste dalla legge e dal provvedimento ministeriale (Corte di cassazione, sezione prima penale, 16 ottobre-1° dicembre 2014, n. 50158) e coerente con le finalità del regime speciale (Corte di cassazione, sezione prima penale, 17 dicembre 2014-8 gennaio 2015, n. 314).

Le misure adottate dall'amministrazione penitenziaria si giustificerebbero, infatti, alla luce di un dato emerso dalla «pluriennale esperienza delle concrete vicende [dello] specifico settore»: vale a dire che «libri, giornali e stampa in genere [sono] molto spesso usati dai ristretti quali veicoli per comunicare illecitamente con l'esterno, [...] ricevendo o inviando messaggi in codice [...] che da un lato non interrompono (ma possono anche alimentare) le comunicazioni di tipo criminale, dall'altro costituiscono concreti pericoli per l'ordine interno degli istituti». Fenomeno, questo, atto a vanificare la funzione di base del regime carcerario speciale (Corte di cassazione, sezione prima penale, 16 ottobre 2014-17 febbraio 2015, n. 6889; Corte di cassazione, sezione prima penale, 27 settembre-18 ottobre 2013, n. 42902).

Non sarebbe stato, inoltre, obliterato l'equo bilanciamento tra valori di rango costituzionale. Le prescrizioni ministeriali non pregiudicherebbero in modo significativo il diritto del detenuto ad informarsi e a studiare attraverso la lettura di testi: esse non prevederebbero, infatti, alcuna limitazione alla loro ricezione, ma ne regolerebbero soltanto le modalità. Ferma restando la libertà di scelta dei libri e delle riviste da parte dei detenuti, si richiederebbe che essi vengano acquisiti tramite «canali sicuri» (l'impresa di mantenimento o il personale delegato dalla direzione penitenziaria), onde impedire una loro utilizzazione in funzione elusiva delle restrizioni connesse al regime speciale: in particolare, per effettuare scambi di messaggi criptici non facilmente individuabili dal personale addetto al visto di censura (Corte di cassazione, sezione prima penale, 7 aprile-23 luglio 2015, n. 32469; Corte di cassazione, sezione prima penale, 16 ottobre-1° dicembre 2014, n. 50156), anche in ragione della mole del materiale da verificare e della varietà delle tecniche utilizzabili allo scopo (non solo l'aggiunta di glosse, ma anche la sottolineatura di parole chiave, l'inserimento di pagine modificate stampate da tipografie compiacenti e via dicendo).

Non risulterebbe compressa - secondo la Corte di cassazione - neppure la libertà di corrispondenza del detenuto. Anche nei confronti dei detenuti soggetti al regime speciale le limitazioni in materia di corrispondenza - compresa la sottoposizione al visto di censura, prefigurata dall'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera *e*), ord. pen. - andrebbero disposte nelle forme indicate dall'art. 18-ter ord. pen. e, dunque, esclusivamente dall'autorità giudiziaria (tra le altre, Corte di cassazione, sezione prima penale, 20 giugno-17 ottobre 2014, n. 43522). La ricezione e lo scambio della stampa non potrebbero essere, tuttavia, ricondotti al concetto di «corrispondenza» (in senso stretto). Gli artt. 18 e 18-ter ord. pen. distinguerebbero, infatti, chiaramente il diritto dei detenuti ad avere corrispondenza epistolare e telegrafica da quello a ricevere e a tenere presso di sé la stampa (Corte di cassazione, sezione prima penale, 3 marzo-8 maggio 2015, n. 19204; Corte di cassazione, sezione prima penale, 16 ottobre 2014-17 febbraio 2015, n. 6889). La nozione comune di «corrispondenza», recepita dal legislatore, evocerebbe, d'altra parte, una forma di comunicazione del proprio pensiero a persone determinate tramite scritti, sostitutiva della comunicazione verbale e strumentale al mantenimento delle relazioni interpersonali e affettive definito «intangibile», in sede sovranazionale, anche di fronte alle forme di restrizione più intense della libertà personale. Detta nozione non includerebbe, pertanto, la ricezione dall'esterno, tramite servizio postale, di pubblicazioni - quali libri e riviste - che riportano il pensiero di terzi, la quale esulerebbe dall'ambito della



garanzia prefigurata dall'art. 15 Cost., costituendo espressione di una diversa facoltà del detenuto, quella di informarsi e di istruirsi (Corte di cassazione, sezione prima penale, 29 settembre 2014-15 gennaio 2015, n. 1774).

Né varrebbe obiettare che anche per le limitazioni nella ricezione della stampa l'art. 18-ter, comma 1, lettera a), ord. pen. esige l'intervento dell'autorità giudiziaria. Ciò non escluderebbe forme ulteriori di limitazione che discendano dalla sottoposizione al regime di cui all'art. 41-bis ord. pen., il quale assumerebbe, in questo ambito, la valenza di norma speciale derogatoria. Il più elevato livello di pericolosità del detenuto, sancito dal provvedimento ministeriale di adozione di detto regime (suscettibile di controllo giurisdizionale), legittima, infatti, le misure previste dal comma 2-quater dello stesso art. 41-bis, tra cui quelle idonee a prevenire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza (lettera a) e quelle in tema di limitazione degli «oggetti» che possono essere ricevuti dall'esterno (lettera c): nozione - quella di «oggetti» - che si presterebbe senz'altro a ricomprendere anche libri, riviste e quotidiani (Corte di cassazione, sezione prima penale, 29 settembre 2014-15 gennaio 2015, n. 1774).

La Corte di cassazione ha posto anche in evidenza come la mancata consegna al detenuto in regime speciale di pacchi postali che contengano libri o riviste provenienti dall'esterno non equivalga neppure al «trattenimento» della stampa, che l'art. 18-ter, comma 5, ord. pen. demanda, comunque sia, all'autorità giudiziaria. Diversamente dal trattenimento, la mancata consegna non sottrae, infatti, gli stampati alla disponibilità tanto del mittente quanto del destinatario, ma ha il solo effetto di non consentire l'ingresso dei libri e delle riviste nell'istituto, ferma restando la facoltà del mittente di pretenderne in qualunque momento la restituzione. Si tratta, dunque, di un semplice «respingimento» (Corte di cassazione, sezione prima penale, 16 ottobre-1° dicembre 2014, n. 50158; Corte di cassazione, sezione prima penale, 3 ottobre 2013-27 febbraio 2014, n. 9674), analogo a quello che l'amministrazione penitenziaria può disporre nella generalità dei casi in cui un pacco postale o gli oggetti in esso contenuti non siano conformi alla normativa di ordinamento penitenziario o alle prescrizioni del regolamento interno di istituto.

In conclusione, dunque, la circolare ministeriale si sarebbe mossa nell'ambito dei poteri normativamente conferiti all'amministrazione penitenziaria, esercitandoli secondo «una logica di sistema e di opportunità» che non potrebbe essere sindacata dal giudice ordinario «se non invadendo - [...] inammissibilmente - la sfera di [...] discrezionalità della Pubblica Amministrazione» (Corte di cassazione, sezione prima penale, 27 settembre-18 ottobre 2013, n. 42902).

A fronte dell'emersione dell'indirizzo giurisprudenziale ora ricordato, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha emanato, l'11 febbraio 2014, una nuova circolare, con la quale ha ripristinato le disposizioni della circolare oggetto dei provvedimenti di disapplicazione, originando con ciò il reclamo di cui il giudice rimettente è attualmente investito.

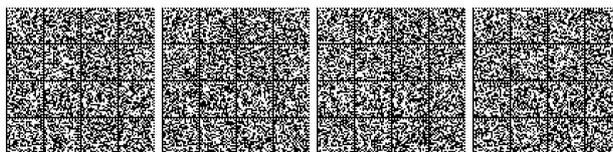
3.- Alla luce di quanto precede, l'eccezione di inammissibilità delle questioni - formulata dall'Avvocatura generale dello Stato sull'assunto che esse mirerebbero ad «aggirare» l'orientamento della giurisprudenza di legittimità contrario alla disapplicazione della circolare - si palesa non fondata.

Il rimettente prende atto, in realtà, del consolidamento di detto orientamento e, proprio in ragione di ciò, solleva questioni di legittimità costituzionale della norma in base alla quale la circolare stessa è stata adottata.

Secondo quanto più volte affermato da questa Corte, in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* - se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una diversa esegesi del dato normativo, essendo la «vivenza» di una norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali - ha alternativamente la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di «diritto vivente» e di richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (tra le altre, sentenza n. 242 del 2014 e ordinanza n. 191 del 2013; analogamente, sentenze n. 200 del 2016 e n. 126 del 2015).

Nel caso in esame, tenuto conto del numero e dell'uniformità delle decisioni della Corte di cassazione in materia, non è in effetti contestabile che - conformemente a quanto sostenuto dal rimettente - debba registrarsi l'avvenuta formazione di un «diritto vivente», secondo il quale l'art. 41-bis ord. pen., e in particolare il suo comma 2-quater, lettere a) e c), legittima l'amministrazione penitenziaria a vietare ai detenuti in regime speciale di ricevere dall'esterno e di inviare all'esterno libri e periodici. Si deve, di conseguenza, escludere che possa rimproverarsi al giudice *a quo* di non aver optato per una diversa interpretazione, più aderente ai parametri costituzionali evocati - interpretazione che lo stesso giudice ha, peraltro, già sperimentato in precedenza, senza successo - sussistendo detto onere solo in assenza di un contrario «diritto vivente» (sentenza n. 113 del 2015).

4.- Quanto al merito delle questioni, emerge in modo evidente, dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimesione, che il giudice *a quo* non dubita della possibilità di introdurre, per esigenze di ordine e sicurezza, limitazioni in materia di acquisizione e di scambio di libri e riviste da parte dei detenuti in regime speciale. Le sue censure investono - in relazione a tutti i parametri evocati, e non solo all'art. 15 Cost. - il quomodo di tali restrizioni. Ad avviso del rimettente, esse non potrebbero venir disposte dall'amministrazione penitenziaria, ma solo dal giudice con intervento modulato sui singoli casi, secondo le cadenze delineate dall'art. 18-ter ord. pen.



Ciò premesso, le questioni risultano, peraltro, non fondate.

5.- La non fondatezza della prospettazione del giudice *a quo* si apprezza con immediatezza quanto alle denunciate violazioni della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), intesa nel suo significato passivo di diritto di essere informati (*ex plurimis*, sentenze n. 112 del 1993, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981), e del diritto allo studio (artt. 33 e 34 Cost.): questioni che, per comodità di analisi, conviene affrontare per prime.

La garanzia costituzionale prefigurata dall'art. 21 Cost. trova specifica attuazione, nell'ambito dell'ordinamento penitenziario - quanto alla stampa - nella previsione dell'art. 18, sesto comma, ord. pen., che autorizza i detenuti «a tenere presso di sé i quotidiani, i periodici e i libri in libera vendita all'esterno», e nel correlato disposto dell'art. 18-ter, comma 1, lettera a), ord. pen., in forza del quale limitazioni «nella ricezione della stampa» possono essere disposte solo dall'autorità giudiziaria, per i motivi e nelle forme ivi indicati. In questo modo, si è precluso all'autorità amministrativa di esercitare una censura sulla stampa, impedendo ai detenuti di accedere a determinate pubblicazioni in ragione del loro contenuto: operazione che comprimerebbe il diritto dei ristretti - non inciso dallo stato di detenzione - a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società esterna. La tutela - tanto costituzionale quanto legislativa - è, dunque, riferita alla facoltà del detenuto di scegliere con piena libertà i testi con i quali informarsi, mentre restano indifferenti i mezzi mediante i quali gli viene garantito il diritto di entrare in possesso delle pubblicazioni desiderate.

Un discorso analogo, *mutatis mutandis*, vale evidentemente per il diritto allo studio, che pure trova specifico riconoscimento in ambito penitenziario, quale componente primaria del percorso rieducativo (art. 19 ord. pen., artt. 41 e seguenti del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, intitolato «Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà», d'ora in avanti: reg. esec.).

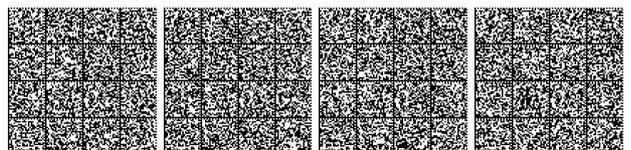
Conformemente a quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità, la misura che, secondo il “diritto vivente”, può essere adottata dall'amministrazione penitenziaria in base alla norma denunciata non limita il diritto dei detenuti in regime speciale a ricevere e a tenere con sé le pubblicazioni di loro scelta, ma incide solo sulle modalità attraverso le quali dette pubblicazioni possono essere acquisite. Al detenuto non è impedito l'accesso alle letture preferite e al loro contenuto, ma gli è imposto di servirsi, per la relativa acquisizione, dell'istituto penitenziario, nell'ottica di evitare che - secondo quanto è emerso dall'esperienza - il libro o la rivista si trasformi in un veicolo di comunicazioni occulte con l'esterno, di problematica rilevazione da parte del personale addetto al controllo.

La configurabilità di una compromissione costituzionalmente apprezzabile dei diritti in questione non può farsi neppure discendere - come assume il rimettente - da effetti indiretti (e marginali) legati alla “burocrazizzazione” dei canali di rifornimento delle pubblicazioni, quali l'ostacolo alla fruizione di libri fuori commercio o di dispense fotocopiate, ovvero da considerazioni legate all'impossibilità di realizzare risparmi di spesa tramite l'acquisto di libri usati (dei quali il personale delegato non potrebbe andare alla ricerca). Inconvenienti, questi, che - ove pure sussistenti - sarebbero in ogni caso suscettibili di trovare una ragionevole giustificazione alla luce delle esigenze poste a base del regime speciale.

Resta fermo, peraltro, che la misura in discussione, nella sua concreta operatività, non deve tradursi in una negazione surrettizia del diritto. Nel momento stesso in cui impone al detenuto di avvalersi esclusivamente dell'istituto penitenziario per l'acquisizione della stampa, l'amministrazione si impegna a fornire un servizio efficiente, evitando lungaggini e “barriere di fatto” che penalizzino, nella sostanza, le legittime aspettative del detenuto. La Corte di cassazione si è, del resto, già espressa chiaramente in tal senso: i libri e le riviste - tutti i libri e tutte le riviste - dovranno pervenire ai detenuti richiedenti in un tempo ragionevole; aspetto sul quale il magistrato di sorveglianza potrà esercitare la sua funzione di controllo (Corte di cassazione, sezione prima penale, 16 ottobre 2014-17 febbraio 2015, n. 6889). L'eventuale *vulnus* dei diritti del detenuto deriverebbe, comunque sia, non dalla norma, ma dal non corretto comportamento dell'amministrazione penitenziaria chiamata ad applicarla, esulando perciò dalla prospettiva del sindacato di legittimità costituzionale.

6.- Parimente non fondata è la censura di violazione della libertà di corrispondenza (art. 15 Cost.).

La censura fa perno sull'assunto per cui, contrariamente a quanto sostenuto dalla Corte di cassazione, la trasmissione di libri e riviste rientrerebbe nella nozione - costituzionalmente rilevante - di «corrispondenza». Il rimettente non contesta che i libri e le riviste, pur concretandosi nell'espressione di idee o nella narrazione scritta di notizie, non costituiscono, in quanto tali, «corrispondenza» o, *amplius*, forme di «comunicazione» agli effetti dell'art. 15 Cost. È, infatti, indiscusso che le comunicazioni tutelate dalla citata norma costituzionale - di cui la «corrispondenza» rappresenta una *species*, come attesta l'uso dell'aggettivo indefinito «altra» («La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili») - consistano nella trasmissione di idee, sentimenti e notizie da



una persona a una o più altre persone determinate: se i destinatari sono indeterminati - come nel caso dei libri e delle riviste, rivolti ad una collettività indifferenziata di potenziali lettori - si ricade in una diversa sfera di tutela costituzionale, quella della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.).

Obietta, tuttavia, il giudice *a quo* che la spedizione (o la consegna *brevi manu*) di una pubblicazione può servire, non (soltanto) come strumento di diffusione del pensiero del suo autore (che è un terzo rispetto ai diretti interessati), ma (anche) quale veicolo di comunicazione di un pensiero proprio del mittente, indirizzato in modo specifico ed esclusivo al destinatario. Mediante l'invio di un libro o di una rivista si potrebbero, infatti, esprimere sentimenti di vicinanza, di affetto o di sostegno nei confronti del detenuto; nel testo a stampa potrebbero essere interpolati messaggi, palesi od occulti, di vario genere, leciti e illeciti. Il divieto stabilito dalla circolare ministeriale trova, del resto, la sua ragione giustificativa proprio nella possibilità che libri e riviste fungano da strumenti di comunicazione del detenuto con l'esterno. Di qui l'asserita esigenza che, in ossequio alla riserva, non solo di legge, ma anche di giurisdizione stabilita dall'art. 15 Cost. in rapporto alle limitazioni della libertà di corrispondenza, l'esclusione di tale «flusso comunicativo» venga disposta dall'autorità giudiziaria nelle forme e sui presupposti previsti dall'art. 18-ter ord. pen.

Per avvedersi dell'impossibilità di aderire ad una simile tesi è peraltro sufficiente osservare che, se essa fosse fondata, si dovrebbe riconoscere alla persona detenuta, in nome della libertà di corrispondenza, il diritto di scambiare con l'esterno, senza alcuna restrizione quali-quantitativa - fin tanto che non intervenga uno specifico provvedimento limitativo dell'autorità giudiziaria - non soltanto libri e riviste, ma qualsiasi tipo di oggetto. La postulata idoneità a fungere da veicolo di comunicazione di idee, sentimenti e notizie tra mittente e destinatario non è affatto una caratteristica propria ed esclusiva delle pubblicazioni a stampa: qualsiasi oggetto si presta astrattamente ad assumere - per effetto di una precedente convenzione, per la sua valenza simbolica intrinseca o semplicemente per i rapporti interpersonali tra le parti - un determinato significato comunicativo, quando non pure a fungere da sostituto "anomalo" dell'ordinario supporto cartaceo per la redazione di messaggi, o da contenitore per celarli al suo interno. E poiché l'eventualità di un simile impiego della res non potrebbe essere - così come per la stampa - esclusa a priori, ne dovrebbe derivare una indiscriminata libertà di circolazione dei beni tra il carcere e l'esterno.

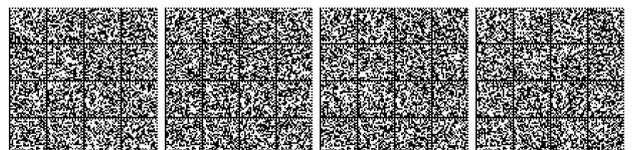
Anche riconoscendo, peraltro, che, a fronte dell'ampia formula dell'art. 15 Cost., le comunicazioni si collochino sotto il cono di protezione della norma costituzionale a prescindere dal mezzo materiale impiegato per la trasmissione del pensiero - e, dunque, anche se effettuate "in forma reale", ossia tramite scambio di oggetti "significanti" - non si può fare a meno di considerare la particolare condizione in cui versa qualsiasi persona detenuta.

Al riguardo, non può che essere ribadito il costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte, secondo il quale la legittima restrizione della libertà personale, cui è sottoposta la persona detenuta, non annulla affatto la tutela costituzionale dei diritti fondamentali. Chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua libertà individuale (sentenze n. 20 del 2017 e n. 349 del 1993), e il cui esercizio, proprio per questo, non può essere rimesso alla discrezionalità dell'autorità amministrativa preposta all'esecuzione della pena detentiva (sentenze n. 26 del 1999 e n. 212 del 1997).

La tutela dei diritti costituzionali del detenuto opera, pur tuttavia, «con le limitazioni che, come è ovvio, lo stato di detenzione necessariamente comporta» (sentenza n. 349 del 1993). La legittima restrizione della libertà personale cui il detenuto è soggetto, e che trova alla sua base un provvedimento giurisdizionale, si riverbera inevitabilmente, in modo più o meno significativo, sulle modalità di esercizio delle altre libertà costituzionalmente alla prima collegate. Ciò avviene anche per la libertà di comunicazione, la quale, nel corrente apprezzamento, rappresenta - al pari della libertà di domicilio (art. 14 Cost.) - una integrazione e una precisazione del fondamentale principio di inviolabilità della persona, sancito dall'art. 13 Cost., in quanto espressione della "socialità" dell'essere umano, ossia della sua naturale aspirazione a collegarsi spiritualmente con i propri simili.

È evidente, così, che lo stato di detenzione incide in senso limitativo sulla facoltà del detenuto di intrattenere colloqui diretti con persone esterne all'ambiente carcerario: colloqui che, quali comunicazioni tra presenti, ricadono certamente nella sfera di protezione dell'art. 15 Cost. Di necessità, i colloqui personali dei detenuti «sono soggetti a contingentamenti e regolazioni da parte dell'ordinamento penitenziario» (artt. 18 ord. pen. e 37 reg. esec.) (sentenza n. 20 del 2017) ed è l'autorità penitenziaria che, in concreto, stabilisce (in particolare, tramite il regolamento interno dell'istituto: art. 36, comma 2, lettera f, reg. esec.) i luoghi, i giorni e gli orari del loro svolgimento, senza che in ciò possa scorgersi alcuna violazione della norma costituzionale evocata.

È indubbio che proprio le evidenziate restrizioni ai colloqui diretti - che per i detenuti sottoposti al regime speciale divengono estremamente marcate - esaltino la rilevanza delle forme di comunicazione a distanza, o "tra assenti", quale



strumento di mantenimento delle relazioni interpersonali ed affettive del detenuto, così da evitare che la restrizione carceraria si traduca in un isolamento assoluto rispetto al mondo esterno e, con ciò stesso, in un trattamento contrario al senso di umanità (art. 27, terzo comma, Cost.). Nondimeno, anche le modalità di esercizio della libertà di comunicare con l'esterno - libertà non annullata dalla condizione carceraria, e che deve essere, anzi, necessariamente e adeguatamente garantita - risentono di quella condizione.

Per quanto qui più direttamente interessa, esigenze organizzative e logistiche, prima ancora che di ordine e sicurezza, fanno sì che all'inserimento in una struttura carceraria consegua necessariamente l'esclusione di una illimitata libertà del detenuto di ricevere e scambiare oggetti. La legge di ordinamento penitenziario e il regolamento di esecuzione dettano, in effetti - in nome delle predette esigenze, oltre che di quella di assicurare la parità delle condizioni di vita dei detenuti (art. 3 ord. pen.) - rigorosi limiti quantitativi e qualitativi in ordine agli oggetti che possono essere ricevuti dall'esterno, acquistati e tenuti con sé dalle persone ristrette (oggetti la cui dettagliata individuazione è poi affidata al regolamento interno dei singoli istituti), nonché al numero, alla periodicità e al contenuto dei pacchi trasmessi per posta o consegnati a dette persone in occasione dei colloqui (artt. 7 e 8 ord. pen., artt. 8, 9, 10, 14 e 40 reg. esec.).

Correlativamente, è naturale che la libertà di corrispondenza sia riconosciuta ai detenuti in quanto esplicitata attraverso gli ordinari strumenti di comunicazione, e non anche nella forma anomala dello scambio diretto o per posta di oggetti aventi un significato convenzionale, o estemporaneamente vicari dell'usuale supporto cartaceo.

L'ordinamento penitenziario ammette, in particolare e tra l'altro, i detenuti alla corrispondenza epistolare, salvi i limiti connessi alla necessità di affidarsi all'amministrazione penitenziaria per lo smistamento della posta (sentenza n. 20 del 2017): e ciò anche quando si tratti di detenuti in regime speciale, salvo quanto stabilito in ordine al visto di controllo. In accordo con l'obbligo positivo che, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, scaturisce dall'art. 8 della CEDU (Corte europea dei diritti dell'uomo, 24 febbraio 2009, Gagu contro Romania; Corte europea dei diritti dell'uomo, 3 giugno 2003, Cotlet contro Romania), viene altresì imposto all'amministrazione penitenziaria di fornire gli strumenti necessari - in particolare, il materiale di cancelleria e l'affrancatura - a coloro che ne sono sprovvisti (art. 18, primo e quarto comma, ord. pen., art. 38 reg. esec.).

A tale prospettiva resta palesemente estraneo il concorrente riconoscimento, ad opera degli artt. 18 e 18-ter ord. pen., del diritto dei detenuti di ricevere (anche a mezzo posta) e di tenere con sé la stampa in libera vendita all'esterno. Come già rilevato in precedenza, tale riconoscimento non è dovuto al fatto che la stampa costituisca (*rectius*, possa costituire) una forma di corrispondenza nei sensi ipotizzati dal rimettente, ma alla considerazione che libri, riviste e quotidiani rappresentano lo strumento per l'esercizio di distinti diritti dei detenuti, quelli di informazione e di studio: diritti che, per quanto si è visto, non possono ritenersi compromessi in modo costituzionalmente significativo - quanto ai detenuti in regime speciale - dalla introduzione di regole limitative in ordine ai canali di acquisizione del materiale.

Deve quindi concludersi, in assonanza con la giurisprudenza di legittimità, che le regole di cui si discute non incidono sul diritto alla corrispondenza del detenuto, quale riconosciuto - in termini coerenti, sotto il profilo considerato, con la condizione di restrizione della libertà personale in cui egli versa e perciò non collidenti con la previsione dell'art. 15 Cost. - dalla legge di ordinamento penitenziario.

7.- È già insita in quanto precede la non fondatezza dell'ultima censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3 e 8 della CEDU.

Il richiamo all'art. 3 della CEDU risulta chiaramente incongruo rispetto alla prospettiva del rimettente (il quale, come si è visto, non contesta l'ammissibilità delle limitazioni in questione, ma si duole solo del quomodo). Il divieto dei trattamenti inumani o degradanti, sancito dalla citata norma convenzionale, ha infatti carattere assoluto, sicché - se si versasse in tale ipotesi - neppure l'auspicato intervento del giudice varrebbe a rendere convenzionalmente legittime le misure. È, peraltro, palese che - in presenza di una immutata libertà di corrispondenza epistolare e di scelta dei testi con cui informarsi ed istruirsi - il mero fatto che il detenuto debba servirsi dell'istituto penitenziario per l'acquisizione della stampa, e non possa trasmetterla all'esterno, non determina livelli di sofferenza e di svilimento della sua persona tali da attingere al paradigma avuto di mira dalla citata norma convenzionale.

Quanto, poi, alla seconda delle norme interposte evocate, l'art. 8 della CEDU, al paragrafo 1, riconosce ad ogni persona il «diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza». Il diritto non è, in questo caso, assoluto: il paragrafo 2 dello stesso art. 8 consente, infatti, ingerenze della «pubblica autorità» (non necessariamente quella giudiziaria) nel suo esercizio, in presenza di tre condizioni. In primo luogo, l'ingerenza deve essere «prevista dalla legge»: formula che - secondo la costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo - deve essere intesa, sul piano delle fonti, come comprensiva non del solo diritto scritto, ma anche dell'applicazione e dell'interpretazione delle disposizioni normative da parte della giurisprudenza, e, sul piano della «qualità»



della legge, come espressiva dell'esigenza dell'adeguata accessibilità e della sufficiente precisione della norma che prevede l'interferenza, così da fornire un'adeguata protezione contro l'arbitrio. In secondo luogo, poi, l'ingerenza deve perseguire uno degli scopi legittimi indicati dallo stesso paragrafo 2 («la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui»). Da ultimo, l'ingerenza deve essere «necessaria», «in una società democratica», per il raggiungimento dei predetti scopi: requisito che - sempre secondo le indicazioni della Corte di Strasburgo - postula la proporzionalità del sacrificio del diritto rispetto alla finalità legittima perseguita (per tutte, Corte europea dei diritti dell'uomo, 24 marzo 1988, Olsson contro Svezia).

Ciò ricordato, deve escludersi che il divieto di scambiare libri e riviste con l'esterno, e con i familiari in specie, tramite il servizio postale possa essere assimilato - come ipotizza il rimettente - alla sottoposizione della corrispondenza del detenuto a visto di controllo, la cui disciplina nazionale - nell'assetto anteriore alla legge n. 95 del 2004 - è stata ripetutamente censurata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (*ex plurimis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 9 gennaio 2001, Natoli contro Italia; Corte europea dei diritti dell'uomo, 15 novembre 1996, Domenichini contro Italia; nonché, più di recente, Corte europea dei diritti dell'uomo, 1° settembre 2015, Paoello contro Italia; Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 17 settembre 2009, Enea contro Italia; Corte europea dei diritti dell'uomo, 7 luglio 2009, Annunziata contro Italia).

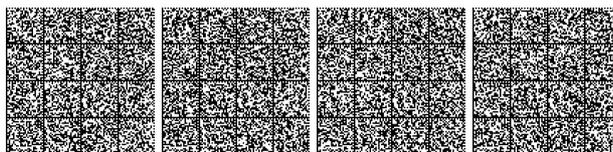
La limitazione dei canali di ricezione della stampa e il divieto di trasmetterla all'esterno non solo non incidono affatto - come è ovvio - sulla segretezza della corrispondenza del detenuto (diversamente dal visto di controllo), ma neppure comprimono, alla luce delle considerazioni in precedenza svolte, la libertà di corrispondere a mezzo posta già riconosciutagli dalla legge nazionale in coerenza con la condizione di legittima restrizione della libertà personale in cui il soggetto versa: libertà - quella di corrispondere a mezzo posta - che continua a potersi esplicare, in tutta la sua ampiezza, tramite l'ordinaria corrispondenza epistolare. È a mezzo di questa che il detenuto può continuare ad intrattenere le sue relazioni affettive con i familiari.

Peraltro, ove pure si volesse ritenere che, nella prospettiva della Convenzione, le limitazioni in discorso si traducano, comunque sia, in ingerenze, se non sul diritto alla corrispondenza, quantomeno sul diritto al rispetto della vita familiare del detenuto - così come sostiene il rimettente - la conclusione non muterebbe.

Al riguardo, vale ricordare che le richiamate decisioni della Corte di Strasburgo si fondavano sul rilievo che, sino all'entrata in vigore della legge n. 95 del 2004, l'unica base legale della sottoposizione a visto di controllo della corrispondenza del detenuto, anche in regime speciale, doveva essere identificata - alla luce dell'interpretazione offerta da questa Corte con la sentenza n. 349 del 1993 - nella previsione dell'allora vigente art. 18 ord. pen.: norma che, pur demandando all'autorità giudiziaria l'adozione della misura, non disciplinava né la sua durata, né i motivi che potevano giustificarla e non indicava con sufficiente chiarezza l'ampiezza e le modalità di esercizio del potere discrezionale delle autorità competenti nel campo considerato. Di qui la conclusione della Corte europea che la misura non potesse ritenersi «prevista dalla legge», nei sensi richiesti dall'art. 8, paragrafo 2, della CEDU ai fini della possibile interferenza di una autorità pubblica nell'esercizio del diritto alla corrispondenza, e il conseguente intervento del legislatore nazionale, che ha regolato *ex novo* la materia con l'introduzione dell'art. 18-ter ord. pen.

Nel caso oggi in esame, per converso, alla luce di un consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità, il potere dell'amministrazione penitenziaria di disporre le misure in questione trova la sua base legale nel combinato disposto delle lettere *a*) e *c*) dell'art. 41-bis, comma 2-*quater*, ord. pen. Le ragioni per le quali detto potere può essere esercitato sono indicate dalla citata lettera *a*) in termini maggiormente specifici di quanto non faccia lo stesso art. 18-ter ord. pen. (introdotto al fine di adeguare l'ordinamento nazionale alla giurisprudenza europea sul visto di controllo). Come già si è avuto modo di ricordare, infatti, tale ultima disposizione richiama le «esigenze attinenti le indagini o investigative o di prevenzione dei reati» e le «ragioni di sicurezza o di ordine dell'istituto»: formule di certo più ampie rispetto al puntuale riferimento, operato dalla prima disposizione, alla necessità di prevenire contatti di detenuti di particolare pericolosità con le organizzazioni criminali di appartenenza o di attuale riferimento, contrasti con elementi di organizzazioni contrapposte, interazioni con altri detenuti appartenenti alla stessa organizzazione o ad organizzazioni a questa alleate.

Né, d'altra parte, con riguardo alla previsione della lettera *c*) dell'art. 41-bis, comma 2-*quater*, ord. pen., potrebbe rimproverarsi al legislatore nazionale di non aver adottato una norma più dettagliata in ordine ai «beni» e agli «oggetti» di cui, nella predetta ottica, può essere vietata la ricezione dall'esterno ai detenuti in regime speciale, apparendo tutt'altro che irragionevole la rinuncia del legislatore a procedere ad una elencazione minuta e casistica, che sconterebbe, comunque sia, il rischio della lacuna. La stessa Corte europea dei diritti dell'uomo non ha mancato, del resto, di porre



in evidenza - proprio in relazione alla materia in esame - che «se una legge attributiva di potere discrezionale deve, in linea di principio, delimitarne la portata, è impossibile giungere ad una certezza assoluta nella sua formulazione, poiché il probabile risultato di un tale desiderio di certezza sarebbe un'eccessiva rigidità» (Corte europea dei diritti dell'uomo, 15 novembre 1996, Domenichini contro Italia).

La durata della misura limitativa si modella, poi - come per le altre - su quella propria del regime speciale cui accede (stabilita dall'art. 41-bis, comma 2-bis, ord. pen.).

Per il resto, non è dubbio che le finalità della misura rientrino nel novero degli scopi legittimi previsti dall'art. 8, paragrafo 2, della CEDU, né che sussista - contrariamente a quanto assume il rimettente - il requisito della proporzionalità rispetto allo scopo. Al riguardo, basta osservare come la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia ritenuto opportune e proporzionate rispetto allo scopo legittimo di mantenere l'ordine pubblico e la sicurezza, recidendo i legami tra la persona interessata e il suo ambiente criminale di origine - e, perciò, conformi alla previsione del citato art. 8, paragrafo 2, della CEDU - restrizioni legate al regime detentivo speciale assai più incisive di quella di cui oggi si discute, a cominciare dalle severe limitazioni quantitative e modali inerenti ai colloqui personali con i familiari (per tutte, Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 gennaio 2010, Montani contro Italia; Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande camera, 17 settembre 2009, Enea contro Italia).

8.- Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni vanno dichiarate quindi non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lettere a) e c), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevate, in riferimento agli artt. 15, 21, 33, 34 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 3 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 123

*Sentenza 7 marzo - 26 maggio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo amministrativo - Tassatività dei casi di revocazione della sentenza.**

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 106; codice di procedura civile, artt. 395 e 396.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 106 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), e degli artt. 395 e 396 del codice di procedura civile, promosso dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, nel procedimento vertente tra S. S. ed altri e l'Università degli studi di Napoli Federico II ed altri, con ordinanza del 4 marzo 2015, iscritta al n. 190 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di F. F. ed altri, di T. C. ed altri, dell'Università degli Studi di Napoli Federico II e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS);

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Riccardo Marone e Raffaella Veniero per F. F. ed altri, Riccardo Marone Giuseppe Maria Perullo per T. C. ed altri, Angelo Abignente per l'Università degli Studi di Napoli Federico II e Dario Marinuzzi per l'INPS.

*Ritenuto in fatto*

1.- L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 46, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 106 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), e degli artt. 395 e 396 del codice di procedura civile, «nella parte in cui non prevedono un diverso caso di revocazione della sentenza quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo».



1.1.- Il rimettente espone in punto di fatto che:

- i ricorrenti avevano svolto dal 1983 al 1997 funzioni assistenziali presso il Policlinico dell'Università degli studi di Napoli Federico II (d'ora in avanti: l'Università o l'Università di Napoli), sulla base di contratti a termine aventi ad oggetto l'esplicazione di attività professionale medica remunerata a gettone;

- con ricorsi proposti nel 2004 innanzi al TAR Campania essi avevano chiesto il riconoscimento dell'esistenza di un rapporto di lavoro di fatto alle dipendenze dell'Università, con conseguente riconoscimento del diritto al versamento dei relativi contributi previdenziali;

- il TAR adito aveva accolto in parte i ricorsi, riconoscendo che l'attività espletata dai ricorrenti era assimilabile a quella dei ricercatori universitari, «non ponendosi quindi problemi in ordine alla sussistenza della giurisdizione amministrativa»;

- diversamente, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, pronunciandosi in sede di appello con la sentenza n. 4 del 2007, aveva ritenuto applicabile alla controversia l'art. 45, comma 17, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59), poi confluito nell'attuale art. 69, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), il quale dispone, per le liti relative al pubblico impiego "privatizzato", che «[l]e controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto anteriore a tale data [30 giugno 1998] restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000»;

- in principio si era ritenuto che la disposizione in parola prevedesse per i ricorsi proposti successivamente a tale data la giurisdizione del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro; era successivamente prevalso, nella giurisprudenza tanto della Corte di cassazione quanto del Consiglio di Stato, il diverso orientamento che «ricollegava alla scadenza di tale termine la radicale perdita del diritto a far valere, in ogni sede, ogni tipo di contenzioso»; anche la Corte costituzionale aveva avallato tale interpretazione, ritenuta coerente con le esigenze organizzative connesse al trapasso da una giurisdizione all'altra;

- uniformandosi a tale giurisprudenza più recente, l'Adunanza plenaria aveva dichiarato l'inammissibilità per tardività dei ricorsi proposti in primo grado dopo il 15 settembre 2000;

- alcuni dei ricorrenti soccombenti nel giudizio di appello avevano quindi presentato ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo che, con le sentenze Mottola contro Italia e Staibano contro Italia del 4 febbraio 2014 (d'ora in avanti: sentenze Mottola e Staibano), aveva accertato una duplice violazione degli obblighi convenzionali da parte dello Stato italiano;

- in particolare, la Corte di Strasburgo aveva accertato la violazione dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, relativamente al diritto di accesso a un tribunale, poiché, anche se tale diritto non è assoluto, potendo in astratto essere condizionato, nel caso di specie era risultato ingiustamente leso nella sua sostanza; nonché dell'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione stessa: i ricorrenti erano titolari di un «bene» ai sensi del citato parametro convenzionale, poiché il loro diritto di credito pensionistico aveva una base sufficiente nel diritto interno alla luce della giurisprudenza all'epoca consolidata, e la decisione del Consiglio di Stato aveva svuotato la loro legittima aspettativa al conseguimento di tale bene;

- relativamente, invece, alla domanda di equa soddisfazione formulata ai sensi dell'art. 41 della Convenzione, la Corte EDU si era riservata la decisione «tenuto conto della possibilità che il Governo e i ricorrenti addivengano ad un accordo»;

- alla luce di tali sentenze, i soccombenti nel giudizio di appello definitosi con la citata sentenza n. 4 del 2007 dell'Adunanza plenaria (alcuni dei quali ricorrenti a Strasburgo) hanno iniziato il giudizio *a quo* per la sua revocazione, chiedendo al Consiglio di Stato di procedere a una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 106 del d.lgs. n. 104 del 2010 (d'ora in avanti: cod. proc. amm.) e degli artt. 395 e 396 cod. proc. civ., ovvero, in subordine, di sollevare questione di legittimità costituzionale di tali articoli, per violazione degli artt. 111 e 117, primo comma, Cost.;

- «[n]el merito», i ricorrenti hanno chiesto al giudice adito, in conformità alle pronunce della Corte EDU, di applicare l'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, «nella sola interpretazione resa possibile dalla sentenza della Corte europea, e cioè nel senso della perdurante giurisdizione amministrativa, delle controversie riguardanti vicende del pubblico impiego, precedenti la traslazione della giurisdizione»; e conseguentemente, accertata la natura di fatto del loro rapporto d'impiego, di confermare la sentenza del TAR Campania che aveva condannato l'amministrazione resistente al pagamento della contribuzione previdenziale e dell'indennità di fine rapporto;



- nel giudizio *a quo* si è costituito l'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS), eccependo l'inammissibilità del ricorso, non vertendosi in alcuno dei casi di revocazione previsti dalla legge; che il giudicato interno non può essere travolto da una sentenza della Corte EDU; e che la Corte costituzionale si era già pronunciata nel senso della non illegittimità dell'art. 69, comma 7, citato;

- si è del pari costituita l'Università di Napoli, eccependo la inammissibilità del ricorso per insussistenza dei presupposti normativi per la revocazione; l'irrelevanza della questione di costituzionalità poiché la riapertura del processo non consentirebbe all'Adunanza plenaria di entrare nel merito della domanda dei ricorrenti, ostandovi l'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001; l'assenza di un obbligo di riaprire il processo alla luce delle sentenze della Corte di Strasburgo; la inutilità di sollevare una questione di legittimità costituzionale, essendosi la Corte costituzionale già pronunciata sul citato art. 69, comma 7.

1.2.- Tanto premesso, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, in punto di «ammissibilità» del ricorso per revocazione, ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 106 cod. proc. amm. e degli artt. 395 e 396 cod. proc. civ.

Rammenta in primo luogo il rimettente che, alla stregua della consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, il giudice comune non può disapplicare la norma interna che ritenga incompatibile con la CEDU, a differenza di quanto accade per il diritto dell'Unione, dovendo, invece, laddove ravvisi un contrasto tra la prima e la seconda non risolvibile con lo strumento dell'interpretazione convenzionalmente conforme, sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Nel caso in esame vi sarebbe «una tensione tra le norme interne che disciplinano la revocazione della sentenza amministrativa passata in giudicato e l'obbligo assunto dall'Italia di conformarsi alle decisioni della Corte di Strasburgo (art. 46 CEDU)».

Allorquando, infatti, i giudici europei abbiano accertato con sentenza definitiva una violazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione, sorgerebbe per lo Stato l'obbligo di adottare le misure necessarie per garantire la restituito in integrum, ossia per porre il ricorrente in una situazione analoga a quella in cui si troverebbe qualora la violazione non vi fosse stata.

L'obbligo di conformarsi alla sentenza della Corte di Strasburgo sussisterebbe anche ove la violazione commessa dallo Stato sorga proprio a causa della sentenza passata in giudicato.

Sul punto, la Corte EDU e gli organi del Consiglio d'Europa - prosegue il Consiglio di Stato - hanno progressivamente individuato la riapertura del processo quale soluzione maggiormente idonea a garantire la restituito in integrum in favore delle vittime delle violazioni non altrimenti rimediabili: in questi casi, infatti, la rimozione del giudicato formatosi sarebbe indispensabile per rimuovere la violazione dei diritti commessa dallo Stato-giudice nel corso del processo.

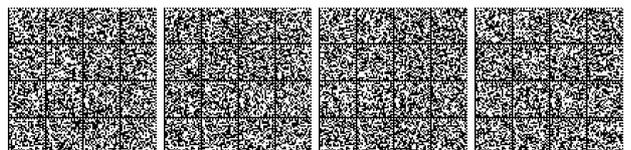
Tale obbligo di riapertura dei processi iniqui sarebbe stato affermato con maggior forza con riferimento ai processi penali, dove i valori in gioco, in primis quello della libertà personale, renderebbero «del tutto intollerabile il perdurare di violazioni di diritti fondamentali». Ciò avrebbe portato molti Stati aderenti alla Convenzione a prevedere la possibilità di riapertura dei processi in via legislativa o giurisprudenziale.

Osserva il rimettente che in Italia tanto è avvenuto con riferimento ai processi penali grazie all'intervento della Corte costituzionale, che, con la sentenza n. 113 del 2011, ha introdotto un nuovo caso di revisione, qualora ciò si renda necessario per conformarsi a una sentenza definitiva della Corte EDU.

Secondo l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, un contrasto tra le norme processuali interne e l'obbligo gravante sullo Stato di conformarsi alle sentenze della Corte di Strasburgo può sussistere anche «nel caso di specie in cui è in discussione l'ammissibilità del ricorso per la revocazione di una sentenza del giudice amministrativo».

Non a caso - prosegue il rimettente - la Raccomandazione R(2000)2 sulla riapertura dei processi, adottata dal Comitato dei ministri il 19 gennaio 2000, pur dedicando particolare attenzione a quelli penali, non esclude quelli civili e amministrativi. Gli Stati sono incoraggiati alla riapertura ove ricorrano due condizioni: *a)* la parte lesa continui a soffrire serie conseguenze negative a causa della sentenza nazionale che non possano essere adeguatamente rimate attraverso l'equa soddisfazione prevista dall'art. 41 della CEDU; *b)* la Corte EDU «abbia riconosciuto la sentenza domestica quale fonte di una violazione degli obblighi convenzionali per ragioni sostanziali o procedurali».

Osserva ancora il rimettente che nel caso di specie la Corte di Strasburgo ha accertato che la sentenza dell'Adunanza plenaria n. 4 del 2007 ha violato tanto il diritto di accesso a un tribunale quanto il diritto di proprietà: qualora non fosse ammissibile la revocazione, «l'ordinamento italiano non fornirebbe ai ricorrenti alcuna possibilità per vedere rimediata la violazione dei diritti fondamentali dagli stessi subita».



Essi, infatti, si vedrebbero definitivamente negato il «diritto di azionabilità delle proprie posizioni soggettive che all'epoca tentarono di fare valere davanti al giudice amministrativo», e, in particolare, la possibilità «di fare valere i diritti pensionistici che assumono essere loro spettanti».

Osserva il Consiglio di Stato, poi, che, sebbene la Corte costituzionale abbia in più occasioni dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, esse non sarebbero mai state sollevate con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai parametri interposti di natura convenzionale.

Anche davanti al giudice amministrativo verrebbe in rilievo la tutela di diritti fondamentali che potrebbero essere violati e generare responsabilità convenzionale dello Stato: qualora la Corte EDU accerti tale violazione, potrebbero darsi casi in cui la rimozione del giudicato si appalesi quale unico mezzo utile per rimuovere le perduranti violazioni di diritti fondamentali, analogamente a quanto riconosciuto con riferimento al processo penale.

Non a caso molti Stati aderenti alla Convenzione avrebbero previsto la possibilità di riaprire anche i processi civili e amministrativi.

Alla luce di questi rilievi, ritiene il rimettente che le norme processuali nazionali che disciplinano i casi di revocazione delle sentenze del giudice amministrativo «si pongano in tensione» con l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento al parametro interposto dell'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, «non contemplando tra i casi di revocazione quella che si renda necessaria per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo».

Secondo il rimettente, l'assenza di un apposito rimedio volto a riaprire il processo giudicato iniquo dalla Corte EDU si porrebbe in contrasto anche con i principi sanciti dagli artt. 24 e 111 Cost., dal momento che «le garanzie di azionabilità delle posizioni soggettive e di equo processo previste dalla nostra Costituzione non sono inferiori a quelle espresse dalla CEDU».

Aggiunge il Consiglio di Stato di non potere disapplicare le norme processuali interne incompatibili con la Convenzione e di non poterne dare una interpretazione adeguatrice, in ragione della tassatività dei casi di revocazione previsti.

1.3.- Infine, il rimettente afferma che la questione è rilevante nel giudizio *a quo*, in quanto dalla sua soluzione dipende l'ammissibilità del ricorso per revocazione proposto.

La rilevanza non verrebbe meno alla luce del fatto che la Corte costituzionale ha già avuto modo di dichiarare in più occasioni la non fondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate nei confronti dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, poiché «la questione attinente all'interpretazione e alla legittimità costituzionale di detta norma riguarda una eventuale fase successiva dell'*iter* logico di decisione [...]. Una volta che verrà eventualmente ritenuto ammissibile il ricorso per revocazione proposto nella fase rescindente, si dovranno valutare, nella fase rescissoria, se, nel merito, vi siano i presupposti per la revocazione della sentenza n. 4/2007 di questa Adunanza plenaria».

2.- Con memoria depositata nella cancelleria di questa Corte il 16 luglio 2015, si sono costituiti T. C., M.E. V., D. P., A. F., F. M., S. S., S. L., P. N., M. L.P., D. M., C. A., D. M., A. L. e F. T., tutti ricorrenti nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione di costituzionalità sollevata e riservandosi di meglio illustrare in prosieguo le proprie difese.

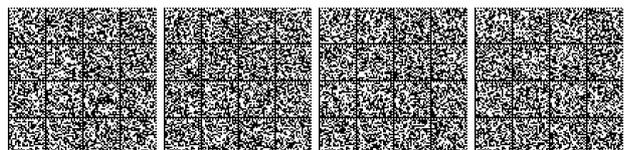
3.- Con memoria depositata nella cancelleria di questa Corte il 16 luglio 2015, si sono costituiti F. F., P. A., A. D.R., M.A. L., M. M. e M. M., anch'essi ricorrenti nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione di costituzionalità sollevata e anch'essi riservandosi di meglio illustrare in prosieguo le proprie difese.

4.- Con memoria depositata nella cancelleria di questa Corte il 13 ottobre 2015, si è costituito l'INPS, eccependo, in primo luogo, l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, poiché il bene della vita anelato dai ricorrenti (il diritto alle prestazioni previdenziali) sarebbe strettamente legato alla «valutazione della legittimità costituzionale della norma decadenziale».

In altri termini, la questione di costituzionalità dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. 165 del 2001 non riguarderebbe una fase successiva dell'*iter* logico-giuridico che il giudice *a quo* deve seguire, ma atterrebbe «in modo diretto e immediato alla valutazione della rilevanza della attuale questione di costituzionalità».

Poiché la Corte costituzionale avrebbe più volte escluso la illegittimità della disposizione citata, non vi sarebbero gli estremi per giungere alla revocazione della sentenza n. 4 del 2007 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, dal che l'irrelevanza della questione sollevata.

Nel merito essa sarebbe infondata, poiché le sentenze Mottola e Staibano non affermerebbero in alcun modo l'obbligo di revocazione della sentenza del Consiglio di Stato, ed anzi presupporrebbero il contrario, laddove prendono in esame la richiesta di equa soddisfazione avanzata dalle parti, riservandosi di decidere all'esito di un eventuale accordo tra le stesse: il risarcimento in forma specifica e la restitutio in integrum determinerebbero, laddove cumulati, un ingiustificato arricchimento dei ricorrenti.



Osserva ancora l'INPS che il giudizio davanti alla Corte EDU si è svolto tra i ricorrenti e lo Stato italiano, sicché l'eventuale revocazione della sentenza passata in giudicato sarebbe obbligata in forza di una decisione intervenuta all'esito di un processo al quale l'istituto non ha partecipato, con palese violazione del suo diritto costituzionale alla difesa.

Infine, il travolgimento del giudicato nel caso *a quo* significherebbe disattendere la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale sulla non illegittimità del termine decadenziale previsto dall'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 e prima ancora dall'art. 45, comma 17, del d.lgs. n. 80 del 1998.

5.- Con memoria depositata nella cancelleria di questa Corte il 13 ottobre 2015, si è costituita l'Università di Napoli, eccependo l'inammissibilità del ricorso per difetto di rilevanza, perché con la riapertura del processo i ricorrenti potrebbero ottenere solo un diritto al versamento dei contributi previdenziali che però sarebbe ormai prescritto ai sensi dell'art. 3 della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare).

Nel merito, l'Università ritiene che i ricorrenti abbiano avuto ampie possibilità di accedere alla giustizia, come sarebbe dimostrato dal fatto che molti soggetti versanti nella medesima situazione giuridica avevano ottenuto piena soddisfazione giudiziaria delle loro richieste.

Spetterebbe in ogni caso alla Corte costituzionale valutare se la richiesta declaratoria di incostituzionalità delle norme censurate dal rimettente «incontri dei controllimiti invalicabili innanzitutto nei principi costituzionali posti a fondamento dell'ordinamento processuale civile nonché nel principio del buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.».

Verrebbe in rilievo, in primo luogo, «il delicato e ineludibile bilanciamento tra le esigenze sottese all'apertura della revocazione ad ipotesi nuove [...] e il valore costituzionale della stabilità del giudicato desumibile dal combinato disposto degli artt. 24 e 111 Cost.».

La Corte costituzionale avrebbe in più occasioni ricordato che la certezza delle situazioni giuridiche connessa al giudicato è un valore costituzionalmente protetto che giustifica la delimitazione delle ipotesi di revocazione straordinaria; e che il giudicato è uno dei principali strumenti per la realizzazione della tutela giurisdizionale dei diritti e la sua intangibilità un principio fondamentale del nostro ordinamento.

Quanto all'art. 46 della CEDU, l'Università di Napoli ritiene che esso non imponga l'obbligo di riapertura del processo, come sarebbe dimostrato dall'esistenza del rimedio dell'equa soddisfazione. Andrebbe valutato, poi, nel caso di specie, se il precetto delle sentenze Mottola e Staibano possa essere osservato solo mediante l'eliminazione del giudicato.

Ancora, l'intangibilità del giudicato troverebbe un ancoraggio nel principio di buon andamento della pubblica amministrazione consacrato nell'art. 97 Cost., poiché la revisione per contrasto con la sentenza della Corte EDU incoraggerebbe la riapertura di innumerevoli giudizi, comportando un forte aggravio dell'ingolfamento del sistema giudiziario italiano.

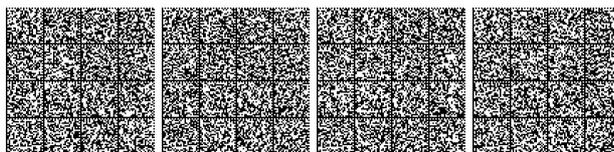
Infine, non sarebbe pertinente il richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 113 del 2011, attese le innegabili ed intrinseche differenze tra il diritto penale e quello civile, quanto a norme procedurali e, soprattutto, a interessi sottesi e tipologia di diritti tutelati: basterebbe considerare che l'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in tema di efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale consente il travolgimento del solo giudicato penale.

Attribuire alla sentenza della Corte EDU una «forza revocatoria del giudicato» civile e amministrativo, significherebbe attribuire alla pronuncia della Corte europea uno status superiore a quello riconosciuto nel nostro ordinamento alle sentenze della Corte costituzionale.

6.- Con memorie rispettivamente depositate il 13 e il 14 febbraio 2017 l'Università di Napoli e l'INPS hanno ribadito le ragioni di inammissibilità e non fondatezza delle questioni già illustrate nelle rispettive memorie di costituzione.

### *Considerato in diritto*

1.- L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato dubita, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 46, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, della legittimità costituzionale dell'art. 106 del decreto legislativo



2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), e degli artt. 395 e 396 del codice di procedura civile, «nella parte in cui non prevedono un diverso caso di revocazione della sentenza quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo».

2.- Il rimettente è stato adito per la revocazione della sentenza n. 4 del 2007, con cui l'Adunanza plenaria aveva dichiarato inammissibili alcuni ricorsi proposti da medici cosiddetti a gettone e volti alla condanna dell'Università di Napoli Federico II al versamento di contributi previdenziali, ritenendo intervenuta la decadenza dall'azione prevista prima dall'art. 45, comma 17, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59), e poi dall'art. 69, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), il quale dispone, per le liti relative al pubblico impiego "privatizzato", che «[l]e controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto anteriore a tale data [30 giugno 1998] restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000».

Riferisce l'Adunanza plenaria che la domanda di revocazione costituisce il seguito delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, Mottola contro Italia e Staibano contro Italia, del 4 febbraio 2014 (d'ora in avanti: sentenze Mottola e Staibano), le quali hanno accertato che lo Stato italiano, con la sentenza n. 4 del 2007 del Consiglio di Stato, ha violato il diritto dei ricorrenti di accesso a un tribunale, garantito dall'art. 6 della CEDU, nonché il diritto al rispetto dei propri beni, garantito dall'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla CEDU.

Ritiene il rimettente che, qualora l'ordinamento non apprestasse lo strumento della revocazione delle sentenze amministrative passate in giudicato per porre rimedio a qualsivoglia violazione accertata dalla Corte EDU, ne risulterebbe violato l'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento all'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, che impegna gli Stati contraenti «a conformarsi alle sentenze definitive della Corte [europea dei diritti dell'uomo] sulle controversie nelle quali sono parti».

La mancata previsione di un caso specifico di revocazione - ad avviso del rimettente - comporterebbe anche una violazione degli artt. 24 e 111 Cost., perché «le garanzie di azionabilità delle posizioni soggettive e di equo processo previste dalla nostra Costituzione non sono inferiori a quelle espresse dalla CEDU».

3.- Passando all'esame delle censure, la seconda è inammissibile per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza (tra le tante, sentenze n. 276 e n. 133 del 2016; ordinanze n. 93 del 2016, n. 261, n. 181 e n. 174 del 2012, n. 236 e n. 126 del 2011).

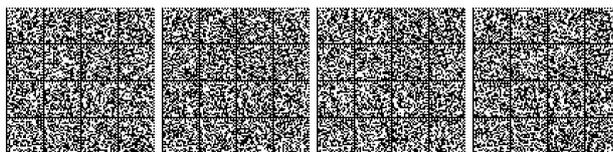
Il rimettente, infatti, non spiega le ragioni dell'asserito contrasto delle norme censurate con gli evocati artt. 24 e 111 Cost., limitandosi ad affermare in termini generici e senza alcun esame dei parametri costituzionali, l'equivalenza tra la garanzia da essi apprestata e quella offerta dal sistema convenzionale.

4.- Quanto alla prima censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al parametro interposto dell'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, ai fini dell'esame sia della rilevanza che del merito, è opportuno prendere le mosse dal contenuto delle sentenze Mottola e Staibano.

4.1.- Quest'ultime hanno accertato, in primo luogo, la violazione del diritto dei ricorrenti all'equo processo, non essendo stato loro consentito, in concreto, di accedere a un tribunale, dal momento che il termine dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, prima interpretato dalla giurisprudenza come termine di proponibilità dell'azione davanti al giudice amministrativo con salvezza di azione davanti al giudice ordinario, è stato poi ritenuto termine di decadenza sostanziale.

Secondo la Corte EDU, il mutamento di indirizzo giurisprudenziale (e non il termine previsto dalla norma, «finalizzato alla buona amministrazione della giustizia» e «in sé non eccessivamente breve») ha impedito ai ricorrenti di ottenere tutela, nonostante avessero «adito i tribunali amministrativi in completa buona fede e sulla base di un'interpretazione plausibile delle norme sulla ripartizione delle competenze».

Le sentenze hanno inoltre riscontrato una violazione di natura sostanziale: i ricorrenti sono stati lesi anche nel diritto al rispetto dei propri beni garantito dall'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione, perché il



mutamento di indirizzo giurisprudenziale li ha privati del riconoscimento di un diritto di credito - quello ai versamenti dei contributi previdenziali - che «aveva una base sufficiente nel diritto interno, in quanto confermato da una giurisprudenza ben consolidata».

All'accertamento della violazione procedurale e di quella sostanziale la Corte di Strasburgo ha quindi fatto seguire l'esame della domanda di equo indennizzo, riservandosi di decidere laddove le parti non raggiungano un accordo («si riserva la decisione e fisserà l'ulteriore procedimento, tenuto conto della possibilità che il Governo e i ricorrenti addiventano ad un accordo»).

5.- Quanto alla rilevanza, secondo l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), essa difetterebbe perché la questione sollevata sarebbe strettamente legata a quella del citato art. 69, comma 7, più volte sottoposto all'esame di questa Corte, che ha sempre ritenuto non fondate le relative questioni di costituzionalità: nel giudizio *a quo* non ricorrerebbero, dunque, i presupposti per la revocazione della sentenza n. 4 del 2007 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

Secondo l'Università degli studi di Napoli Federico II, invece, la rilevanza difetterebbe perché con la riapertura del processo i ricorrenti mirerebbero all'accertamento di un diritto, quello al versamento dei contributi previdenziali, che sarebbe ormai prescritto ai sensi dell'art. 3 della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare).

5.1.- È noto che il giudizio sulla rilevanza «è riservato al giudice rimettente, sì che l'intervento della Corte deve limitarsi ad accertare l'esistenza di una motivazione sufficiente, non palesemente erronea o contraddittoria, senza spingersi fino ad un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni. In altre parole, nel giudizio di costituzionalità, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il rimettente deve fare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (*ex plurimis*, sentenze n. 91 del 2013, n. 41 del 2011 e n. 270 del 2010)» (sentenza n. 71 del 2015; nello stesso senso, tra le tante successive, sentenza n. 228 del 2016).

Non incorre in questo vizio l'ordinanza di rimessione, nella quale si afferma di dover fare applicazione delle norme censurate per decidere, in sede rescindente, sull'ammissibilità della domanda di revocazione.

È evidente, infatti, che la decisione della questione di costituzionalità influisce sulla prima valutazione che il rimettente è chiamato ad operare circa la riconducibilità del caso di specie ad uno dei motivi revocatori previsti dalla legge (tra le tante, sentenze n. 20 del 2016, n. 294 del 2011, n. 151 del 2009; ordinanza n. 147 del 2015).

Al contrario, sia la questione della legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, sia quella della prescrizione dei diritti azionati in giudizio attengono alla successiva ed eventuale fase del merito rescissorio e quindi, non incidendo sulla verifica preliminare di ammissibilità dell'azione cui è chiamato il rimettente, non mettono in discussione la rilevanza della questione.

5.2.- Neanche incide sulla rilevanza la circostanza che le sentenze Mottola e Staibano non abbiano affermato l'obbligo di riapertura del processo, quale forma dovuta di *restitutio in integrum*. Ciò infatti non esclude che nel giudizio comune si debba dare una risposta alla domanda della parte ricorrente, intesa a far valere il diritto a uno specifico rimedio processuale, che si assume discendere, di per sé, dall'accertata violazione dell'art. 46 della CEDU.

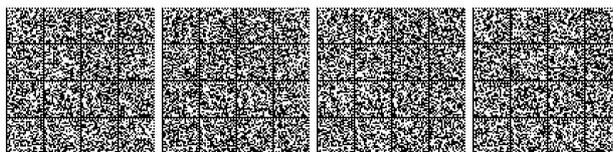
Stabilire se tale diritto sussista o meno pone, invero, un problema di interpretazione della norma convenzionale interposta, problema che, nella specie, coinvolge il merito della questione di costituzionalità (tra le più recenti, sentenze n. 43 del 2017, n. 276 e n. 193 del 2016).

6.- Nel merito la questione non è fondata.

7.- L'esame della censura sollevata dal rimettente va condotto separatamente per i ricorrenti nel giudizio per revocazione che hanno adito vittoriosamente la Corte di Strasburgo e per quelli che non hanno attivato lo strumento processuale convenzionale, ma versano nella medesima situazione sostanziale.

8.- Per i secondi, questa Corte si è già pronunciata in senso negativo, perché l'obbligo di riapertura del processo, posto dall'art. 46 della CEDU, «nel significato attribuitole dalla Corte di Strasburgo, non concerne i casi, diversi da quello oggetto della pronuncia, nei quali per l'ordinamento interno si è formato il giudicato» (sentenza n. 210 del 2013).

Vi è, infatti, «una radicale differenza tra coloro che, una volta esauriti i ricorsi interni, si sono rivolti al sistema di giustizia della CEDU e coloro che, al contrario, non si sono avvalsi di tale facoltà, con la conseguenza che la loro vicenda processuale, definita ormai con la formazione del giudicato, non è più suscettibile del rimedio convenzionale» (così la citata sentenza n. 210 del 2013).



9.- Per i soggetti che hanno adito vittoriosamente la Corte di Strasburgo, invece, questa Corte, con la sentenza n. 113 del 2011, ha riconosciuto l'esistenza dell'obbligo convenzionale di riapertura del processo penale, allorché ciò sia necessario per conformarsi a una sentenza della Corte EDU, e conseguentemente ha introdotto nell'art. 630 del codice di procedura penale una specifica ipotesi di revisione della sentenza passata in giudicato.

Ciò che in questa sede va verificato è se tale conclusione sia valida anche per i processi diversi da quelli penali e, in particolare, per quelli amministrativi.

10.- Come osservato da questa Corte nella decisione da ultimo ricordata, sin dalla sentenza della Grande Camera, 13 luglio 2000, Scozzari e Giunta contro Italia, la Corte EDU, leggendo congiuntamente ed evolutivamente gli artt. 41 e 46 della Convenzione, ha ritenuto che l'obbligo di conformazione alle proprie sentenze implichi, anche cumulativamente, a carico dello Stato condannato: 1) il pagamento dell'equa soddisfazione, ove attribuita dalla Corte ai sensi dell'art. 41 della CEDU; 2) l'adozione, se del caso, di misure individuali necessarie all'eliminazione delle conseguenze della violazione accertata; 3) l'introduzione di misure generali volte a far cessare la violazione derivante da un atto normativo o da prassi amministrative o giurisprudenziali e ad evitare violazioni future (principio ribadito, da ultimo, nelle sentenze della Corte EDU, 14 febbraio 2017, S.K. contro Russia, paragrafo 132; 15 dicembre 2016, Ignatov contro Ucraina, paragrafo 49; 20 settembre 2016, Karelin contro Russia, paragrafo 92; Grande Camera, 17 luglio 2014, Centre for legal resources on behalf of Valentin Campeanu contro Romania, paragrafo 158).

Le misure individuali sono quelle volte a consentire la restitutio in integrum, al fine di porre il ricorrente, per quanto possibile, «in una situazione equivalente a quella in cui si troverebbe se non vi fosse stata una inosservanza delle esigenze della Convenzione» (Grande Camera, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, paragrafo 151; nello stesso senso, tra le tante, sentenze Grande Camera, 12 marzo 2014, Kuric e altri contro Slovenia, paragrafo 79; Grande Camera, 30 giugno 2009, Verein Tierfabriken Schweiz (VgT) contro Svizzera, paragrafo 85).

La Corte EDU, peraltro, ha costantemente affermato che in linea di principio non spetta ad essa indicare le misure atte a concretizzare la restitutio in integrum o le misure generali necessarie a porre fine alla violazione convenzionale, restando gli Stati liberi di scegliere i mezzi per l'adempimento di tale obbligo, purché compatibili con le conclusioni contenute nelle sue sentenze (tra le tante, sentenze Grande Camera, 5 febbraio 2015, Bochan contro Ucraina, paragrafo 57; Grande Camera, 17 luglio 2014, Centre for legal resources on behalf of Valentin Campeanu contro Romania, paragrafo 158; Grande Camera, 12 marzo 2014, Kuric e altri contro Slovenia, paragrafo 80), e solo in taluni casi eccezionali ha ritenuto utile indicare il tipo di misure da adottare (tra le ultime, sentenze 30 ottobre 2014, Davydov contro Russia, paragrafo 27; 9 gennaio 2013, Oleksandr Volkov contro Ucraina, paragrafo 195).

Essa, peraltro, nel caso di violazione delle norme sul giusto processo (art. 6 della CEDU), ha anche affermato che la riapertura del processo o il riesame del caso rappresentano, in linea di principio, il mezzo più appropriato per operare la restitutio in integrum (tra le tante, sentenze 20 settembre 2016, Karelin contro Russia, paragrafo 97; Grande Camera, 5 febbraio 2015, Bochan contro Ucraina, paragrafo 58).

10.1.- Di queste ultime misure si occupa anche la Raccomandazione R(2000)2 del 19 gennaio 2000, che, pur non essendo vincolante, è particolarmente importante per la ricostruzione della portata della giurisprudenza convenzionale, e ciò sia perché proviene dall'organo - il Comitato dei ministri - istituzionalmente deputato a vigilare sull'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte di Strasburgo, sia perché condiziona la prassi applicativa rilevante sul piano dell'interpretazione della CEDU, ai sensi dell'art. 31, paragrafo 3, della Convenzione di Vienna sui trattati, sia perché, infine, è spesso richiamata dalla Corte nelle sue decisioni, entrando così a far parte del relativo apparato motivazionale e quindi, in definitiva, contribuendo a riempire di contenuto il significato dei precetti convenzionali.

Nella Raccomandazione si legge che l'obbligo conformativo può «in certe circostanze» ricomprendere misure individuali diverse dall'equo indennizzo; che «in circostanze eccezionali» il riesame del caso o la riapertura dei processi si è dimostrata la misura più adeguata, se non l'unica, per raggiungere la restitutio in integrum; che, infine, quest'ultima appare indicata laddove «la parte continui a soffrire conseguenze negative molto serie a causa della decisione interna, che non possono essere adeguatamente rimosse attraverso l'equa soddisfazione».

11.- Dalla giurisprudenza della Corte EDU e dalla Raccomandazione si ricava, dunque, che l'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte ha un contenuto variabile, che le misure ripristinatorie individuali diverse dall'indennizzo sono solo eventuali e vanno adottate esclusivamente laddove siano «necessarie» per dare esecuzione alle sentenze stesse, e che il riesame del caso o la riapertura del processo sono tuttavia da ritenersi le misure più appropriate nel caso di violazione delle norme convenzionali sul giusto processo.

12.- La specifica giurisprudenza della Corte di Strasburgo relativa ai processi civili e amministrativi è sostanzialmente in linea con questi principi.



In particolare, anche nelle sentenze rese in queste materie si sottolinea l'importanza della riapertura del processo o del riesame del caso per la effettività del sistema convenzionale, in presenza di violazioni processuali.

Si deve constatare, tuttavia, che l'indicazione della obbligatorietà della riapertura del processo, quale misura atta a garantire la restitutio in integrum, è presente esclusivamente in sentenze rese nei confronti di Stati i cui ordinamenti interni già prevedono, in caso di violazione delle norme convenzionali, strumenti di revisione delle sentenze passate in giudicato (si vedano, tra le altre, le sentenze 22 novembre 2016, Artemenko contro Russia, paragrafo 34; 26 aprile 2016, Kardoš contro Croazia, paragrafo 67; 26 luglio 2011, T.Ç. e H.Ç contro Turchia, paragrafi 94 e 95; 20 dicembre 2007, Iosif e altri contro Romania, paragrafo 99; 20 dicembre 2007, Paykar Yev Haghtanak LTD contro Armenia, paragrafo 58; 10 agosto 2006, Yanakiev contro Bulgaria, paragrafo 90; 11 luglio 2006, Gurov contro Moldavia, paragrafo 43).

12.1.- Riassume con grande chiarezza l'atteggiamento della Corte EDU nelle materie diverse da quella penale la sentenza della Grande Camera, 5 febbraio 2015, Bochan contro Ucraina.

Quest'ultima, dopo avere riportato i dati di uno studio comparativo sullo stato della legislazione degli Stati contraenti (paragrafi 26 e 27), osserva che non vi è un approccio uniforme sulla possibilità di riaprire i processi civili in seguito a una sentenza della Corte EDU che abbia accertato violazioni convenzionali (paragrafo 57).

La sentenza, poi, pur incoraggiando gli Stati contraenti all'adozione delle misure necessarie per garantire la riapertura del processo, afferma che è rimesso agli Stati medesimi la scelta di come meglio conformarsi alle pronunce della Corte, «senza indebitamente stravolgere i principi della res iudicata o la certezza del diritto nel contenzioso civile, in particolare quando tale contenzioso riguarda terzi con i propri legittimi interessi da tutelare» (paragrafo 57).

13.- Questo passaggio della motivazione è di particolare rilievo, ai fini della risoluzione dell'odierna questione di costituzionalità, perché, nel perimetrare l'obbligo di conformazione discendente dall'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, individua nella tutela dei soggetti diversi dallo Stato che hanno preso parte al giudizio interno la principale differenza fra i processi penali e quelli civili, differenza che riguarda pure quelli amministrativi, anch'essi caratterizzati dalla frequente partecipazione al giudizio di amministrazioni diverse dallo Stato, di parti resistenti private affidatarie di un munus pubblico e di controinteressati.

È la tutela di costoro, unita al rispetto nei loro confronti della certezza del diritto garantita dalla res iudicata (oltre al fatto che nei processi civili e amministrativi non è in gioco la libertà personale), a spiegare l'atteggiamento più cauto della Corte EDU al di fuori della materia penale.

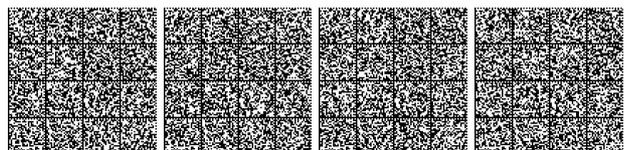
14.- Ciò trova riscontro nella posizione di diversi Stati contraenti, i quali hanno manifestato analogo cautela al riguardo, come notato - si è visto - dalla stessa sentenza Bochan e come emerge sia dal Memorandum esplicativo della Raccomandazione R(2000)2, sia dal Review sull'esecuzione della citata Raccomandazione del 12 maggio del 2006 sia, infine, dall'Overview del comitato di esperti datato 12 febbraio 2016.

15.- Si deve dunque concludere che, nelle materie diverse da quella penale, dalla giurisprudenza convenzionale non emerge, allo stato, l'esistenza di un obbligo generale di adottare la misura ripristinatoria della riapertura del processo, e che la decisione di prevederla è rimessa agli Stati contraenti, i quali, peraltro, sono incoraggiati a provvedere in tal senso, pur con la dovuta attenzione per i vari e confliggenti interessi in gioco.

16.- Questo invito è stato accolto da circa metà degli Stati del Consiglio d'Europa, come emerge dal citato Overview, il quale, alla data del 12 febbraio 2016, indica in ventitré gli Stati che hanno introdotto strumenti atti a consentire la riapertura dei processi civili a seguito di sentenze della Corte EDU di accertamento di violazioni convenzionali.

Tra questi vi è la Germania, ove, con la Zweites Gesetz zur Modernisierung der Justiz - 2. Justizmodernisierungsgesetz del 22 dicembre 2006, il legislatore ha aggiunto ai casi di revocazione straordinaria delle sentenze civili elencati dall'art. 580 del Zivilprozessordnung quello in cui la Corte EDU abbia stabilito che la Convenzione o i suoi protocolli sono stati violati da una sentenza nazionale e quest'ultima si basi su tale violazione. I giudicati amministrativi possono egualmente essere rimessi in discussione, poiché, come nel nostro ordinamento, esiste una norma che, in materia di revocazione, rinvia alle disposizioni del citato codice di rito.

Anche in Spagna, a seguito di diversi tentativi della giurisprudenza di utilizzare in via estensiva gli istituti di impugnazione già presenti nell'ordinamento, a partire dal 1° ottobre 2015, mediante la modifica della Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, è stato introdotto all'art. 5-bis un caso di recurso de revisión di tutte le sentenze in contrasto con una pronuncia definitiva della Corte di Strasburgo, purché la violazione, per la sua natura e gravità, comporti effetti che persistono e che non possono cessare in altro modo che con la revisione.



Da ultimo, il legislatore francese, con la Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, ha introdotto nel Code de l'organisation judiciaire la possibilità di chiedere la revocazione delle sentenze civili rese in materia di stato delle persone in caso di condanna da parte della Corte EDU, laddove, per la sua natura e gravità, la violazione convenzionale abbia creato un danno non risarcibile con l'equa soddisfazione.

17.- Anche nel nostro ordinamento la riapertura del processo non penale, con il conseguente travolgimento del giudicato, esige una delicata ponderazione, alla luce dell'art. 24 Cost., fra il diritto di azione degli interessati e il diritto di difesa dei terzi, e tale ponderazione spetta in via prioritaria al legislatore.

In questa prospettiva, se è vero che non è irrilevante l'interesse statale ad una disciplina che eviti indennizzi a volte onerosi, per lesioni anche altrimenti riparabili, non si può sottacere che l'invito della Corte EDU potrebbe essere più facilmente recepito in presenza di un adeguato coinvolgimento dei terzi nel processo convenzionale.

È noto, infatti, che quest'ultimo vede come parti necessarie il ricorrente e lo Stato autore della violazione, mentre l'intervento degli altri soggetti che hanno preso parte al giudizio interno - cui peraltro il ricorso non deve essere notificato - è rimesso, ai sensi dell'art. 36, paragrafo 2, della CEDU, alla valutazione discrezionale del Presidente della Corte, il quale «può invitare» «ogni persona interessata diversa dal ricorrente a presentare osservazioni per iscritto o a partecipare alle udienze».

Non vi è dubbio, allora, che una sistematica apertura del processo convenzionale ai terzi - per mutamento delle fonti convenzionali o in forza di una loro interpretazione adeguatrice da parte della Corte EDU - renderebbe più agevole l'opera del legislatore nazionale.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 106 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), e degli artt. 395 e 396 del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 106 del d.lgs. n. 104 del 2010, e degli artt. 395 e 396 cod. proc. civ., sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 124

*Sentenza 22 marzo - 26 maggio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Disciplina del cumulo tra pensioni e retribuzioni a carico delle finanze pubbliche - Impiego pubblico - Disciplina del limite massimo alle retribuzioni.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», art. 1, comma 489; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 - art. 23-ter; decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) - convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 - art. 13, comma 1.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sette ordinanze del 17 aprile 2015, quattro del 21 aprile 2015, sette del 7 aprile 2016, una dell'8 aprile 2016, una del 6 aprile 2016, rispettivamente iscritte ai nn. da 220 a 230 del registro ordinanze 2015 e ai nn. da 172 a 180 del registro ordinanze 2016, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2015 e nn. 39 e 43, prima serie speciale, dell'anno 2016, e nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e dell'art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con ordinanza del 21 luglio 2016, iscritta al n. 211 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2016;

Visti gli atti di costituzione di S. B., di R. V., di G. Z., di M. C., di S. D.V., di P. V., di L. P., di C. G., di F. M. ed altri, di F. D.I. ed altri, di D. C., di M. M., di M. Z., di A. P., di V. S., di E. T., di P. L.R., di C. B. ed altri, di F. I., dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché gli atti di intervento di C. B. ed altri e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Federico Sorrentino per F. M. ed altri, F. D.I. ed altri e D. C., Massimo Luciani per M. M., M. Z., A. P., V. S., E. T., P. L.R., C. B. ed altri, Mario Sanino e Paola Salvatore per S. B., R. V., G. Z., M. C., S. D.V., P. V., L. P. e C. G., Federico Tedeschini e Gianmaria Covino per F. I., Flavia Incletolli per l'INPS e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, con le ordinanze iscritte ai nn. 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229 e 230 del reg. ord. 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», in riferimento agli artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione.

I giudizi traggono origine dai ricorsi proposti dai consiglieri della Corte dei conti, di nomina governativa, contro i provvedimenti del Segretariato generale della Corte dei conti, che ha applicato il limite tra pensioni e retribuzioni a carico delle finanze pubbliche, sancito dalla norma censurata, e ha disposto per l'avvenire la sospensione delle retribuzioni superiori a tale limite e, per il passato, la restituzione delle somme indebitamente riscosse.

1.1.- I ricorrenti nei giudizi principali hanno chiesto di accertare il diritto di percepire integralmente gli emolumenti connessi al servizio prestato come giudici contabili, senza le decurtazioni stabilite dall'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, e il diritto al versamento dei contributi previdenziali e degli accantonamenti per il trattamento di fine servizio, con condanna dell'amministrazione a corrispondere le somme indebitamente trattenute e a restituire quelle recuperate senza titolo.

A sostegno di tali richieste, i ricorrenti hanno argomentato che la norma censurata non si applica ai contratti e agli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza e che una diversa interpretazione, volta ad escludere tale deroga, contrasterebbe con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

In subordine, i ricorrenti hanno eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 3, 4, 36, 53, 97, 100, 101, 104 e 108 Cost.

In particolare, il tetto massimo agli emolumenti determinerebbe la forte decurtazione o l'azzeramento della retribuzione di consiglieri della Corte dei conti, con conseguente decurtazione anche dei contributi previdenziali che concorrono a comporre il trattamento pensionistico.

La norma censurata pregiudicherebbe l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati, garanzia che assiste anche la magistratura contabile, e si tradurrebbe nell'imposizione di un prelievo fiscale illegittimo, in violazione degli artt. 3 e 53 Cost.

I ricorrenti soggiungono che la previsione censurata si porrebbe in contrasto con il buon andamento della pubblica amministrazione, penalizzando coloro che vantano la professionalità più elevata.

I ricorrenti si dolgono della violazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, in quanto, ai fini del superamento del limite retributivo, si sarebbe computata l'indennità integrativa speciale e giudiziaria di cui all'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura), pur sprovvista di natura retributiva.

Nei giudizi, in cui sono state emesse le ordinanze nn. 221 e 222 del 2015, i ricorrenti hanno formulato ulteriori motivi di ricorso, riguardanti l'illegittima applicazione retroattiva dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013: i provvedimenti, adottati nel giugno 2014, hanno prodotto effetti a decorrere dal gennaio 2014.

Sarebbe censurabile, inoltre, la scelta di calcolare il trattamento di quiescenza corrisposto dal Senato al lordo del contributo di solidarietà.

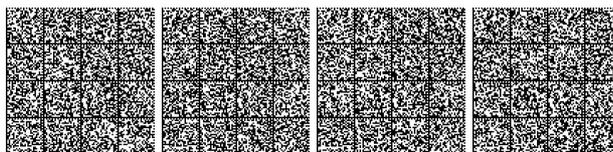
Nel giudizio in cui è stata emessa l'ordinanza n. 221 del 2015, i ricorrenti hanno dedotto di essere esclusi dall'ambito di applicazione della norma censurata, in quanto i trattamenti di quiescenza sono erogati direttamente dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, che non si configurano come gestioni previdenziali pubbliche.

Tale assunto non è stato condiviso dal TAR rimettente, sulla scorta del rilievo che il limite posto dall'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 non attiene tanto al trattamento previdenziale, quanto piuttosto ai compensi corrisposti da altre amministrazioni.

Nel giudizio in cui è stata emessa l'ordinanza n. 228 del 2015, il ricorrente ha evidenziato che il trattamento previdenziale, in quanto corrisposto dal Comando generale della Guardia di Finanza, non può considerarsi erogato da gestioni previdenziali pubbliche, e da tale rilievo ha ritenuto di evincere l'inapplicabilità della norma citata.

Il giudice *a quo*, tuttavia, ha disatteso anche questo argomento.

1.2.- Nel giudizio in cui è stata emessa l'ordinanza iscritta al n. 221 del reg. ord. 2015, sono intervenuti ad adiuvandum numerosi consiglieri di Stato di nomina governativa, titolari di trattamento di quiescenza erogato dalla Camera dei deputati, dal Senato o da gestioni previdenziali pubbliche, che hanno già impugnato dinanzi al TAR i provvedimenti adottati dalle amministrazioni di appartenenza.



L'intervento è stato dichiarato inammissibile dal TAR, che ha reputato ammissibile nel giudizio amministrativo solo l'intervento di tipo adesivo dipendente, volto a tutelare un interesse riflesso rispetto a quello del ricorrente, e non già un interesse direttamente pregiudicato dall'atto impugnato dal ricorrente principale.

1.3.- Il giudice rimettente muove dalla premessa che la limitazione dei trattamenti retributivi e pensionistici a carico delle risorse pubbliche non sia di per sé irragionevole e miri a razionalizzare la «c.d. "giungla retributiva"», che caratterizza l'amministrazione pubblica.

Quanto alla deroga, prevista per i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza, essa non riguarderebbe «l'esercizio in atto di una funzione giurisdizionale "togata" e non onoraria, ovverosia svolta a seguito dell'inserimento a pieno titolo in un plesso giurisdizionale, con la conseguente creazione di un rapporto d'ufficio caratterizzato non già da una prefissata temporaneità bensì - al contrario - dalla stabilità ed anzi dalla garanzia della inamovibilità».

Tale interpretazione non determinerebbe alcuna arbitraria disparità di trattamento: si dovrebbe semmai sottoporre al sindacato di legittimità costituzionale la deroga accordata ai contratti in corso, per l'indebita posizione di vantaggio che essa determina.

Il giudice *a quo* non ravvisa alcuna violazione del «principio di tutela dell'affidamento, di cui agli artt. 3 e 117, comma 1, della Costituzione e 6 della CEDU», in quanto i ricorrenti, all'atto dell'accettazione dell'incarico, conoscevano o avrebbero comunque potuto agevolmente conoscere le misure di contenimento della spesa pubblica, adottate dallo stesso Governo che aveva conferito loro l'incarico, e non avrebbero potuto confidare in una deroga a tali previsioni restrittive.

Peraltro, al legislatore non sarebbe preclusa una modificazione sfavorevole dei rapporti di durata, nel rispetto del principio di eguaglianza e della tutela dell'affidamento. La disciplina in esame, lungi dal porsi in contrasto con tali precetti costituzionali, costituirebbe attuazione dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost. e dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione e perseguirebbe finalità di interesse generale, nell'ottica della trasparenza e della congruità della spesa pubblica.

Il giudice rimettente esclude che la limitazione in esame integri un prelievo di natura tributaria: il legislatore stabilirebbe un limite generale all'erogazione di retribuzioni a carico delle finanze pubbliche, senza imporre alcun prelievo forzoso sulle somme che il singolo interessato percepisce oltre tale limite.

Da tali considerazioni discenderebbe l'infondatezza delle censure che fanno leva sul contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost.

1.4.- Il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale della norma citata, in riferimento agli artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108 Cost.

1.4.1.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che i provvedimenti impugnati «trovano la loro indefettibile base normativa» nell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013: la declaratoria di illegittimità costituzionale travolgerebbe i provvedimenti impugnati e condurrebbe all'accoglimento del ricorso.

Quanto ai motivi di ricorso, che vertono sulle modalità applicative della norma censurata, essi presuppongono la legittimità costituzionale della norma in oggetto e il giudice rimettente si riserva di approfondirli nell'ulteriore corso del giudizio.

1.4.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice rimettente non reputa decisivo l'elemento dell'elevata qualità professionale dell'attività svolta da funzionari pubblici di assoluta eccellenza.

È lo svolgimento continuativo della funzione di consigliere della Corte dei conti, con l'assunzione di tutte le prerogative e di tutte le notevoli responsabilità, di natura professionale e civile, che riveste rilievo cruciale: l'inserimento a pieno titolo nei ruoli della magistratura togata, con peculiari garanzie di stabilità e di inamovibilità, è la premessa che accomuna le censure proposte.

Il giudice rimettente appunta le censure sulla scelta del legislatore di richiedere l'apporto professionale dei ricorrenti, senza prevedere incompatibilità, decadenze, o l'opzione per funzioni gratuite o retribuite in misura inferiore, e di negare al tempo stesso la retribuzione per l'attività svolta.

La scelta sarebbe irragionevole e lesiva del diritto al lavoro dei ricorrenti.

Sarebbe anche evidente il contrasto con il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (art. 36 Cost.): non si potrebbero considerare «fungibili il trattamento pensionistico per un'attività precedente e il compenso per un'attività in atto, ove consentita nell'ambito dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione».

Sarebbe violato anche il diritto a una tutela assistenziale e previdenziale adeguata (art. 38 Cost.), poiché la diminuzione e l'azzeramento della retribuzione si tradurrebbero nella decurtazione dei contributi previdenziali e, conseguentemente, del trattamento pensionistico che deriva dall'accumulo del montante contributivo.



La norma citata entrerebbe in conflitto con il principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.): pur disciplinando in maniera omogenea attribuzioni e responsabilità dei consiglieri per concorso e dei consiglieri di nomina governativa, determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento sotto il profilo retributivo, con ripercussioni sul buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), per l'indifferenziata attribuzione, a titolo oneroso o gratuito, di funzioni salienti.

La normativa censurata, per altro verso, recherebbe un vulnus all'autonomia e all'indipendenza della magistratura, tutelate dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost. anche con riguardo alla progressione in carriera e al trattamento economico.

1.5.- Nei giudizi di cui al reg. ord. nn. 220, 223, 224, 225, 226, 227, 229 e 230 del 2015, si sono costituiti, con distinte memorie depositate il 21 ottobre 2015, S. B., R. V., G. Z., M. C., S. D.V., P. V., L. P. e C. G., parti ricorrenti nei giudizi principali, e hanno chiesto di accogliere la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale amministrativo per il Lazio.

Le parti hanno posto l'accento sulla disparità di trattamento tra consiglieri di nomina governativa e consiglieri per concorso, che pure svolgono le medesime funzioni, e sulla violazione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura. La norma censurata determinerebbe un indebito condizionamento della funzione giurisdizionale, menomando il prestigio di cui il magistrato deve godere presso la comunità dei cittadini.

L'illegittimità costituzionale della normativa si coglierebbe anche nel carattere definitivo e permanente del sacrificio imposto, in violazione del diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, visto che quest'ultima sarebbe commisurata alla pensione percepita per una pregressa e oramai conclusa attività lavorativa.

L'incarico di magistrato si tramuterebbe in incarico onorario, a titolo gratuito, secondo un meccanismo atto a disincentivare il diritto al lavoro del pensionato.

La decurtazione del trattamento fondamentale inciderebbe anche sull'ammontare della pensione, in contrasto con l'art. 38 Cost.

La disciplina in esame, in violazione del principio di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, limiterebbe la libertà dell'esecutivo di designare alla Corte dei conti le figure «di maggiore spicco», che si sono segnalate per l'attività già prestata a favore dell'amministrazione.

Il Governo sarebbe costretto a indirizzare altrove le sue scelte, trascurando le «figure più qualificate».

1.5.1.- Con separate istanze, depositate il 22 settembre 2016, le parti indicate hanno chiesto la sollecita trattazione del giudizio.

1.5.2.- In vista dell'udienza, il 24 febbraio 2017, le parti citate hanno depositato una memoria illustrativa, ribadendo le conclusioni già rassegnate e le argomentazioni enunciate nel costituirsi in giudizio.

Anche a voler configurare in termini solidaristici la drastica riduzione o l'azzeramento permanente della retribuzione, l'intervento attuato dal legislatore sarebbe privo dei caratteri di temporaneità, proporzionalità e ragionevolezza, enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, e si atterrebbe come un prelievo tributario, destinato a colpire specificamente i pensionati pubblici, che hanno acquisito il diritto a un trattamento previdenziale elevato e, dopo la pensione, svolgono funzioni giurisdizionali.

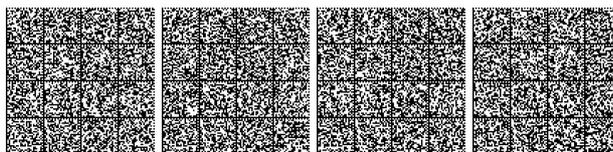
1.6.- Nei giudizi di cui al reg. ord. nn. 221, 222 e 228 del 2015, si sono costituiti, con distinte memorie depositate il 18 novembre 2015, F. M. ed altri, F. D. I. ed altri e D. C., ricorrenti nei giudizi principali, e hanno chiesto di dichiarare incostituzionale l'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108 Cost.

La disposizione censurata, risolvendosi nel divieto di pagare, in tutto o in parte, la retribuzione dovuta ai dipendenti che pure continuano a prestare la loro attività lavorativa, contrasterebbe con il diritto al lavoro (art. 4 Cost.) e con il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (art. 36 Cost.).

In conseguenza del limite censurato, sarebbe disincentivato il lavoro di chi è già in pensione e la retribuzione, elemento indefettibile del contratto di lavoro, perderebbe «qualsiasi aggancio rispetto alla quantità ed alla qualità del lavoro svolto» e sarebbe ancorata, per contro, «al reddito pensionistico percepito per altra attività lavorativa, prestata in passato in base ad un rapporto ormai concluso».

La disciplina in esame contrasterebbe anche con il principio di eguaglianza, in quanto imporrebbe alle amministrazioni di trattare diversamente i dipendenti, a parità di mansioni e di anzianità lavorativa.

Le parti richiamano la giurisprudenza costituzionale, che ha ritenuto legittimi i divieti di cumulo tra pensione e stipendio, a patto che non incidano sulla proporzione tra la retribuzione e l'attività svolta (è citata la sentenza n. 220 del 2005).



La norma, nel determinare una riduzione o un mancato versamento dei contributi previdenziali, si tradurrebbe, per altro verso, in una decurtazione dell'ammontare della futura pensione e del trattamento di fine servizio dei pubblici dipendenti, lesiva dell'art. 38 Cost.

Le parti prospettano il contrasto con gli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., che tutelano l'autonomia e l'indipendenza della magistratura anche con riguardo al trattamento economico: sarebbe illegittima ogni forma di interferenza, atta a menomare la funzione giurisdizionale anche con riguardo agli aspetti retributivi che la contraddistinguono.

La previsione censurata, lungi dal configurarsi come misura eccezionale e limitata nel tempo, imporrebbe un sacrificio permanente e sproporzionato rispetto alle esigenze idonee a giustificarlo. Come emerge anche dalla relazione tecnica predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato, l'intervento normativo non produrrebbe alcun effetto di risparmio e sarebbe ispirato a «una scelta d'immagine puramente demagogica», che considera alla stregua di una «colpa» l'elevato livello di reddito raggiunto.

Le parti indicano, quale ulteriore elemento sintomatico dell'irragionevolezza, l'incoerenza della disciplina censurata con la designazione governativa dei consiglieri della Corte dei conti, indirizzata a funzionari pubblici di alto livello, che, in gran parte, hanno già maturato il diritto alla pensione.

Le parti paventano, inoltre, la lesione del buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto il meccanismo descritto renderebbe «assai ardua la futura scelta di consiglieri da parte del Governo»: da tale angolo visuale, è improbabile che funzionari di alto livello abbandonino una prestigiosa carriera, «per lavorare gratuitamente».

1.7.- Nei giudizi di cui al reg. ord. nn. 221, 222 e 228 del 2015, si è costituito anche l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con memoria del 23 novembre 2015, e ha chiesto di dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale, «per difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione», e, in subordine, di dichiararne «la infondatezza».

In punto di ammissibilità, l'INPS osserva che le ordinanze di rimessione presentano una «assoluta carenza di motivazione» e non si confrontano con la peculiare posizione dei ricorrenti, che già percepiscono, a titolo di trattamento di quiescenza, «somme che eccedono il limite massimo ora consentito nell'ambito del comparto pubblico».

La questione, ad ogni modo, non sarebbe fondata, sol che si consideri che la normativa «risponde ad evidenti obiettivi di contenimento, trasparenza e congruità della spesa pubblica - nel quadro dei doveri di solidarietà sociale, art. 2 Cost., e dei principi di buon andamento della amministrazione, art. 97 Cost. - assunti dal nostro Paese nell'ambito Comunitario».

Inoltre, il legislatore ben potrebbe adottare interventi rispettosi del principio di eguaglianza, volti a modificare in senso sfavorevole i rapporti di durata.

Non sarebbe fondato neppure il sospetto di violazione dell'art. 38 Cost., in quanto l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale non potrebbe apportare alcun incremento del trattamento previdenziale dei ricorrenti, beneficiari di pensioni che già superano il limite vigente nel comparto pubblico.

1.8.- Nel giudizio di cui al reg. ord. n. 221 del 2015, si sono costituiti, con memoria del 24 novembre 2015, C. B. ed altri, intervenuti ad adiuvandum nel giudizio principale in prossimità dell'udienza di trattazione del ricorso, dopo aver impugnato in via autonoma, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, i provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza limitativi del cumulo tra la remunerazione delle funzioni in corso di svolgimento e il trattamento di quiescenza già maturato.

I deducenti dichiarano di costituirsi nel giudizio di legittimità costituzionale, in qualità di parti costituite nel giudizio *a quo*, ancorché l'ordinanza di rimessione abbia dichiarato inammissibile il loro intervento.

La dichiarazione di inammissibilità dell'intervento, che differisce da una pronuncia di estromissione dal processo, non farebbe venir meno la qualità di parti, legittimate in tale veste a partecipare al giudizio di legittimità costituzionale.

Tale legittimazione, per altro verso, si fonderebbe sul pregiudizio immediato e inevitabile che si correla alla decisione della Corte.

I deducenti affermano l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente, dopo avere compiutamente ricostruito la fattispecie di causa e dopo avere escluso la praticabilità di un'interpretazione conforme a Costituzione.

Le questioni sarebbero rilevanti e fondate, anzitutto in riferimento all'art. 36 Cost.: il meccanismo denunciato condurrebbe a ingenti decurtazioni o all'azzeramento delle retribuzioni percepite nello svolgimento di funzioni, come quella di consigliere della Corte dei conti o del Consiglio di Stato, «di cruciale importanza e di grande responsabilità».

Sarebbero parimenti fondate le censure di violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto la norma impugnata sortisce l'effetto di precludere la nomina di figure di spicco, che vantano «esperienze particolari di amministrazione attiva», in contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione.



Peraltro, l'assetto delineato determinerebbe un'arbitraria disparità di trattamento tra i consiglieri che vedono remunerate le funzioni svolte e coloro che sopportano la decurtazione o l'azzeramento della retribuzione, non potendo beneficiare della deroga prevista per i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza.

I deducenti mostrano di condividere i rilievi del giudice rimettente in merito alla violazione degli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., e censurano il carattere permanente e sproporzionato del sacrificio imposto, che vale, senza alcun limite, anche per il futuro.

1.9.- Nei giudizi di cui al reg. ord. nn. 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229 e 230 del 2015, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibili o comunque manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

L'Avvocatura generale dello Stato, dopo avere ripercorso l'evoluzione delle misure di contenimento della spesa nel settore pubblico, replica che gli interessati, investiti dell'incarico di consiglieri della Corte dei conti, potrebbero scegliere di accettarlo, per il prestigio che implica, o di rifiutarlo. Ad ogni modo, il trattamento, che si assume foriero di sperequazioni ingiustificate, deriverebbe da una «scelta volontaria».

Peraltro, la posizione dei consiglieri della Corte dei conti di nomina governativa non potrebbe essere assimilata a quella dei consiglieri vincitori di concorso.

L'Avvocatura generale dello Stato ribadisce che gli stessi giudici rimettenti non hanno ritenuto di ravvisare alcuna violazione del principio di affidamento e che tale profilo, evocato dalle parti ricorrenti nei diversi giudizi principali, esula dal sindacato di legittimità costituzionale.

Quanto alla dedotta violazione degli artt. 36 e 38 Cost., l'atto di intervento puntualizza che la norma censurata «non limita in generale e direttamente il trattamento economico o previdenziale connesso allo svolgimento di una qualsivoglia attività lavorativa», ma soltanto il cumulo di trattamenti economici posti a carico della finanza pubblica.

Peraltro, le decurtazioni della retribuzione per l'attività successiva alla pensione sarebbero meramente eventuali e troverebbero applicazione solo nell'ipotesi di superamento del limite imposto dalla legge, che non ha riguardo alla retribuzione in sé considerata, ma al trattamento complessivo, derivante dal cumulo fra trattamento previdenziale già maturato e la retribuzione corrisposta «in virtù di un nuovo rapporto (liberamente accettato dall'interessato)».

La norma censurata non contravverrebbe ai principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto concorrerebbe «ad assicurare, mediante il rispetto del limite retributivo, una più equa redistribuzione di risorse pubbliche» e non avrebbe alcuna diretta incidenza sull'organizzazione amministrativa: l'incidenza sarebbe «indiretta (comunque conseguente ad iniziative individuali)».

La disciplina in esame, inoltre, non sarebbe all'origine di alcuna disparità di trattamento tra magistrati. Sarebbero «le singole posizioni retributive e contributive», frutto di «scelte individuali», a determinare la necessità di limitare l'ammontare complessivo degli emolumenti corrisposti.

L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost.: il *vulnus* all'indipendenza e all'autonomia della magistratura sarebbe adombrato in modo generico.

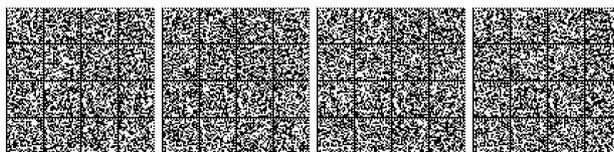
Da ultimo, la questione sarebbe inammissibile anche da un diverso punto di vista: nell'imputare al legislatore di non avere previsto ipotesi di incompatibilità o di decadenza o l'opzione per funzioni differenziate con minore compenso o del tutto onorarie e gratuite, i giudici a quibus censurano scelte eminentemente discrezionali del legislatore, e ipotizzano un intervento della Corte ben oltre i limiti di una pronuncia di accoglimento, contraddistinta da un «effetto meramente caducatorio».

2.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, con ordinanze iscritte ai nn. 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179 e 180 del reg. ord. 2016, censura l'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, per violazione degli artt. 3, 4, 36, 38, 95, 97, 100, 101, 104 e 108 Cost.

2.1.- Le controversie prendono le mosse dai ricorsi proposti dai consiglieri di Stato di nomina governativa contro i provvedimenti del Segretariato generale della giustizia amministrativa, che ha applicato l'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, disponendo la restituzione delle somme corrisposte in misura superiore al limite fissato dalla legge per il cumulo tra retribuzioni e pensioni a carico delle finanze pubbliche.

I ricorrenti hanno dedotto la violazione e la falsa applicazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, che prevede una deroga per i contratti e gli incarichi in corso, fino alla loro naturale scadenza. Il legislatore, difatti, avrebbe inteso salvaguardare i trattamenti già in corso, e il termine «incarico» denota qualsiasi conferimento di compiti da parte dell'amministrazione, anche nell'ambito di un rapporto di impiego non privatizzato.

L'amministrazione non avrebbe illustrato le ragioni che l'hanno indotta a ritenere inapplicabile la deroga in esame.



I ricorrenti, in via gradata, hanno prospettato, sotto svariati profili, l'illegittimità derivata dei provvedimenti impugnati, per illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013.

La limitazione della deroga solo ai dipendenti contrattualizzati o titolari di incarichi implicherebbe gravi disparità di trattamento e contrasterebbe con il principio di ragionevolezza.

I ricorrenti assumono che la fissazione di un tetto retributivo sia irragionevole. La disciplina della nomina governativa dei consiglieri di Stato «mira ad acquisire le competenze più solide e prestigiose disponibili nel mondo del diritto» e contempla come normale l'ipotesi della coesistenza del trattamento di quiescenza con la retribuzione.

Sarebbe violato anche il legittimo affidamento nella facoltà di cumulare il trattamento di quiescenza già acquisito con il trattamento retributivo, percepito per le funzioni di consigliere di Stato.

I ricorrenti denunciano il contrasto con il principio di ragionevolezza, con il diritto a un'equa retribuzione, anche differita, con il diritto alla tutela assistenziale e previdenziale e con il diritto al lavoro, in quanto «per effetto di tale disciplina, la retribuzione di attività lavorative connotate da elevatissimi standard qualitativi, svolte da funzionari pubblici in possesso di un grado di preparazione di assoluta eccellenza, viene sottoposta a ingenti decurtazioni e in non poche ipotesi addirittura azzerata», con conseguente pregiudizio per la tutela assistenziale, riconosciuta solo a chi versi la contribuzione.

In virtù del meccanismo censurato, figure di assoluto prestigio, sol perché beneficiarie di un trattamento di quiescenza prossimo o superiore al tetto di euro 240.000,00, si troverebbero costrette a percepire «una retribuzione esigua o addirittura inesistente», con pregiudizio per la libertà di esercitare una qualsiasi attività lavorativa.

La normativa sospettata di illegittimità costituzionale, penalizzando chi vanta esperienze particolari di amministrazione attiva, costringerebbe il Governo a scegliere come consiglieri di Stato figure meno qualificate, in contrasto con il principio di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione e sarebbe destinata a interferire con l'indirizzo politico-amministrativo che compete al Governo, così «distolto dal suo approdo più coerente e mortificato nella libertà della sua esplicazione».

I ricorrenti censurano, inoltre, la violazione degli artt. 3 e 53 Cost., in quanto la normativa in esame istituirebbe un prelievo di natura sostanzialmente tributaria, che grava soltanto sui pensionati titolari di incarichi o di rapporti di lavoro pubblici.

Sarebbero altresì violati gli artt. 3, 100, 101, 104 e 108 Cost.: la limitazione del trattamento retributivo dei magistrati non avrebbe portata temporale limitata, esulerebbe da un ragionevole e non arbitrario intervento perequativo e minerebbe l'indipendenza di chi è chiamato a esercitare funzioni giurisdizionali.

Risulterebbe violato anche l'art. 23 Cost., poiché la normativa in esame lascerebbe del tutto indefinita la questione della sorte della copertura assicurativa o delle modalità di recupero delle somme che superano il tetto indicato.

La difesa delle amministrazioni resistenti ha replicato che la norma censurata costituisce attuazione del principio del pareggio di bilancio, consacrato dall'art. 81 Cost., e mira al contenimento della spesa nel settore pubblico.

Quanto alla salvaguardia dei contratti e degli incarichi in corso, essa non si potrebbe applicare ai rapporti a tempo indeterminato regolati da norme di legge o da contratti collettivi e riguarderebbe unicamente rapporti a tempo determinato di fonte legale o convenzionale.

La normativa, inoltre, si prefiggerebbe di assicurare una più equa redistribuzione di risorse pubbliche e sarebbe in armonia con gli artt. 36 e 38 Cost.: le limitazioni inciderebbero sul cumulo dei trattamenti economici posti a carico delle finanze pubbliche, non sul trattamento economico o previdenziale connesso a qualsiasi attività lavorativa, e scatterebbero in via meramente eventuale.

Non sarebbe in discussione, inoltre, la corresponsione della retribuzione, ma soltanto il trattamento complessivo, derivante dal cumulo tra il trattamento previdenziale e la retribuzione percepita in forza di un nuovo rapporto di lavoro liberamente accettato.

2.2.- Il giudice rimettente ritiene, in consonanza con quanto affermato dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio nell'ordinanza iscritta al n. 220 del registro ordinanze 2015, che siano rilevanti e non manifestamente infondate talune questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013.

2.2.1.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che i provvedimenti impugnati «trovano la loro indefettibile base normativa nell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013» e, pertanto, l'accoglimento della questione determinerebbe «l'illegittimità derivata degli atti amministrativi impugnati con il conseguente accoglimento del ricorso che altrimenti - alla stregua delle pregresse considerazioni - dovrebbe essere respinto».

La deroga per i contratti e gli incarichi in corso non troverebbe applicazione per l'esercizio in atto di una funzione giurisdizionale togata, in virtù dell'inserimento a pieno titolo in un «plessso giurisdizionale»: da tale funzione esulerebbe ogni carattere di temporaneità.



Sarebbe priva di pregio la censura di violazione dell'art. 3 Cost., con riguardo alla mancata estensione di tale deroga, riferita ai soli rapporti a tempo determinato, di fonte convenzionale, instaurati tra le amministrazioni pubbliche e i soggetti privati, rapporti che non potrebbero essere equiparati ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato, caratterizzati dall'esercizio di una funzione pubblica di natura giurisdizionale, «assistita dalle garanzie di stabilità e di inamovibilità».

2.2.2.- Il giudice rimettente condivide i rilievi già svolti dalla sezione prima dello stesso Tribunale amministrativo regionale del Lazio, nell'ordinanza iscritta al n. 220 del reg. ord. 2015, in ordine all'infondatezza delle censure di violazione del principio di affidamento e dell'art. 53 Cost.

Quanto al primo aspetto, il Tribunale rimettente sottolinea che, nell'accettare il nuovo incarico, i consiglieri di Stato erano a conoscenza delle disposizioni restrittive, volte a razionalizzare la «c.d. "giungla retributiva"», e non avrebbero certo potuto fare assegnamento su un'eventuale deroga a loro favore.

Per quel che riguarda il secondo profilo, la disciplina in esame, ispirata a finalità di contenimento, trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica, implicherebbe «una progressiva decurtazione, disciplinata *ex lege*, dei possibili ulteriori redditi al raggiungimento del tetto prefissato», senza operare discriminazioni di sorta. La legge, lungi dall'imporre un prelievo forzoso sulle somme percepite dall'interessato oltre il tetto retributivo, si limiterebbe a imporre un tetto all'erogazione di emolumenti e pensioni a carico della finanza pubblica.

2.2.3.- Il giudice rimettente, disattese tali censure, reputa essenziale, nello scrutinio di legittimità costituzionale, non tanto l'elevata qualità dell'attività svolta da funzionari pubblici di assoluta eccellenza, poiché in tale ottica si potrebbe giustificare un incarico onorario, quanto piuttosto lo svolgimento continuativo di una funzione giurisdizionale, con tutte le prerogative e le responsabilità connesse.

Alla luce di tali premesse, il giudice *a quo* assume che la disciplina in esame, nel determinare una forte riduzione o un azzeramento della remunerazione della funzione di consigliere di Stato, con una conseguente decurtazione dei contributi previdenziali e del trattamento pensionistico derivante dall'accumulo del montante contributivo, violi molteplici parametri costituzionali.

Si profilerebbe, in primo luogo, una violazione dell'art. 3 Cost., in ragione dell'arbitraria disparità di trattamento tra soggetti che svolgono le medesime funzioni, come i consiglieri di Stato per concorso o per nomina governativa.

La disciplina censurata contrasterebbe con l'art. 4 Cost., perché lesiva del diritto al lavoro, e con il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato (art. 36 Cost.), in quanto costringerebbe a svolgere «una funzione di cruciale importanza e di grande responsabilità - qual è quella di Consigliere di Stato - percependo una retribuzione esigua o addirittura azzerata».

Non si potrebbero, difatti, considerare «fungibili il trattamento pensionistico per un'attività precedente e il compenso per un'attività in atto, ove consentita nell'ambito dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione».

La normativa in esame violerebbe anche l'art. 38 Cost., poiché la drastica riduzione o l'azzeramento della retribuzione, e quindi della relativa contribuzione, precluderebbero la conseguente implementazione della tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento.

Sarebbero violati anche gli artt. 95 e 97 Cost., in quanto la disciplina condurrebbe a un'organizzazione irragionevole, contraria al buon andamento, «mediante l'indifferenziato affidamento, a titolo oneroso ovvero a titolo gratuito, di funzioni di dichiarata rilevanza, impegno e delicatezza» e distoglierebbe l'indirizzo politico-amministrativo del Governo dal suo approdo più coerente, mortificandone la libera esplicazione.

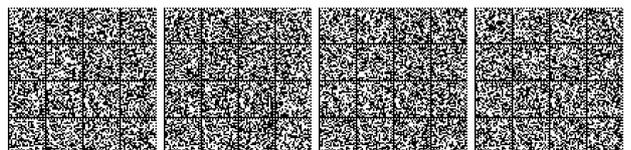
Da ultimo, il giudice rimettente denuncia il contrasto con gli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., e asseriscono che le limitazioni retributive in esame attentano all'indipendenza degli organi giurisdizionali, tutelata anche per quel che attiene al trattamento economico.

2.3.- Nei giudizi di cui al reg. ord. nn. 172, 173, 174, 175, 177, 178 e 180 del 2016, il 18 ottobre 2016 si sono costituiti, con separate memorie, M. M., M. Z., A. P., V. S., E. T., P. L.R., C. B. ed altri, parti ricorrenti nei giudizi a quibus, e hanno chiesto, in via principale, di dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale o, in subordine, di accoglierla in riferimento agli artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108 Cost.

Le parti premettono che l'ordinanza di rimessione ricostruisce in maniera esaustiva la vicenda processuale e il quadro normativo di riferimento e motiva in maniera convincente in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Le parti contestano le asserzioni del giudice *a quo* in ordine all'inapplicabilità della deroga prevista per i contratti e gli incarichi in corso.

Nei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione la legge fisserebbe il limite massimo di età e imporrebbe il collocamento a riposo, quando tale limite sia superato. Pertanto, anche in tali fattispecie, sarebbe possibile individuare una scadenza.



L'interpretazione privilegiata dal giudice rimettente, per contro, vanificherebbe la finalità di prevedere una norma transitoria, idonea ad assicurare la gradualità dell'intervento legislativo e a temperarne l'efficacia retroattiva.

In ragione dei naturali limiti di età, che contraddistinguono il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, non vi sarebbe ragione di distinguere tra incarichi e ruoli "ordinari" e "onorari" o "straordinari".

Un'interpretazione conforme a Costituzione, atta a salvaguardare la lettera e lo spirito della legge e la gradualità della transizione, consentirebbe alla Corte di pervenire a una pronuncia interpretativa di rigetto.

Ove non si ritenesse praticabile tale strada, la questione dovrebbe essere dichiarata fondata.

La disciplina in esame, difatti, decurterebbe in misura ingente e, in alcuni casi, porterebbe ad azzerare la retribuzione di attività lavorative connotate da elevati livelli qualitativi.

Lo Stato, pur avvalendosi dell'opera altamente qualificata di funzionari che hanno ricoperto incarichi apicali nell'amministrazione statale, pretenderebbe di esimersi dal pagamento della retribuzione.

Gli interessati, al fine di percepire il trattamento pensionistico, frutto di cospicui versamenti contributivi, avrebbero l'unica possibilità di rinunciare all'incarico.

Problematiche, oltre che rivelatrici dell'irragionevolezza della norma, sarebbero le implicazioni della disciplina censurata sulla responsabilità dei giudici, con peculiare riguardo alla misura della rivalsa dello Stato, limitata a una percentuale dello stipendio del magistrato. Lo Stato si vedrebbe preclusa l'azione di rivalsa, se si dovesse attribuire rilievo allo stipendio concretamente percepito dal singolo magistrato, nel caso di specie esiguo o insussistente, o dovrebbe esercitare la rivalsa, in base allo stipendio che astrattamente il magistrato avrebbe percepito.

In un caso, risulterebbe affievolita l'afflittività dell'istituto della responsabilità dei giudici, nell'altro caso si esporrebbe un servitore dello Stato all'azione di rivalsa, senza alcuna contropartita in termini di remunerazione delle funzioni svolte.

Sarebbero lesi anche i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione: la nomina governativa di una limitata percentuale dei consiglieri di Stato perseguirebbe l'obiettivo di valorizzare esperienze particolari di amministrazione attiva e, tuttavia, lo Stato, in virtù della disciplina sospettata di illegittimità costituzionale, non potrebbe premiare chi vanta le esperienze più qualificate.

Tale assetto determinerebbe, per un verso, un'arbitraria disparità di trattamento quanto alla retribuzione o alla mancata retribuzione della medesima attività professionale e, per altro verso, un'organizzazione irragionevole, contraria al buon andamento costituzionalmente tutelato.

Altro profilo di disparità di trattamento emergerebbe dalla comparazione tra chi abbia un contratto e un incarico in corso, escluso dall'applicazione della nuova disciplina fino alla scadenza del contratto e dell'incarico, e chi, per contro, debba sopportare l'azzeramento e la grave decurtazione della retribuzione dovuta, sol perché titolare di un rapporto d'ufficio.

La norma censurata, che si risolverebbe in un sacrificio permanente, privo di ogni carattere di gradualità e di proporzionalità e di ogni logica perequativa, violerebbe l'indipendenza dei magistrati, che ha il suo presidio anche nelle garanzie del trattamento economico.

2.3.1.- Il 1° marzo 2017, in vista dell'udienza, le parti costituite hanno depositato distinte memorie per confermare le conclusioni già formulate nell'atto di costituzione e confutare gli argomenti addotti dall'Avvocatura generale dello Stato.

Le parti hanno ribadito che, nel fissare un tetto retributivo riguardante stipendi e pensioni, è precluso al legislatore lasciare prive di ogni retribuzione o retribuire in misura insufficiente prestazioni lavorative «di altissima qualificazione».

La disciplina in esame dissuaderebbe le migliori professionalità dall'accettare la nomina e così priverebbe la pubblica amministrazione di «apporti essenziali, in violazione del principio di buon andamento e con evidenti rischi per la funzionalità dell'Istituto, onerato di compiti sempre più gravosi, ma non dotato di tutte le risorse umane che in astratto dovrebbero spettargli».

Le parti contestano le deduzioni dell'Avvocatura generale dello Stato con riguardo all'inammissibilità delle censure di violazione degli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost.: lungi dall'essere generica, la prospettazione dei giudici rimettenti sarebbe corredata da notazioni pertinenti ed esaustive, coerenti con la giurisprudenza costituzionale.

Non sussisterebbe alcuna ragione di inammissibilità, legata alla tipologia dell'intervento richiesto, che è meramente ablativo e non invade lo spazio riservato alla discrezionalità legislativa.

Le parti argomentano, inoltre, che occorre privilegiare un'interpretazione idonea ad armonizzare la norma censurata con i parametri costituzionali invocati.



La deroga prevista per i contratti e gli incarichi in corso sarebbe applicabile anche al caso in esame, in quanto la formula adoperata dal legislatore suona come un'endiadi e ricomprende «ogni tipo di rapporto alle dipendenze dell'Amministrazione pubblica, quale che sia la veste formale ch'esso assume (rapporto di lavoro contrattualizzato, rapporto di servizio in regime di diritto pubblico, incarico temporaneo o a tempo indeterminato, etc.)».

La deroga dovrebbe applicarsi indistintamente al pubblico impiego privatizzato e al pubblico impiego non privatizzato, come traspare anche dal parallelismo con l'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che menziona i rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni, nell'ambito del pubblico impiego privatizzato, e il personale in regime di diritto pubblico del pubblico impiego non privatizzato.

A favore di tale interpretazione militerebbe la stessa formulazione testuale della norma, che si applica ai trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche e comprende così tutti i trattamenti in questione «a prescindere dalla fonte generatrice del rapporto di lavoro o di impiego».

Peraltro, all'atto di accettazione della nomina, non erano stati ancora introdotti i limiti retributivi in questione, che hanno inciso in modo improvviso e imprevedibile su rapporti di durata.

L'Avvocatura generale dello Stato, pur non contestando che la norma disincentivi le migliori professionalità dall'accettare la nomina a consigliere di Stato e che la nomina a consigliere di Stato derivi dalla valutazione delle attitudini a svolgere una determinata funzione, non trarrebbe da tale affermazione «le doverose e logiche conseguenze».

Le parti soggiungono che, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, la piena funzionalità dell'istituto richiede un tenzionale equilibrio tra la componente di provenienza concorsuale e quella di nomina governativa.

L'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, non considera che la norma censurata, nella misura in cui disciplina il cumulo di trattamenti retributivi e previdenziali, produce l'effetto di limitare in via generale e diretta il trattamento economico o previdenziale connesso allo svolgimento di qualsiasi tipo di attività.

In tal modo, la retribuzione «di attività lavorative connotate da elevatissimi standard qualitativi, svolte da funzionari pubblici in possesso di un grado di preparazione di assoluta eccellenza», sarebbe sottoposta a ingenti decurtazioni o finanche azzerata, con conseguente pregiudizio per i consiglieri di nomina governativa.

Sia che incida sul trattamento retributivo, com'è avvenuto nel caso di specie, sia che operi sul trattamento pensionistico già maturato, vanificando i cospicui versamenti contributivi operati per un periodo particolarmente lungo, la decurtazione in esame si rivelerebbe comunque lesiva degli artt. 3, 36 e 38 Cost.

Non può sostenersi, come parrebbe adombrare l'Avvocatura generale dello Stato, che la tutela costituzionale delle retribuzioni e dei trattamenti pensionistici non trovi applicazione per le retribuzioni e i trattamenti pensionistici più alti, sottoposti a straordinari versamenti di carattere solidaristico, come di fatto è avvenuto.

Il regime del cumulo, inoltre, non sarebbe strutturato in modo ragionevole, visto che potrebbe condurre all'azzeramento della retribuzione.

Le parti, da ultimo, rilevano che le decurtazioni censurate, prive di ogni carattere di gradualità e di proporzionalità, incidono in *peius* sul trattamento retributivo spettante ai magistrati, compromettendone l'autonomia e l'indipendenza.

2.4.- Nei giudizi di cui al reg. ord. nn. 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179 e 180 del 2016 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibile o comunque manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sulla base degli argomenti illustrati anche nei giudizi promossi dai consiglieri della Corte dei conti di nomina governativa (*cf.* retro punto 1.9.).

L'atto di intervento sottolinea la diversità dell'incarico di consigliere di Stato di nomina governativa rispetto all'incarico di consigliere di Stato per concorso e soggiunge che il tetto retributivo è posto a un livello così elevato da escludere la violazione dei principi in materia retributiva e previdenziale.

3.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, con ordinanza iscritta al n. 211 del reg. ord. 2016, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 36, 38, 100, 101, 104 e 108 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, e dell'art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

3.1.- Il Tribunale rimettente è chiamato a decidere sul ricorso proposto da F. I., che ha chiesto l'accertamento del diritto a cumulare per intero, o nella misura ritenuta di giustizia, il trattamento economico annuo spettante ai magistrati ordinari alla settima valutazione di professionalità e la speciale indennità pensionabile di cui all'art. 5, terzo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), correlata all'incarico di capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, ricoperto dal 4 agosto 2008 al 16 febbraio 2012.



Il ricorrente ha contestato le decurtazioni operate in applicazione dell'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, dell'art. 1, commi 458, 459, 471 e 473, della legge n. 147 del 2013, e dell'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014.

In particolare, il ricorso verte sulla decurtazione del trattamento economico annuo, in applicazione dell'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, e sull'interruzione della corresponsione dell'assegno pensionabile relativo alla speciale indennità prevista dall'art. 5, terzo comma, della legge n. 121 del 1981.

Il ricorrente, a fondamento dell'impugnazione, ha dedotto che la limitazione, prevista dall'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, configura un prelievo obbligatorio sulle retribuzioni, lesivo degli artt. 3 e 53 Cost., in quanto idoneo a costituire una decurtazione patrimoniale definitiva a carico dei soli dipendenti pubblici.

Tale decurtazione, destinata a ripercuotersi sulle retribuzioni e sulle indennità già maturate, vanificherebbe il legittimo affidamento e, lungi dal porsi come misura graduale e progressiva, si risolverebbe in un «taglio della retribuzione improvviso e arbitrario», privo di «finalità perequativa o armonizzatrice dei trattamenti economici toccati», in violazione degli artt. 3, 4, 36 e 38 Cost.

La decurtazione configgerebbe con il diritto al lavoro e con il diritto a una retribuzione «proporzionata alla qualità e alla quantità del lavoro svolto» e lederebbe anche l'indipendenza e l'autonomia della magistratura, tutelata dagli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost.

Il ricorrente ha lamentato l'erronea applicazione dell'art. 1, commi 458 e 459, della legge n. 147 del 2013, riguardante esclusivamente gli impiegati civili dello Stato e non la peculiare categoria dei magistrati.

L'amministrazione si è costituita in giudizio per affermare la legittimità e la doverosità del suo operato.

Il Tribunale rimettente espone che il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 308 del 29 gennaio 2016, ha riformato l'ordinanza cautelare emessa in prime cure l'8 ottobre 2015 (ordinanza n. 4261 del 2015), che ha rigettato la domanda incidentale di sospensione degli atti impugnati.

Il Consiglio di Stato, in sede di gravame, ha ritenuto di apprezzare favorevolmente le esigenze dell'appellante, trasmettendo gli atti al giudice di primo grado ai fini della sollecita fissazione dell'udienza di merito e del compiuto esame delle questioni di legittimità costituzionale, ritenute dal Consiglio di Stato rilevanti e non manifestamente infondate.

3.2.- Il giudice *a quo*, poste tali premesse, osserva che occorre distinguere le doglianze che investono la violazione dell'art. 1, commi 458 e 459, della legge n. 147 del 2013 e che necessitano di approfondimenti istruttori, dai dubbi di legittimità costituzionale concernenti l'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011 e l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014.

Le questioni di legittimità costituzionale riguardanti tali ultime previsioni, che hanno ad oggetto «disposizioni normative logicamente indipendenti», «susceptibili di essere trattate in modo disgiunto e autonomo», sarebbero rilevanti, in quanto i provvedimenti impugnati «trovano un'indefettibile base normativa» nelle norme citate e sarebbero travolti per effetto di una pronuncia di accoglimento.

3.3.- Il giudice rimettente, in primo luogo, disattende le censure incentrate sulla violazione del principio di affidamento e degli artt. 3 e 53 Cost.

Il tetto economico risponderebbe «agli obiettivi d'interesse pubblico generale lasciati alla discrezionalità dei singoli Stati quanto al contenimento, alla trasparenza ed alla congruità della spesa pubblica, nel quadro dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione e dei principi di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.» e non lederebbe alcun affidamento meritevole di tutela.

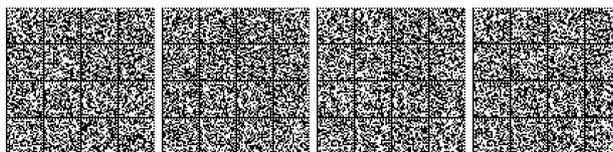
Inoltre, ad avviso del Tribunale rimettente, la decurtazione dei redditi, superiori al limite predeterminato dalla legge, non integra un'imposizione fiscale e un prelievo forzoso.

Il giudice *a quo* assume che la disciplina degli artt. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011 e dall'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, nello stabilire un tetto massimo agli emolumenti e una consistente decurtazione della remunerazione che spetta al ricorrente come giudice ordinario e una conseguente decurtazione del diritto al trattamento di fine servizio e pensionistico, contrasti con disparati precetti della Carta fondamentale.

Il giudice rimettente ravvisa una violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di ragionevolezza.

Lo Stato, pur scegliendo di avvalersi dell'apporto professionale del ricorrente, irragionevolmente si «auto-esonera» dal pagamento della retribuzione, senza porre alcuna deroga a tale tetto, «malgrado l'elevatissimo standard professionale raggiunto in ragione della delicatezza e dell'impegno delle funzioni da svolgere», e senza prevedere «una opzione per funzioni più limitate e retribuite in minor misura, oppure del tutto onorarie e gratuite».

Sarebbe violato anche l'art. 4 Cost., poiché il meccanismo del tetto massimo degli emolumenti comprimerebbe il diritto al lavoro.



Le norme censurate contrasterebbero con l'art. 36 Cost., in quanto, nel ridurre notevolmente la remunerazione dell'esercizio della funzione di giudice ordinario, lederebbero il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto.

Il giudice rimettente denuncia anche il contrasto con l'art. 38 Cost., poiché «la drastica riduzione della retribuzione - e quindi della relativa contribuzione - precludono la conseguente implementazione della tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento».

Da ultimo, il TAR rimettente dubita della legittimità costituzionale della disciplina con riferimento agli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., in quanto le norme censurate pregiudicherebbero l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, tutelate anche con riguardo al trattamento economico.

3.4.- Con memoria del 15 novembre 2016, si è costituito in giudizio F. I. e ha chiesto di accogliere la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

Le norme censurate, nel determinare una decurtazione del trattamento retributivo e di quello pensionistico, sarebbero prive di ogni finalità di armonizzazione e perequazione e di ogni carattere di gradualità e di progressività: da tali caratteristiche scaturisce l'irragionevolezza della previsione censurata, lesiva di diritti soggettivi perfetti, tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost.

La parte paventa il rischio che le norme impugnate, in contrasto con l'art. 97 Cost., distolgano «le migliori professionalità» dall'impiego pubblico, che vedrebbe così scemare la capacità di attrarre le eccellenze.

La norma, peraltro, destinata a pregiudicare la sola posizione dei dipendenti pubblici, sarebbe foriera di disparità di trattamento e porrebbe a repentaglio anche l'autonomia e l'indipendenza della magistratura.

La parte soggiunge che l'indennità legata all'incarico di direttore dell'amministrazione penitenziaria non è un privilegio, ma vale a compensare la gravosità e i rischi del peculiare ufficio ricoperto.

3.4.1.- Nel giudizio è intervenuto, il 15 novembre 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibile o manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale.

La difesa dello Stato evidenzia che l'ordinanza di remissione non specifica in quale modo la nuova normativa incida sulla situazione del ricorrente e ritiene pertanto inammissibile la questione, per omessa motivazione sulla rilevanza.

Il superamento del limite retributivo di euro 240.000,00 annui si registrerebbe soltanto per l'indennità che il ricorrente percepisce come capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria: tale indennità, tuttavia, sarebbe stata soppressa per effetto dell'art. 1, commi 458 e 459, della legge n. 147 del 2013.

Ove il Tribunale rimettente dovesse concludere per la legittimità di tale eliminazione, la questione di legittimità costituzionale diventerebbe priva di rilevanza, in quanto lo stipendio spettante al ricorrente si collocherebbe ben al di sotto del tetto retributivo di 240.000,00 euro.

La questione sarebbe rilevante soltanto se al ricorrente spettasse l'indennità di capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, ma tali profili non emergerebbero nell'ordinanza di remissione.

Non sarebbe pertinente il richiamo alle altre ordinanze di remissione del Tribunale amministrativo per il Lazio, che riguardano la peculiare vicenda dei consiglieri di Stato e della Corte dei conti di nomina governativa, già titolari di pensioni pubbliche, e la fattispecie del cumulo tra pensione e reddito.

Peraltro, tali ordinanze avrebbero reputato legittimo un limite di carattere generale ai compensi erogati a carico delle finanze pubbliche, limitandosi a censurare la persistente vigenza di tale limite anche nel caso di contemporanea spettanza di un trattamento pensionistico.

Le censure di violazione degli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost. sarebbero inammissibili, in quanto formulate in termini generici.

3.5.- Nell'approssimarsi dell'udienza, il 1° marzo 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha depositato una memoria illustrativa, in cui ha confermato le conclusioni già formulate in ordine all'inammissibilità e, in subordine, all'infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Quanto all'inammissibilità, la difesa dello Stato ribadisce che la causa relativa alla legittimità della soppressione dell'assegno ad personam non è stata ancora decisa dal Tribunale rimettente. Nel caso di rigetto del ricorso su tale punto, la questione di legittimità costituzionale sarebbe irrilevante, poiché il ricorrente non supererebbe il tetto retributivo di 240.000,00 euro.

La questione non sarebbe comunque fondata. Secondo la stessa giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 153 del 2015), le norme impugnate sono riconducibili a un più ampio intervento di revisione della spesa pubblica e si pongono come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.



Non sussisterebbe la violazione degli artt. 36 e 38 Cost., poiché la congruità del trattamento retributivo, che si riflette anche sull'adeguatezza del trattamento previdenziale, deve essere valutata nel suo complesso e non già con riguardo alle singole voci.

Inoltre, la norma censurata, che ha inciso solo sull'assegno percepito dal ricorrente come capo dell'amministrazione penitenziaria, non avrebbe in alcun modo compromesso l'autonomia e l'indipendenza della magistratura.

4.- All'udienza pubblica, le parti hanno chiesto l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle memorie scritte.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con venti ordinanze, undici delle quali (iscritte al reg. ord. 2015 dal n. 220 al n. 230) emesse in giudizi promossi da consiglieri della Corte dei conti, e nove (iscritte al reg. ord. 2016 dal n. 172 al n. 180) emesse in giudizi promossi da consiglieri di Stato di nomina governativa, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», in riferimento a molteplici parametri della Carta fondamentale.

La norma censurata vieta alle amministrazioni e agli enti pubblici di erogare, a beneficio di soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, superino il limite di 240.000,00 euro annui.

La disciplina include anche i vitalizi fra i trattamenti pensionistici e si estende agli organi costituzionali, che ne attuano i principi «nel rispetto dei propri ordinamenti».

Al limite in esame non sono assoggettati «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza».

Il giudice rimettente, disattese le eccezioni di illegittimità costituzionale fondate sul contrasto con il principio di affidamento e con l'art. 53 Cost., assume che la normativa, recata dalla legge n. 147 del 2013, violi il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

Lo Stato, pur giovandosi del qualificato apporto professionale dei consiglieri della Corte dei conti e del Consiglio di Stato di nomina governativa, sceglierebbe irragionevolmente di «auto-esonerarsi» dal pagamento della retribuzione, sol perché i giudici designati già percepiscono un trattamento previdenziale in relazione a una pregressa attività di lavoro.

Le censure si appuntano anche sull'ingiustificata disparità di trattamento tra consiglieri vincitori di concorso e consiglieri di nomina governativa: a parità di attribuzioni e competenze, la norma censurata discriminerebbe i consiglieri di Stato e della Corte dei conti di nomina governativa, esposti al rischio di non essere retribuiti, in ragione del trattamento pensionistico ad altro titolo goduto, rispetto ai consiglieri vincitori di concorso, regolarmente retribuiti.

Una disciplina così congegnata lederebbe il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (art. 36 Cost.), poiché considera fungibili, in contrasto con il precetto costituzionale, «il trattamento pensionistico per un'attività precedente e il compenso per un'attività in atto, ove consentita nell'ambito dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione».

La retribuzione non potrebbe essere determinata in base all'ammontare della pensione maturata per una precedente attività professionale, elemento privo di ogni attinenza con il parametro della quantità e della qualità del lavoro svolto.

Il giudice rimettente denuncia il contrasto con l'art. 38 Cost., in quanto la drastica riduzione o l'azzeramento della contribuzione comprometterebbero la tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento in rapporto alla retribuzione concretamente percepita.

La normativa sospettata di illegittimità costituzionale si porrebbe in contrasto anche con il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), poiché sarebbe all'origine di «una irragionevole organizzazione contraria al buon andamento amministrativo mediante l'indifferenziato affidamento, a titolo oneroso ovvero a titolo gratuito, di funzioni di dichiarata rilevanza, impegno e delicatezza».

Nei giudizi instaurati dai consiglieri di Stato di nomina governativa, il Tribunale rimettente, nel recepire le eccezioni formulate dalle parti, ravvisa la violazione dell'art. 95 Cost., evocato congiuntamente con l'art. 97 Cost.: l'indirizzo politico-amministrativo del Governo, che si esprime nella nomina dei consiglieri di Stato e della Corte dei conti e nella scelta delle persone più idonee a ricoprire l'incarico, sarebbe «distolto dal suo approdo più coerente e mortificato nella libertà della sua esplicazione».



In tutte le ordinanze il giudice rimettente prospetta, da ultimo, il contrasto con gli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., alla luce dell'incidenza della normativa censurata sulla retribuzione spettante per l'esercizio della funzione giurisdizionale: l'autonomia e l'indipendenza della magistratura sarebbero presidiate anche per quel che attiene al trattamento retributivo, e la Carta fondamentale, a tale riguardo, precluderebbe ogni interferenza indebita.

2.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con l'ordinanza iscritta al n. 211 del registro ordinanze 2016, dubita della legittimità costituzionale delle norme riguardanti il "tetto retributivo" nel comparto pubblico, racchiuse nell'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e nell'art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Il Tribunale rimettente, adito da un magistrato ordinario che era stato a capo dell'amministrazione penitenziaria, censura le limitazioni al trattamento economico annuo onnicomprensivo del personale, anche in regime di diritto pubblico, che intrattenga rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali.

L'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011 pone come limite invalicabile, per gli emolumenti e le retribuzioni a carico delle finanze pubbliche, il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione, oggi determinato in 240.000,00 euro annui, al lordo di contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali destinati a gravare sul dipendente (art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014).

Il giudice *a quo* argomenta che tale limitazione riduce notevolmente «la remunerazione dell'esercizio della funzione di giudice ordinario», in contrasto con l'art. 36 Cost., che prescrive la proporzione tra la retribuzione corrisposta e la quantità e la qualità del lavoro prestato.

La disciplina restrittiva, inoltre, produrrebbe una «corrispondente decurtazione del trattamento di fine servizio e pensionistico». La riduzione della retribuzione sarebbe di ostacolo alla «implementazione della tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento», in antitesi con il precetto di adeguatezza, consacrato dall'art. 38 Cost.

Un meccanismo di tal fatta si risolverebbe in «una violazione del diritto al lavoro», tutelato dall'art. 4 Cost.

La scelta dello Stato di avvalersi dell'apporto professionale del ricorrente e, in pari tempo, «di auto-esonerarsi» dal pagamento della retribuzione, a dispetto dell'elevatissimo «standard professionale raggiunto in ragione della delicatezza e dell'impegno delle funzioni da svolgere», sarebbe «costituzionalmente irragionevole».

Ad avviso del giudice rimettente, le ripercussioni della norma censurata sulla retribuzione minano le garanzie di autonomia e di indipendenza della magistratura, estese anche al trattamento retributivo.

3.- I giudizi, in quanto hanno ad oggetto questioni inscindibilmente connesse e parametri costituzionali in larga parte coincidenti, vanno riuniti per essere decisi con unica sentenza.

4.- Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dai Tribunali rimettenti, non incorrono nei profili di inammissibilità, segnalati dalle parti.

5.- La questione di legittimità costituzionale, riguardante il cumulo tra pensioni e retribuzioni, non presenta i profili di inammissibilità prospettati - in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza - nelle memorie di costituzione delle parti e nell'atto di intervento.

5.1.- È prioritario l'esame dell'eccezione proposta dalle parti costituite nei giudizi di cui al reg. ord. nn. 172, 173, 174, 175, 177, 178 e 180 del 2016.

All'esito di un articolato percorso argomentativo, le parti pervengono alla conclusione che la norma censurata sia inapplicabile e che operi la deroga prevista per i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza.

L'assunto non può essere condiviso.

L'esclusione della deroga, sancita per i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza, attiene al profilo della rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Se operasse la deroga, invocata dalle parti, non verrebbe in rilievo la disciplina restrittiva del cumulo tra pensioni e retribuzioni e la questione di legittimità costituzionale, sollevata dai Tribunali rimettenti, sarebbe irrilevante.

Trattandosi di profilo inerente alla rilevanza, questa Corte non è chiamata a sindacare la fondatezza delle diverse interpretazioni che si contendono il campo, ma soltanto a valutare se sia implausibile la premessa ermeneutica dalla quale muovono i giudici a quibus per avvalorare la rilevanza del dubbio di legittimità costituzionale.

I giudici rimettenti muovono dal presupposto che l'esenzione sancita per i contratti e gli incarichi in corso abbia una portata precettiva precisa, circoscritta ai rapporti intrinsecamente temporanei. La clausola non si applicherebbe, dunque, a un rapporto di ufficio, tendenzialmente stabile e svincolato da un termine di durata preconstituito.



Quanto alla discriminazione che tale lettura determinerebbe tra rapporti di ufficio e contratti e incarichi temporanei, i giudici rimettenti si fanno carico delle obiezioni mosse dalle parti e ritengono censurabile non già il più rigoroso regime previsto per i rapporti di ufficio, ma la salvaguardia disposta dal legislatore per i contratti e gli incarichi in corso, proprio in ragione dell'elemento distintivo della loro temporaneità.

Per corroborare l'interpretazione prescelta, essi pongono l'accento sull'accezione tecnica puntuale della dizione "contratti e incarichi in corso", che vale a differenziarli rispetto al rapporto d'ufficio, assistito da peculiari garanzie di stabilità.

Da questo angolo visuale, il concetto di incarico, significativamente accostato al vocabolo "contratto", evocerebbe, anche secondo il significato proprio delle parole (art. 12 delle preleggi), una prospettiva di temporaneità. La scadenza dell'incarico, indicata nell'incarico stesso, differisce dalla durata massima legale di un rapporto di ufficio, determinata in ragione dei limiti d'età di volta in volta stabiliti dalla legge.

Alla luce di tale ampio percorso ricostruttivo, motivato in modo esauriente e attento alle contrapposte prospettazioni delle parti, non si può ritenere implausibile la premessa ermeneutica dei giudici rimettenti, che fonda la motivazione sulla rilevanza.

5.2.- Attengono al profilo della rilevanza anche le eccezioni formulate dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), costituitosi nei giudizi di cui al reg. ord. nn. 221, 222 e n. 228 del 2015.

L'ente previdenziale sottolinea che l'accoglimento della questione non avrebbe alcun riflesso sui giudizi a quibus, in quanto i ricorrenti già percepiscono trattamenti previdenziali superiori al limite previsto nel comparto pubblico e l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale non potrebbe apportare alcuna utilità concreta in ordine all'ammontare del trattamento previdenziale percepito.

Neppure tale eccezione è fondata.

Il nucleo delle censure risiede nel fatto che i ricorrenti, proprio per effetto della disciplina censurata, che impedisce di cumulare pensioni e retribuzioni a carico delle finanze pubbliche oltre il tetto di 240.000,00 euro lordi annui, non beneficino di alcuna retribuzione per le funzioni di consiglieri della Corte dei conti e del Consiglio di Stato.

Le previsioni limitative indicate intaccano la retribuzione per le funzioni attualmente svolte e non già il trattamento previdenziale.

Ove il limite censurato fosse rimosso, sarebbe possibile cumulare integralmente, così come auspicano i ricorrenti, le pensioni già maturate e le retribuzioni per la funzione giurisdizionale svolta.

Tali considerazioni confermano la rilevanza della questione sollevata.

5.3.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità della questione sotto un diverso profilo, che investe la natura manipolativa dell'intervento richiesto a questa Corte.

I giudici rimettenti, nel porre in risalto il carattere indiscriminato del tetto tra pensioni e retribuzioni, lamentano che il legislatore non abbia contemplato deroghe e opzioni graduali, modulate anche sulla base dell'esercizio di funzioni più limitate o retribuite in misura più esigua.

A dire dell'Avvocatura generale dello Stato, le censure, nei termini in cui sono formulate, sconfinano nello spazio riservato alla discrezionalità legislativa, chiamata a modulare la disciplina e a graduarne gli effetti, se necessario attraverso la previsione di ipotesi intermedie.

Anche quest'eccezione deve essere disattesa.

I giudici rimettenti, pur esplorando la praticabilità di una disciplina più flessibile, sollecitano a questa Corte un intervento teso a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma censurata e non a manipolarne il contenuto in modo non costituzionalmente obbligato (in termini analoghi, sentenza n. 16 del 2017, punto 5.2. del Considerato in diritto).

5.4.- L'Avvocatura generale dello Stato ravvisa un ulteriore profilo di inammissibilità nella carenza della motivazione sulla non manifesta infondatezza, con riguardo alla violazione degli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost.

Neppure tale eccezione può essere accolta.

Le censure, formulate dai giudici a quibus in termini tutt'altro che assertivi e generici, sono suffragate dal richiamo alla giurisprudenza di questa Corte (le sentenze n. 223 del 2012 e n. 1 del 1978), che ha approfondito i rapporti tra l'autonomia e indipendenza della magistratura e la disciplina del trattamento retributivo.

6.- Anche la questione di legittimità costituzionale del limite alle retribuzioni pubbliche, sollevata con l'ordinanza iscritta al n. 221 del reg. ord. 2016, si sottrae alle eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato.

6.1.- Quest'ultima ha eccepito, in primo luogo, l'irrelevanza della questione proposta.

Il superamento del tetto retributivo verrebbe in rilievo soltanto se si accertasse che al ricorrente spetta un'indennità per il precedente ruolo di capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, ma il giudice *a quo* avrebbe trascurato proprio la disamina di tale profilo.



Se il TAR rimettente, all'esito dell'istruttoria, ritenesse legittima la soppressione dell'indennità, non si applicherebbero i limiti retributivi, posti dall'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011.

L'eccezione non è fondata.

Dagli antecedenti di fatto, ripercorsi dal giudice rimettente, si può evincere che il provvedimento impugnato si fonda su molteplici ragioni, che attengono alla spettanza dell'indennità di capo dell'amministrazione penitenziaria, oggetto di autonome doglianze, e, in pari tempo, all'applicazione dell'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011.

Si deve concludere, pertanto, che le questioni di legittimità riguardanti l'art. 23-ter, e le successive specificazioni dell'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, rivestono natura pregiudiziale. Tali norme sono il presupposto dei provvedimenti impugnati e devono essere necessariamente applicate per decidere sul ricorso (sentenza n. 203 del 2016, punto 3. del Considerato in diritto).

Il percorso argomentativo del giudice rimettente non può ritenersi implausibile, poiché la norma censurata costituisce antecedente necessario per dirimere la controversia.

6.2.- L'Avvocatura generale dello Stato imputa al giudice rimettente di non aver motivato in modo esaustivo i dubbi di legittimità costituzionale, limitandosi a richiamare, senza alcun vaglio critico, gli argomenti delle ordinanze di rimessione, relative alla diversa fattispecie del cumulo tra pensioni e retribuzioni.

L'eccezione non coglie nel segno.

Il giudice *a quo*, pur prendendo le mosse dalle precedenti ordinanze di rimessione in tema di cumulo tra retribuzioni e pensioni, ha svolto a sostegno delle censure una motivazione autonoma e adeguata, che sfugge ai rilievi di inammissibilità enunciati nell'atto di intervento.

6.3.- Quanto alle lacune della motivazione circa la non manifesta infondatezza per contrasto con gli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., i rilievi dell'Avvocatura generale dello Stato devono essere disattesi, in virtù delle considerazioni già enunciate nell'esame di un'eccezione analoga (retro punto 5.4. del Considerato in diritto).

Si deve ribadire, anche con riguardo all'ordinanza di rimessione di cui al reg. ord. n. 211 del 2016, che il giudice rimettente avvalora le censure con il richiamo della pertinente giurisprudenza di questa Corte (le citate sentenze n. 223 del 2012 e n. 1 del 1978) e le illustra con argomenti che non possono definirsi insufficienti o apodittici.

7.- Le questioni di legittimità costituzionale, pertanto, possono essere scrutinate nel merito e in modo unitario, poiché unitaria è la matrice delle norme censurate, pur nella particolarità che le contraddistingue.

Esse non sono fondate.

8.- Occorre muovere, in via prioritaria, dall'analisi della disciplina del limite massimo alle retribuzioni (artt. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011 e 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014), censurata con l'ordinanza iscritta al n. 211 del reg. ord. 2016. Tale disciplina, difatti, rappresenta il paradigma generale, cui ricondurre anche le previsioni in tema di cumulo tra pensioni e retribuzioni a carico delle finanze pubbliche.

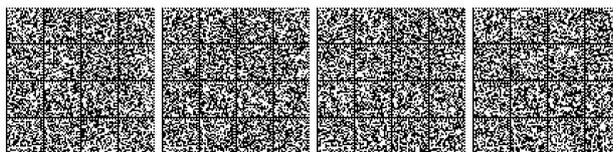
8.1.- La disciplina del limite massimo, sia alle retribuzioni nel settore pubblico sia al cumulo tra retribuzioni e pensioni, si iscrive in un contesto di risorse limitate, che devono essere ripartite in maniera congrua e trasparente.

8.2.- Il limite delle risorse disponibili, immanente al settore pubblico, vincola il legislatore a scelte coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale, come la parità di trattamento (art. 3 Cost.), il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e comunque idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa (art. 36, primo comma, Cost.), il diritto a un'adeguata tutela previdenziale (art. 38, secondo comma, Cost.), il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Anche la disciplina del cumulo tra pensioni e retribuzioni «interferisce con molteplici valori di rango costituzionale, come il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), il diritto a una prestazione previdenziale proporzionata all'effettivo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), la solidarietà tra le diverse generazioni che interagiscono nel mercato del lavoro (art. 2 Cost.), in una prospettiva volta a garantirne un equo ed effettivo accesso alle opportunità di occupazione che si presentano» (sentenza n. 241 del 2016, punto 5. del Considerato in diritto).

8.3.- Nel settore pubblico non è precluso al legislatore dettare un limite massimo alle retribuzioni e al cumulo tra retribuzioni e pensioni, a condizione che la scelta, volta a bilanciare i diversi valori coinvolti, non sia manifestamente irragionevole.

In tale ottica, si richiede il rispetto di requisiti rigorosi, che salvaguardino l'idoneità del limite fissato a garantire un adeguato e proporzionato contemperamento degli interessi contrapposti. Il fine prioritario della razionalizzazione della spesa deve tener conto delle risorse concretamente disponibili, senza svilire il lavoro prestato da chi esprime professionalità elevate.



8.4.- L'indicazione precisa di un limite massimo alle retribuzioni pubbliche non confligge con i principi appena richiamati.

La disciplina in esame, pur dettata dalla difficile congiuntura economica e finanziaria, trascende la finalità di conseguire risparmi immediati e si inquadra in una prospettiva di lungo periodo. Pertanto, la circostanza che la relazione tecnica non computi i risparmi attesi non è di per sé sintomatica dell'irragionevolezza della norma.

Le molteplici variabili in gioco precludono una valutazione preventiva ponderata e credibile. Non a caso, nel dibattito parlamentare, che prelude all'approvazione dell'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, si è attribuito alla norma censurata un impatto quantificabile solo «a consuntivo».

L'impossibilità di quantificare preventivamente la riduzione della spesa non implica, tuttavia, l'insussistenza di tali effetti, da stimare nella lunga durata, e non contraddice la *ratio* dell'intervento normativo, volto a perseguire obiettivi di interesse generale.

In questa prospettiva si deve considerare il vincolo di destinazione che il legislatore imprime alle risorse derivanti dall'applicazione delle norme censurate, stabilendo che siano destinate annualmente al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (art. 23-ter, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011 e art. 1, comma 474, della legge n. 147 del 2013), appartenente a una contabilità speciale di tesoreria.

La disciplina del limite alle retribuzioni pubbliche, peraltro, si configura come misura di contenimento della spesa, assimilabile agli altri capillari interventi che il legislatore ha scelto di apprestare negli ambiti più disparati (decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 11; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135; decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale», convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89; decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari», convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114).

Tale contenimento della spesa è avallato dalla Corte dei conti nella Relazione sul lavoro pubblico dell'anno 2012. L'imposizione di un limite massimo alle retribuzioni pone rimedio alle differenziazioni, talvolta prive di una chiara ragion d'essere, fra i trattamenti retributivi delle figure di vertice dell'amministrazione.

Inoltre, sin dalle prime applicazioni, riferibili all'art. 3, commi 43 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», le disposizioni sui limiti retributivi si affiancano ad obblighi penetranti di pubblicità degli incarichi. Il contenimento della spesa non è mai perseguito quale fine in sé, ma in concomitanza con obiettivi a più ampio spettro, che mirano a rendere trasparente la gestione delle risorse pubbliche.

La disciplina oggi scrutinata persegue finalità di contenimento e complessiva razionalizzazione della spesa, in una prospettiva di garanzia degli altri interessi generali coinvolti, in presenza di risorse limitate.

8.5.- La non irragionevolezza delle scelte del legislatore si combina con la valenza generale del limite retributivo, che si delinea come misura di razionalizzazione, suscettibile di imporsi a tutti gli apparati amministrativi (sentenza n. 153 del 2015, con riguardo all'imposizione di tale limite alle autonomie territoriali).

Il limite retributivo, dapprima riferito alle amministrazioni statali, in base all'art. 3, comma 43, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2008)», ha via via attratto nella sua orbita anche le pubbliche amministrazioni diverse da quelle statali, le autorità amministrative indipendenti (art. 1, commi 471 e 475, della legge n. 147 del 2013), le società partecipate in via diretta o indiretta dalle amministrazioni pubbliche (art. 13, comma 2, lettera c, del d.l. n. 66 del 2014).

Infine, a conferma di tale linea evolutiva della legislazione, il limite massimo retributivo di 240.000 euro annui è stato esteso anche agli amministratori, al personale dipendente, ai collaboratori e ai consulenti del soggetto affidatario della concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, la cui prestazione professionale non sia stabilita da tariffe regolamentate (art. 9, commi 1-ter e 1-quater della legge 26 ottobre 2016, n. 198, recante «Istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione e deleghe al Governo per la ridefinizione della disciplina del sostegno pubblico per il settore dell'editoria e dell'emittenza radiofonica e televisiva locale, della disciplina di profili pensionistici dei giornalisti e della composizione e delle competenze del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti. Procedura per l'affidamento in concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale»).

L'elemento della valenza generale è stato già considerato da questa Corte di importanza dirimente nel vaglio di altre misure (sentenze n. 178 del 2015 e n. 310 del 2013).



La portata generale della disciplina, che non si indirizza specificamente alla magistratura, quale «ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere» (art. 104 Cost.), e non mira a delinearne il rapporto con lo Stato nei termini di una mera dialettica contrattuale o a compromettere le garanzie di una retribuzione adeguata all'importanza della funzione svolta (sentenza n. 223 del 2012), fa perdere consistenza alle censure di violazione dell'autonomia e dell'indipendenza della funzione giurisdizionale.

A fronte di una disciplina che persegue obiettivi generali di razionalizzazione dell'intero comparto pubblico e individua il limite ai compensi nella retribuzione del Primo Presidente della Cassazione, non si ravvisa alcuna indebita interferenza con l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, presidiate dalla Carta fondamentale anche per quel che attiene agli aspetti retributivi (sentenza n. 1 del 1978).

8.6.- Tale limite, costante sin dagli esordi delle discipline restrittive - art. 1, comma 593, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2007)» - è oggi ancorato a un parametro fisso (240.000 euro annui), svincolato dal mutevole *cursum honorum* della persona chiamata di volta in volta a ricoprire la carica di Primo Presidente. La conformazione della disciplina, che supera l'aleatorietà di un parametro imprevedibile, rivela l'intenzione del legislatore di porre un limite generale, conoscibile ex ante, tale da assicurare una sollecita - e tendenzialmente stabile - pianificazione delle risorse.

Il limite, così previsto dal legislatore, non è inadeguato, in quanto si raccorda alle funzioni di una carica di rilievo e prestigio indiscussi. Proprio in virtù di tali caratteristiche, esso non viola il diritto al lavoro e non svilisce l'apporto professionale delle figure più qualificate, ma garantisce che il nesso tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro svolto sia salvaguardato anche con riguardo alle prestazioni più elevate.

Nell'esercizio della sua discrezionalità, il legislatore ben potrebbe, secondo un ragionevole contemperamento dei contrapposti interessi, modificare nel tempo il parametro prescelto, in modo da garantirne la perdurante adeguatezza alla luce del complessivo andamento della spesa pubblica e dell'economia.

9.- Neppure le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 sono fondate.

9.1.- La non irragionevolezza delle scelte operate dal legislatore si riscontra anche con riguardo alla disciplina del cumulo tra retribuzioni e pensioni a carico delle finanze pubbliche, che rappresenta lo sviluppo della disciplina del limite retributivo fin qui esaminata.

La norma in esame si armonizza con altre misure di contenimento dei trattamenti economici nel settore pubblico e si contraddistingue per la particolare latitudine. Essa si rivolge alla vasta categoria delle amministrazioni inserite nell'elenco ISTAT e menziona anche gli organi costituzionali, chiamati ad attuarla nel rispetto dei propri ordinamenti.

Dal punto di vista oggettivo, la norma censurata include tutte le pensioni erogate nell'ambito di gestioni previdenziali obbligatorie, gli stessi vitalizi e tutte le voci del trattamento economico (stipendi, altre voci del trattamento fondamentale, indennità, voci accessorie, eventuali remunerazioni per consulenze, incarichi o collaborazioni a qualsiasi titolo conferiti a carico di uno o più organismi o amministrazioni enumerati nell'elenco ISTAT).

Qualora il limite di 240.000,00 euro annui sia superato, la riduzione dovrà essere operata dall'amministrazione che eroga il trattamento economico e non dall'amministrazione che si occupa del trattamento previdenziale.

Le censure si incentrano sulla violazione dell'art. 36 Cost., che determinerebbe, di riflesso, una violazione anche dell'art. 38 Cost. In questa prospettiva, il contrasto con il principio di ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione, la lesione del diritto al lavoro, il *vulnus* all'autonomia e all'indipendenza della magistratura, corroborano tale censura, che rappresenta il fulcro delle argomentazioni delle ordinanze di rimessione pervenute a questa Corte.

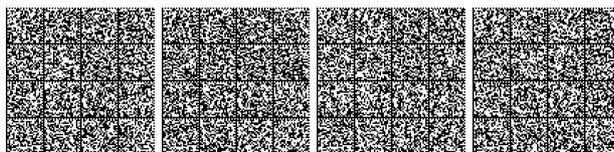
9.2.- Anche con riguardo al cumulo tra retribuzioni e pensioni a carico delle finanze pubbliche, il legislatore è chiamato a garantire una tutela sistemica, non frazionata, dei valori costituzionali in gioco. In questo orizzonte si colloca anche il principio di proporzionalità tra la retribuzione e la quantità e la qualità del lavoro prestato.

È pur vero che può corrispondere ad un rilevante interesse pubblico il ricorso a professionalità particolarmente qualificate, che già fruiscono di un trattamento pensionistico.

Tuttavia, il carattere limitato delle risorse pubbliche giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva - e modellata su un parametro prevedibile e certo - delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni.

Tale *ratio* ispira, del resto, anche le disposizioni dell'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, che vietano l'attribuzione di incarichi di studio o di consulenza ai lavoratori pubblici o privati collocati in quiescenza e a tali lavoratori consente di ricoprire incarichi dirigenziali o direttivi o in organi di governo delle amministrazioni solo a titolo gratuito.

Il principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e alla qualità del lavoro svolto deve essere valutato, dunque, in un contesto peculiare, che non consente una considerazione parziale della retribuzione e del trattamento pensionistico.



Inquadrata in queste più ampie coordinate e ancorata a una cifra predeterminata, che corrisponde alla retribuzione del Primo Presidente della Corte di cassazione, la norma censurata attua un temperamento non irragionevole dei principi costituzionali e non sacrifica in maniera indebita il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto.

9.3.- Anche le censure, prospettate con riguardo agli ulteriori profili, sono prive di fondamento.

L'assetto prefigurato dal legislatore con la legge di stabilità 2014 è tale da non sacrificare in misura arbitraria e sproporzionata il diritto al lavoro del pensionato, libero di esplicarsi nelle forme più convenienti.

La disciplina censurata non compromette l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, in virtù della portata generale che la contraddistingue, e non ingenera di per sé arbitrarie discriminazioni tra i consiglieri di Stato e della Corte dei conti di nomina governativa e i consiglieri per concorso, alla luce degli argomenti già illustrati nell'esame delle questioni inerenti al limite retributivo.

Dal *thema decidendum*, sottoposto al vaglio di questa Corte, esulano i profili di irragionevolezza della disciplina della rivalsa dello Stato nei confronti dei magistrati, denunciati dalle parti costituite nei giudizi di cui al reg. ord. nn. 172, 173, 174, 175, 177, 178 e 180 del 2016. Si tratta, invero, di aspetti ulteriori rispetto a quelli censurati nelle ordinanze di remissione, che circoscrivono il *thema decidendum* devoluto all'esame di questa Corte, e peraltro estranei al tema controverso nei giudizi principali, che non riguarda la responsabilità civile dei giudici ricorrenti.

9.4.- Nulla esclude che il legislatore, in un quadro di politiche economiche e sociali in perenne evoluzione, prefiguri soluzioni diverse e moduli in senso più duttile il cumulo tra pensioni e retribuzioni, anche in rapporto alle mutevoli esigenze di riassetto complessivo della spesa, con una valutazione ponderata degli effetti di lungo periodo delle discipline restrittive oggi sottoposte allo scrutinio di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e dell'art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in riferimento agli artt. 3, 4, 36, 38, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione, con l'ordinanza iscritta al n. 211 del registro ordinanze 2016;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in riferimento agli artt. 3, 4, 36, 38, 95, 97, 100, 101, 104 e 108 Cost., con le ordinanze iscritte ai numeri da 220 a 230 del registro ordinanze 2015 e ai numeri da 172 a 180 del registro ordinanze 2016.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2017.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 125

*Sentenza 5 aprile - 26 maggio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Previsione di accordi o intese tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo.**

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 17-*bis*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 17-*bis* del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, promossi dalla Regione Puglia e dalla Provincia autonoma di Trento, con ricorsi rispettivamente notificati il 9-14 gennaio 2015 ed il 9 gennaio 2015, depositati in cancelleria il 15 ed il 16 gennaio 2015 ed iscritti ai nn. 5 e 9 del registro ricorsi 2015.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Alfonso Papa Malatesta per la Regione Puglia, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 9-14 gennaio 2015 e depositato il successivo 15 gennaio (reg. ric. n. 5 del 2015), la Regione Puglia - previa deliberazione della Giunta regionale dell'8 gennaio 2015 - ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra le altre disposizioni, dell'art. 17-*bis* del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, in riferimento all'art. 117, secondo, terzo e sesto comma, della Costituzione.



L'art. 17-*bis* della legge impugnata, che introduce il comma 1-*sexies* dell'art. 4 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)», stabilisce che «[i]l Governo, le regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), della Costituzione, tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il regolamento edilizio-tipo, che indica i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, comunque entro i termini previsti dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».

Nel ricorso e nella successiva memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la Regione ricorrente contesta, innanzitutto, che la disciplina in esame rientri nelle materie «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e «tutela della concorrenza».

La Regione riporta l'orientamento di questa Corte, secondo il quale il titolo di competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., può essere evocato in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale, in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione (sentenza n. 232 del 2011).

La disposizione in esame non individua una prestazione con le menzionate caratteristiche, ma disciplina le modalità di adozione e i contenuti del regolamento edilizio-tipo.

La norma censurata non potrebbe, quindi, essere ascritta al menzionato titolo di competenza neanche in base alle decisioni di questa Corte che hanno ricondotto a detta materia la legislazione statale concernente la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) (sentenze n. 121 del 2014, n. 203 e n. 164 del 2012). In quei casi, difatti, lo Stato, nell'esercizio della propria competenza, ha fissato le modalità di svolgimento di «prestazioni amministrative» di cui beneficiano i cittadini che entrano in contatto con la pubblica amministrazione, mentre la norma impugnata regola un procedimento normativo e non riguarda prestazioni esigibili dai singoli individui. Alla luce di tali rilievi, la materia «livelli essenziali delle prestazioni», anche se riferita alla «tutela della concorrenza», risulterebbe evocata in modo inappropriato.

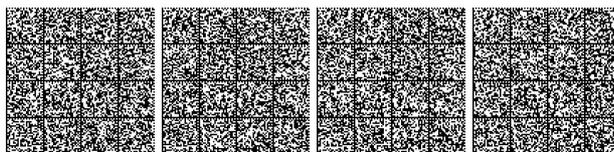
L'intervento legislativo oggetto di censura atterrebbe, invece, alla materia di competenza legislativa concorrente «governo del territorio»: materia in relazione alla quale i principi fondamentali devono essere stabiliti con legge e non con regolamento.

Ne deriva la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in base al quale la determinazione dei principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente è riservata alla legislazione dello Stato, nonché dell'art. 117, sesto comma, Cost., che stabilisce che la potestà regolamentare spetta allo Stato soltanto nelle materie di legislazione esclusiva.

La ricorrente ritiene che i principi fondamentali in materia di «governo del territorio», espressi negli accordi o nelle intese previste dalle disposizioni impugnate, per poter vincolare sia i legislatori regionali sia la potestà regolamentare locale, dovrebbero essere stabiliti con legge. L'art. 117, comma terzo, Cost., non impedisce allo Stato di imporre, su tutto il territorio nazionale, i contenuti di un «regolamento edilizio-tipo», ma richiede che tale obiettivo sia raggiunto con la forma della legge. Nella memoria illustrativa, la ricorrente afferma che tale conclusione non può essere scalfita dall'intesa nel frattempo occorsa: l'esito positivo della concertazione in Conferenza unificata non genererebbe un affievolimento dell'interesse a ricorrere, con conseguente cessazione della materia del contendere.

1.1.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia rigettato.

L'Avvocatura ritiene, con riguardo all'impugnato art. 17-*bis*, che la previa acquisizione dell'accordo o dell'intesa con la Conferenza unificata risponderebbe adeguatamente all'esigenza di favorire uno scambio dialettico tra le istituzioni a vario titolo interessate alla materia, attraverso strumenti di collaborazione e concertazione di tipo cosiddetto «forte» dinanzi ad un intervento sussidiario dello Stato. Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale sostiene che la disposizione impugnata risponde a un'esigenza di semplificazione e uniformità volta a impedire che le funzioni amministrative risultino eccessivamente gravose per gli amministrati. Richiamata la giurisprudenza di questa Corte in materia di SCIA, la difesa erariale sottolinea che il legislatore statale ha voluto



dettare regole per il procedimento amministrativo valide per tutto il territorio nazionale, fornendo una “prestazione” a fronte di uno specifico diritto dei soggetti privati. In quanto finalizzata ad agevolare l’iniziativa economica, la norma promuoverebbe anche la libera concorrenza tra gli operatori di settore.

2.- Anche la Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 9 gennaio 2015 e depositato il successivo 16 gennaio (reg. ric. n. 9 del 2015) - previa deliberazione della Giunta provinciale del 9 dicembre 2014, ratificata dal Consiglio provinciale il 20 dicembre 2014 - ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra le altre disposizioni, del citato art. 17-*bis*, «se ed in quanto riferibile anche alle Province autonome ed ai comuni del rispettivo territorio», con argomentazioni poi ribadite nella successiva memoria illustrativa.

Osterebbero, difatti, all’applicabilità della disposizione in esame alle Province autonome sia la clausola di salvaguardia di cui all’art. 43-*bis* del d.l. n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014, in base alla quale le norme del decreto trovano applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione, sia il disposto dell’art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui «[l]e regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa esclusiva, nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione».

Se, invece, si ritenesse applicabile anche alle Province autonome, la disposizione sarebbe lesiva del riparto di competenze in materia di urbanistica.

Essa violerebbe, anzitutto, l’art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), Cost., in combinato disposto con l’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), perché non amplia le competenze dell’ente ad autonomia differenziata, ma anzi comprime la potestà legislativa primaria disciplinata dall’art. 8, numero 5), e dall’art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige), che attribuiscono alle Province autonome potestà legislativa primaria e potestà amministrativa in materia di «urbanistica e piani regolatori».

Con legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio), la Provincia autonoma di Trento ha disciplinato la materia edilizia prevedendo, in particolare, all’art. 36, comma 3, che «la Giunta provinciale, sentito il parere della CUP e del Consiglio delle autonomie locali, approva uno schema di regolamento edilizio tipo per la redazione dei regolamenti edilizi» in ambito provinciale (articolo poi abrogato dall’art. 124, comma 2, lettera a, della legge provinciale 4 agosto 2015, n. 15).

Dal momento che la Provincia autonoma di Trento ha mantenuto la potestà legislativa primaria in materia urbanistica anche successivamente alla legge costituzionale n. 3 del 2001 - che ha attribuito alle Regioni la potestà legislativa concorrente in materia di «governo del territorio» - lo Stato, per tutelare l’interesse nazionale in dette materie, può adottare norme, secondo quanto previsto dall’art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), ovvero atti di indirizzo e coordinamento di cui al successivo art. 3.

Peraltro, non sarebbe chiaro se sia la conclusione dell’accordo a costituire livello essenziale delle prestazioni o, al contrario, se sia l’accordo a definire i livelli essenziali delle prestazioni; così come sarebbe oscuro il riferimento alla «tutela della concorrenza» nell’ambito dei livelli essenziali di prestazione. Inoltre, l’attinenza della normativa in esame alla materia della concorrenza dovrebbe escludersi a meno di non ritenere che la regolazione di qualsiasi attività avente rilievo economico incida su detta materia.

L’autoqualificazione della disposizione impugnata (come attinente ai livelli essenziali delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale) sarebbe dunque illegittima, in quanto non rispondente al suo reale contenuto.

La norma censurata sarebbe, inoltre, incostituzionale in quanto imporrebbe ai Comuni trentini il regolamento edilizio-tipo “centrale”, adottato in sede di Conferenza unificata, in luogo di quello approvato in virtù del citato art. 36 della legge provinciale n. 1 del 2008 dalla Giunta: lo Stato, dunque, si sostituirebbe alla Provincia autonoma nell’esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistica violando l’art. 16 dello statuto di autonomia.

Sarebbero altresì violati gli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 266 del 1992, in quanto, da un canto, l’ultimo periodo dell’art. 17-*bis* troverebbe immediata attuazione in una materia di competenza provinciale e imporrebbe direttamente un’attività ai Comuni trentini; dall’altro, l’atto di indirizzo e coordinamento previsto dalla disposizione impugnata non rispetta i



requisiti di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1992 e, in particolare, non si limita a fissare gli obiettivi ed i risultati da raggiungere, ma impone ai Comuni l'adozione del regolamento edilizio-tipo, e non richiede il necessario parere delle Province autonome.

A ciò non potrebbe obiettarsi che lo schema di regolamento di cui si tratta è adottato con accordo in sede di Conferenza unificata, dal momento che, sebbene la normativa in esame preveda forme di collaborazione di tipo c.d. "forte", ciò non osta al fatto che la volontà della provincia di Trento possa essere "scavalcata" e che, di fatto, la Provincia debba adottare uno schema di regolamento che non condivide.

2.1.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia rigettato.

In via preliminare, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la clausola di salvaguardia di cui all'art. 43-*bis* del d.l. n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014, la quale prevedrebbe un limite all'applicazione delle disposizioni incompatibili con gli statuti, escludendo così il contrasto con il riparto costituzionale delle competenze.

Peraltro, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene, con riguardo all'art. 17-*bis* impugnato, analogamente a quanto dedotto nell'atto di costituzione nel giudizio promosso dalla Regione Puglia, che la previa acquisizione dell'accordo o dell'intesa con la Conferenza unificata risponderebbe adeguatamente all'esigenza di favorire uno scambio dialettico tra le istituzioni a vario titolo interessate alla materia, attraverso strumenti di collaborazione e concertazione di tipo c.d. "forte" dinanzi ad un intervento sussidiario dello Stato. In una successiva memoria, la difesa erariale ritiene invece pienamente applicabile la disposizione impugnata agli enti ad autonoma differenziata, traducendosi in un principio generale di semplificazione pienamente compatibile con lo statuto speciale di autonomia.

#### *Considerato in diritto*

1.- La Regione Puglia e la Provincia autonoma di Trento, con due distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

1.1.- Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto d.l. n. 133 del 2014, le questioni concernenti il richiamato art. 17-*bis* devono essere riunite e decise con una stessa sentenza, poiché hanno ad oggetto la stessa norma e propongono censure formulate in riferimento a profili in parte coincidenti.

2.- La Regione Puglia (reg. ric. n. 5 del 2015) ha contestato la legittimità costituzionale del citato art. 17-*bis* in relazione all'art. 117, secondo, terzo e sesto comma, della Costituzione.

La Provincia autonoma di Trento (reg. ric. n. 9 del 2015) ha impugnato la medesima norma per la asserita violazione degli artt. 117, comma secondo, lettere *e*) e *m*), della Costituzione, 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché degli artt. 8, numero 5), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione agli artt. 2 e 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

3.- Il censurato art. 17-*bis* aggiunge il comma 1-*sexies* all'art. 4 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)» (di seguito: *TUE*), stabilendo che «[i]l Governo, le regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), della Costituzione, tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il regolamento edilizio-tipo, che indica



i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, comunque entro i termini previsti dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».

3.1.- In via preliminare, va rilevato che, nelle more del giudizio, in attuazione della disposizione impugnata, è stata raggiunta l'intesa in Conferenza unificata, sottoscritta, ai sensi dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) nella seduta del 20 ottobre 2016 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 268 del 16 novembre 2016). L'atto di intesa, mediante il quale è stato adottato lo schema di regolamento edilizio-tipo, dispone che i regolamenti comunali siano ordinati secondo indici volti a «semplificarne la consultazione e garantirne l'uniformità di impianto», e dovranno essere suddivisi in due parti: una prima parte (Principi generali e disciplina generale dell'attività edilizia) in cui viene puntualmente richiamata la disciplina generale sovraordinata dell'attività edilizia statale e regionale (allegato A dell'intesa); una seconda parte (Disposizioni regolamentari comunali in materia edilizia) contenente la disciplina regolamentare edilizia comunale, ordinata nel rispetto dello schema generale e uniforme di cui all'Allegato 1 dell'intesa. I regolamenti comunali, inoltre, dovranno utilizzare le definizioni uniformi di cui all'Allegato B dell'intesa, così come, in futuro, Stato, Regioni ed enti locali nella normativa di rispettiva competenza (art. 2, comma 2, dell'intesa).

3.2.- La raggiunta intesa lascia impregiudicato l'interesse alla definizione delle questioni sotteso ai ricorsi in disamina.

Come in più occasioni ribadito da questa Corte, e come correttamente riportato dalla difesa regionale nella memoria presentata, l'intesa in Conferenza unificata non provoca la cessazione della materia del contendere, poiché un'eventuale pronuncia di accoglimento potrebbe comunque «reintegrare l'ordine costituzionale asseritamente violato, venendo a cadere sulla previsione normativa che ha costituito la causa dell'intesa stessa» (sentenza n. 40 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 98 del 2007; nonché, nel senso della persistenza dell'interesse a ricorrere a seguito di intesa, sentenza n. 141 del 2016).

3.3.- Nel merito, la Regione Puglia contesta, in primo luogo, che la disciplina in esame rientri nelle materie «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e «tutela della concorrenza», di competenza statale esclusiva (art. 117, secondo comma, lettere e e m). La disposizione in esame non individuerrebbe una prestazione da erogare, di cui è necessario definire i livelli strutturali e qualitativi capaci di soddisfare i diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione, ma disciplinerebbe una funzione normativa concernente le modalità di adozione e i contenuti del regolamento edilizio-tipo.

L'intervento legislativo *de quo* ricadrebbe, invece, nella materia di competenza concorrente «governo del territorio», in riferimento alla quale è attribuito al legislatore statale il potere di dettare i principi fondamentali della materia in forma di legge e non di regolamento. Ne discenderebbe, secondo la ricorrente, non solo la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., ma anche del sesto comma dello stesso articolo, il quale stabilisce che la potestà regolamentare spetta allo Stato soltanto nelle materie di legislazione esclusiva.

4.- La questione non è fondata.

4.1.- È corretta la tesi della Regione Puglia, secondo cui, nonostante la auto-qualificazione legislativa, non è possibile ricondurre la disciplina censurata ai titoli esclusivi dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e della «tutela della concorrenza». La costante giurisprudenza costituzionale ha infatti affermato che le varie forme di autodefinizione non sono vincolanti e non precludono un'indagine che faccia riferimento all'oggetto delle norme impugnate, «tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato» (*ex multis*, sentenze n. 203 e n. 164 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 39 del 2014).

L'intesa perseguita con la disposizione impugnata non è volta a regolare uno o più segmenti procedurali dell'azione amministrativa, non individua «prestazioni» delle pubbliche amministrazioni né - non riguardando prestazioni esigibili dai singoli individui - incide direttamente su diritti civili o sociali. Essa è volta a predisporre uno schema di regolamento edilizio-tipo che «semplifichi e uniformi» le definizioni tecniche, non sempre coincidenti nei vari regolamenti comunali, ed i criteri di calcolo dei parametri rilevanti sul piano urbanistico ed edilizio. Spetterà ai regolamenti edilizi, approvati dai Comuni sulla base dello schema in questione, come recepito da ciascuna Regione, indicare in particolare i requisiti tecnici per la costruzione degli edifici.



4.2.- Considerazioni analoghe valgono in ordine al richiamo alla «tutela della concorrenza». Anche ad accogliere la tesi, prospettata dalla difesa erariale, secondo cui l'uniformità e la semplificazione delle procedure ha tra i suoi esiti la promozione dell'iniziativa economica e della libera concorrenza tra gli operatori di settore, questi non sono altro che effetti indiretti di un intervento normativo che interessa direttamente la tecnica delle costruzioni edilizie.

4.3.- Nonostante l'impropria auto-qualificazione legislativa e il corretto inquadramento offerto dalla Regione ricorrente, le censure proposte non sono fondate: né quelle relative alla mancata definizione diretta da parte dello stesso legislatore dello schema di regolamento-tipo, né quelle relative all'art. 117, sesto comma, Cost.

4.3.1.- Sotto il primo profilo, non può dubitarsi che la disposizione impugnata, introducendo il comma 1-*sexies* nell'art. 4 del TUE, intervenga in un ambito ricompreso, per giurisprudenza costante, nella competenza concorrente in materia di «governo del territorio» (sentenze n. 196 del 2004, n. 362 e n. 303 del 2003; più recentemente, sentenza n. 233 del 2015). Anche il riferimento alla «sicurezza e al risparmio energetico» delle abitazioni non fa venire meno la pertinenza di tali elementi ai «requisiti prestazionali degli edifici», e quindi alla materia edilizia.

Nel citato testo unico trova sede la legislazione di cornice in materia di edilizia. A prescindere dall'auto-qualificazione di cui all'art. 1, comma 1 («Il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali [...] per la disciplina dell'attività edilizia»), molteplici sono le disposizioni dello stesso che questa Corte ha annoverato tra i principi fondamentali del «governo del territorio» (*ex plurimis*, sentenze n. 282, n. 272, n. 231 e n. 67 del 2016, n. 259 e n. 167 del 2014, n. 64 del 2013 e n. 309 del 2011).

4.3.2.- Si tratta di norme dalla diversa estensione, sorrette da rationes distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull'intero territorio nazionale. Esse consistono nella formulazione di principi e norme generali che talvolta si traducono nella previsione di determinate procedure, ad esempio nei procedimenti da seguire per il rilascio dei titoli abilitativi, secondo discipline che - come deciso da questa Corte - assurgono a principio fondamentale (fra le tante, sentenze n. 282, n. 272 e n. 49 del 2016, n. 167 del 2014 e n. 64 del 2013).

Tali coordinate consentono di inquadrare il caso in questione: il legislatore statale, infatti, prevedendo che il Governo, le regioni e le autonomie locali «concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo», ha posto un criterio procedurale, di natura concertativa, finalizzato a semplificare la struttura dei regolamenti edilizi, anche attraverso la predisposizione di definizioni uniformi sull'intero territorio nazionale.

La decisione di ricorrere a uno schema «tipo», riflettendo tale esigenza unitaria e non frazionabile, può essere dunque annoverata a pieno titolo tra i principi fondamentali del governo del territorio. Essa, tuttavia, non pregiudica la possibilità, per le singole regioni, di operare nell'ambito dello schema e di svolgere una funzione di raccordo con gli enti locali operanti sul loro territorio.

In questo senso, non può imputarsi alla legge statale - come lamenta la Regione ricorrente - di essersi spogliata della propria competenza, attribuendo ad un atto sub-legislativo il compito di disciplinare una materia che l'art. 117, terzo comma, Cost. affida al legislatore. La disposizione censurata, infatti, non contiene una autorizzazione «in bianco». Essa, dopo avere individuato un interesse non frazionabile, teso a unificare e coordinare la struttura e il lessico dei regolamenti edilizi locali, non manca di indicare i soggetti interessati, l'obiettivo da perseguire, il metodo e gli adempimenti procedurali necessari a conseguire siffatte uniformità redazionali.

Vi sono campi, infatti, ove è necessario completare la scelta di indirizzo compiuta dal legislatore con una disciplina che richiede particolari cognizioni tecniche. Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, è ben possibile che il legislatore rinvii ad atti integrativi e ad essi affidi «il compito di individuare le specifiche caratteristiche della fattispecie tecnica [...] le quali necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale» e «mal si conciliano con il diretto contenuto di un atto legislativo» (sentenza n. 11 del 2014). Se è ovvio che tali atti, «qualora autonomamente presi, non possono assurgere al rango di normativa interposta, altra è la conclusione cui deve giungersi ove essi vengano strettamente ad integrare, in settori squisitamente tecnici, la normativa primaria che ad essi rinvia» (sentenza n. 11 del 2014)».

In questi casi essi, laddove necessari per la ricognizione dei dati, non si pongono come «norma di dettaglio, ma, al contrario, come principio fondamentale» (sentenza n. 121 del 2012). In particolare, è stato ritenuto che la disciplina statale che rimette a decreti ministeriali l'approvazione di talune norme tecniche per le costruzioni costituisce «chiara espressione di un principio fondamentale» (sentenze n. 282 del 2016 e n. 254 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 41 del 2017).



Può essere, inoltre, sottolineato che, pur in assenza di un obbligo costituzionalmente imposto, la disposizione impugnata ha prescritto, in alternativa, l'accordo o la intesa (quest'ultima poi lo strumento concretamente adottato) con gli enti territoriali rappresentati nella Conferenza unificata, indicando strumenti che valorizzano al massimo grado l'integrazione delle diverse esigenze emergenti dal sistema delle autonomie (sentenza n. 1 del 2016). La raggiunta intesa conferma quanto già emerge, sotto questo profilo, dalla disposizione legislativa.

4.4.- Le suesposte considerazioni consentono di rigettare la doglianza relativa all'art. 117, terzo comma, Cost., e di giungere a simili conclusioni in merito alla censura proposta in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost.

È errato, infatti, il presupposto interpretativo da cui muove la Regione ricorrente, secondo cui lo schema di regolamento-tipo integrerebbe gli estremi di una fonte regolamentare, invasiva della potestà riconosciuta alle regioni dalla citata disposizione costituzionale.

Questo schema di regolamento-tipo non solo, per quel che qui rileva, difetta dei requisiti formali previsti dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), ma risulta anche privo degli usuali contenuti delle fonti regolamentari, che si traducono, comunque, in norme generali e astratte, anche se di dettaglio, destinate ad innovare l'ordinamento giuridico (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 30 novembre 2016, n. 5036).

La procedura ampia e articolata che prelude alla adozione di detto regolamento-tipo è il riflesso della sua particolare natura: esso non ha alcun contenuto innovativo della disciplina dell'edilizia ma svolge una funzione di raccordo e coordinamento meramente tecnico e redazionale, venendo a completare il principio (fondamentale) contenuto nella disposizione legislativa. Peraltro, come pure precisato da questa Corte, «[l]’art. 117, sesto comma, Cost. [...] preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l’adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo, [...] bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto, costitutive di un determinato assetto dell’ordinamento» (sentenza n. 284 del 2016).

Alla intesa potrà seguire il recepimento regionale e l'esercizio del potere regolamentare da parte degli enti locali. Questi, nell'adempiere al necessario obbligo di adeguamento delle proprie fonti normative al "tipo" concertato in Conferenza unificata e recepito dalle singole Regioni, godranno di un ragionevole spazio per intervenire con riferimenti normativi idonei a riflettere le peculiarità territoriali e urbanistiche del singolo comune, tramite l'esercizio delle potestà regolamentari loro attribuite in materia edilizia (art. 117, sesto comma, Cost.; artt. 2, comma 4, e 4 del citato TUE).

Di qui l'infondatezza, anche sotto questo profilo, delle censure sollevate dalla Regione Puglia.

5.- Ad una soluzione identica, anche se tramite un percorso argomentativo in parte diverso, si perviene in riferimento al ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento.

Ad avviso della ricorrente, l'applicabilità alle Province autonome della disposizione in esame sarebbe impedita dalla clausola di salvaguardia richiamata dall'art. 43-bis del d.l. n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014 - lo stesso testo normativo in cui è contenuta la disposizione impugnata -, la quale prevede che le norme dell'atto legislativo trovano applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione. Sarebbe altresì impedita dall'art. 2, comma 2, del TUE, in forza del quale «[l]e regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa esclusiva, nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione».

Se, invece - sempre secondo la Provincia ricorrente - si dovesse ritenere la disposizione in questione applicabile anche alle Province autonome, si opererebbe una lesione del riparto di competenze fissato dallo statuto di autonomia, che attribuisce alle Province autonome la potestà legislativa primaria e la potestà amministrativa in materia di «urbanistica e piani regolatori», con conseguente violazione degli artt. 117, comma secondo, lettere e) e m), Cost., 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché degli artt. 8, numero 5), e 16 dello statuto di autonomia, in relazione agli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 266 del 1992.

6.- La questione non è fondata.

6.1.- Anzitutto, va ribadito, in coerenza con la giurisprudenza di questa Corte, che «la clausola di salvaguardia svolge una "funzione di generale limite" per l'applicazione delle norme statali ove queste siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione» (*ex plurimis*, sentenza n. 31 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 241 del 2012).

La clausola di salvaguardia in esame, pertanto, esclude la automatica applicabilità della disposizione alla Provincia trentina, come argomentato dalla difesa provinciale ed ammesso, nel suo atto di costituzione, dallo stesso Presidente



del Consiglio dei ministri. La tesi dell'inapplicabilità trova diretta conferma nel dato letterale dell'impugnato art. 17-bis che, in coerenza con la clausola di salvaguardia, non menziona le Province autonome tra i soggetti chiamati ad attuare la procedura concertativa di adozione dello schema di regolamento edilizio-tipo.

D'altronde, e per quanto non decisiva, lungo tale direzione si muove anche l'intesa nel frattempo intervenuta, che non soltanto riproduce la clausola di salvaguardia, ma include, tra gli enti territoriali interessati alla procedura di recepimento, le sole regioni a statuto ordinario.

Come questa Corte ha avuto modo di sottolineare, lo scrutinio sull'applicabilità nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome «non incide sulla ammissibilità delle questioni sollevate, ma sulla loro fondatezza» (sentenza n. 40 del 2016): in altri termini, l'inapplicabilità esclude la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sulla violazione dei parametri statutari (sentenze n. 31 del 2016 e n. 241 del 2012).

Di qui la reiezione del ricorso promosso dalla Provincia autonoma di Trento.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo, terzo e sesto comma, della Costituzione, dalla Regione Puglia, con il ricorso iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2015;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis del d.l. n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 117, comma secondo, lettere e) e m), Cost., 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*), nonché agli artt. 8, numero 5), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (*Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*), in relazione agli artt. 2 e 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (*Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento*), dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2015.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2017.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 126

*Sentenza 11 aprile - 26 maggio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni varie in materia di sanità pubblica (disciplina del “tutorato” nell’ambito dei corsi di formazione specifica in medicina generale; incarichi dirigenziali a tempo determinato) e di tutela e sicurezza del lavoro (violazioni amministrative che non danno luogo a danni irreversibili).**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 maggio 2016, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute, edilizia abitativa agevolata, politiche sociali, lavoro e pari opportunità), artt. 1, comma 2, 2, comma 2, e 17, comma 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, comma 2, e 17, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 maggio 2016, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute, edilizia abitativa agevolata, politiche sociali, lavoro e pari opportunità), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 luglio-2 agosto 2016, depositato in cancelleria il 2 agosto 2016 ed iscritto al n. 45 del registro ricorsi 2016.

Visto l’atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell’udienza pubblica dell’11 aprile 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l’avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 29 luglio 2016, ricevuto il 2 agosto 2016 e depositato lo stesso giorno nella cancelleria della Corte, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 2, 2, comma 2, e 17, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 maggio 2016, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute, edilizia abitativa agevolata, politiche sociali, lavoro e pari opportunità).



1.1.- L'art. 1, comma 2, della legge provinciale n. 10 del 2016 ha sostituito il comma 1 dell'articolo 18 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 novembre 2002, n. 14 (Norme per la formazione di base, specialistica e continua nonché altre norme in ambito sanitario), che detta disposizioni sul «tutorato» nell'ambito dei corsi di formazione specifica in medicina generale. L'art. 18, comma 1, della legge provinciale n. 14 del 2002, come sostituito, prevede quanto segue: «I medici tutori sono medici di medicina generale e, per la parte concernente la formazione pediatrica, medici pediatri di libera scelta, convenzionati da almeno sei anni con il servizio sanitario nazionale o provinciale e in possesso della titolarità di un numero di assistiti almeno pari alla metà del massimale vigente. I medici che svolgono la funzione docente o di coordinamento o tutoriale sono iscritti in un elenco provinciale a tal fine istituito.».

Ad avviso del ricorrente tale disposizione contrasterebbe con l'art. 27, comma 3, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE), che a sua volta prevede quanto segue: «I tutori di cui all'articolo 26 sono medici di medicina generale convenzionati con il servizio sanitario nazionale con un'anzianità di almeno dieci anni di attività convenzionale con il servizio sanitario nazionale, nonché possedere la titolarità di un numero di assistiti nella misura almeno pari alla metà del massimale vigente e operare in uno studio professionale accreditato. I medici che svolgono la funzione docente o di coordinamento o tutoriale sono iscritti in un elenco regionale all'uopo istituito».

Il ricorrente rileva ancora che secondo la norma provinciale, dunque, il ruolo di tutore nei corsi di formazione specifica in medicina generale potrebbe essere svolto da medici di medicina generale o da medici pediatri di libera scelta che siano convenzionati con il servizio sanitario da un numero di anni (sei) di poco superiore alla metà di quelli (dieci) previsti dalla norma statale.

Il citato art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999, tuttavia, avrebbe natura di norma di principio, considerato che, da un lato, la durata del periodo di convenzionamento esprimerebbe il possesso di competenze ed esperienze professionali adeguate allo svolgimento della funzione e che, dall'altro lato, i medici tutori sarebbero chiamati ad assolvere delicati compiti di tipo formativo e valutativo, previsti dai commi 4, 5 e 6 dello stesso art. 27, con ricadute sul giudizio di idoneità dei partecipanti al superamento delle varie fasi nelle quali si articolano i corsi.

La norma impugnata eccederebbe pertanto la competenza legislativa provinciale concorrente in materia di «sanità e assistenza sanitaria», non rispettando i principi stabiliti dalle leggi dello Stato e violando così il combinato disposto degli artt. 5 e 9, numero 10), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che il ricorrente ritiene applicabile ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in quanto la norma provinciale contrasterebbe con i principi fondamentali della materia «tutela della salute», espressi dall'art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999.

1.2.- L'art. 2, comma 2, della legge provinciale n. 10 del 2016, ha sostituito il comma 1 dell'articolo 24 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del servizio sanitario provinciale), che detta disposizioni in tema di stipulazione di contratti a tempo determinato da parte del Direttore generale dell'Azienda sanitaria provinciale.

Il testo dell'art. 24, comma 1, della legge provinciale n. 7 del 2001, come sostituito, è il seguente: «Per l'espletamento di compiti e funzioni di particolare rilevanza e di interesse strategico, il Direttore generale dell'Azienda Sanitaria può conferire incarichi, mediante la stipula di contratti a tempo determinato e con rapporto di lavoro esclusivo, a laureati di particolare e comprovata qualificazione professionale che abbiano svolto attività in centri ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche o private e che non godano del trattamento di quiescenza. Tali incarichi non possono essere assegnati ad un contingente di personale superiore al due per cento della dotazione organica della dirigenza. I contratti hanno durata non inferiore a due e non superiore a cinque anni, con facoltà di rinnovo».

Tale norma contrasterebbe, nel definire i requisiti per l'assegnazione degli incarichi, con l'art. 15-septies, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che così dispone: «I direttori generali possono conferire incarichi per l'espletamento di funzioni di particolare rilevanza e di interesse strategico mediante la stipula di contratti a tempo determinato e con rapporto di lavoro esclusivo, rispettivamente entro i limiti del due per cento della dotazione organica della dirigenza sanitaria e del due per cento della dotazione organica complessiva degli altri ruoli della dirigenza, fermo restando che, ove le predette percentuali determinino valori non interi, si applica in ogni caso il valore arrotondato per difetto a lau-



reati di particolare e comprovata qualificazione professionale che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali apicali o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post-universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro e che non godano del trattamento di quiescenza. I contratti hanno durata non inferiore a due anni e non superiore a cinque anni, con facoltà di rinnovo».

Il contrasto deriverebbe dalla mancata previsione, nella norma provinciale, dell'ulteriore requisito previsto dalla norma statale per il conferimento degli incarichi, consistente nella «esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali apicali» o, in alternativa, nel conseguimento di «una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post-universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro».

Ad avviso del ricorrente, anche l'art. 15-*septies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 avrebbe natura di norma di principio della materia «tutela della salute», in quanto i requisiti in esso previsti sarebbero complessivamente preordinati a garantire il possesso in capo agli aspiranti della «particolare e comprovata qualificazione professionale» necessaria per lo svolgimento «di funzioni di particolare rilevanza e di interesse strategico» in ambito sanitario.

La norma impugnata, pertanto, eccederebbe a sua volta la competenza legislativa provinciale concorrente in materia di «sanità e assistenza sanitaria» prevista dal combinato disposto degli artt. 5 e 9, numero 10), dello statuto speciale, e violerebbe altresì l'art. 117, terzo comma, Cost., per il contrasto con i principi fondamentali della materia «tutela della salute», la determinazione dei quali è riservata alla competenza concorrente dello Stato.

1.3.- L'art. 17 della legge provinciale n. 10 del 2016 detta norme sulla «Razionalizzazione e semplificazione dei controlli sulle imprese» in materia di tutela e sicurezza del lavoro. Il comma 3 così recita: «Con regolamento di esecuzione sono individuate le ipotesi di violazioni amministrative che non danno luogo a danni irreversibili e per le quali, in caso di accertamento di una violazione, vengono emesse le prescrizioni di adeguamento con il relativo termine di adeguamento, per assicurare il rispetto delle norme violate e per le quali l'irrogazione della sanzione amministrativa è condizionata all'inosservanza, anche parziale, delle prescrizioni».

La norma, demandando a un regolamento di esecuzione l'individuazione delle violazioni amministrative che non danno luogo a danni irreversibili, consentirebbe di irrogare le sanzioni solo in caso di inosservanza, anche parziale, delle prescrizioni impartite dalle autorità che hanno accertato la violazione, entro il termine assegnato per l'adeguamento.

Ad avviso del ricorrente, tale previsione produrrebbe l'effetto, nel caso contrario, di estinguere le violazioni con la sola tempestiva osservanza delle prescrizioni di adeguamento, senza alcuna conseguenza di ordine patrimoniale, neppure nella forma del pagamento di una somma in misura ridotta rispetto all'importo della sanzione amministrativa astrattamente irrogabile per la violazione accertata.

Considerando che la Provincia autonoma di Bolzano non avrebbe competenza legislativa primaria in materia di «tutela e sicurezza del lavoro» e che la sua competenza concorrente sarebbe circoscritta, ai sensi dell'art. 9, numeri 4) e 5), dello statuto speciale, alle materie «apprendistato; libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori», nonché «costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento», la norma impugnata eccederebbe tali attribuzioni statutarie.

Sarebbe violato altresì l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto la previsione che esclude qualsiasi conseguenza sanzionatoria a carico del trasgressore e dell'eventuale obbligato in solido, in caso di ottemperanza alle prescrizioni impartite, comporterebbe l'esonero totale di costoro dalla responsabilità per l'illecito amministrativo commesso, con invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile».

Secondo il ricorrente, inoltre, la norma regionale contrasterebbe con i principi fondamentali della materia «tutela e sicurezza del lavoro» espressi dall'art. 13 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della L. 14 febbraio 2003, n. 30), in base al quale l'ottemperanza alla diffida intimata dal personale ispettivo a regolarizzare le inosservanze comunque materialmente sanabili comporta la sola riduzione dell'importo della somma dovuta dal trasgressore e dall'eventuale obbligato in solido, non esentandoli dalle conseguenze sanzionatorie derivanti dalla responsabilità amministrativa accertata. Sarebbe violato, di conseguenza, anche l'art. 117, terzo comma, Cost.

Infine, la norma provinciale eccederebbe le competenze delegate alla Provincia autonoma di Bolzano dalle norme di attuazione in materia di vigilanza e tutela del lavoro, in quanto l'art. 3, comma 5, del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197



(Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con D.P.R. 28 marzo 1975, n. 474) ha stabilito che le funzioni amministrative delegate alle Province autonome nella materia indicata «[...] vengono esercitate dagli organi provinciali in conformità alle direttive emanate dal competente organo statale».

2.- Con atto depositato in cancelleria il 6 settembre 2016 si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo che venga dichiarata la manifesta inammissibilità e, in ogni caso, la non fondatezza delle questioni promosse dal ricorrente.

2.1.- Quanto all'impugnazione dell'art. 1, comma 2, della legge provinciale n. 10 del 2016, sul tutorato nei corsi di formazione specifica in medicina generale, la Provincia osserva in primo luogo che il requisito della durata del convenzionamento con il servizio sanitario per la nomina a medico tutore non avrebbe natura di principio della legislazione statale e in ogni caso che la norma impugnata non sarebbe espressione solo della sua competenza concorrente in materia di igiene e sanità, ma anche della competenza esclusiva in materia di «addestramento e formazione professionale» attribuita alle province autonome dall'art. 8, numero 29), dello statuto speciale, che comprenderebbe anche la formazione professionale dei medici in sede post-universitaria, come sarebbe già stato affermato da questa Corte (è citata la sentenza n. 316 del 1993).

La definizione tradizionale dei caratteri propri della «formazione professionale» dovrebbe essere aggiornata alla luce dell'evoluzione normativa. Di essa costituirebbe segno evidente la previsione contenuta nell'art. 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti modifiche a norme di attuazione già emanate), che, integrando l'art. 5 del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 689 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernente addestramento e formazione professionale), ha riconosciuto alle province autonome il potere di attivare e gestire corsi di studio orientati al conseguimento della formazione «richiesta da specifiche aree professionali» e ha stabilito che gli attestati rilasciati al termine di tali corsi abilitino all'esercizio di un'attività professionale «in corrispondenza alle norme comunitarie».

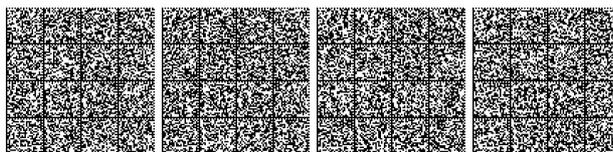
La norma impugnata avrebbe fissato in sei anni il periodo minimo di convenzionamento con il servizio sanitario per sopperire alla mancanza di sufficiente disponibilità di tutori in possesso di un'anzianità di almeno dieci anni e garantire così la formazione di un numero adeguato di medici di medicina generale. A causa di una serie di fattori - pensionamenti, limite numerico di pazienti per ogni medico, nonché crescente presenza di medici di sesso femminile che limitano volontariamente il numero dei pazienti - sarebbe infatti prevedibile una futura carenza di medici di medicina generale, tale da compromettere il rapporto ottimale fra numero di pazienti e medici.

La previsione contestata sarebbe pertanto diretta a evitare le conseguenze negative dell'insufficiente numero di medici tutori sulla tutela della salute nel territorio provinciale e a garantire il mantenimento di un'assistenza medica e clinica di qualità elevata, equilibrata e generalmente accessibile, compatibilmente con il diritto dell'Unione europea. Quest'ultimo, infatti, non esigerebbe l'identità dei sistemi di tutela della salute scelti dagli Stati membri o dagli enti territoriali a esso subordinati, purché i provvedimenti adottati in materia siano rispettosi del principio di proporzionalità rispetto allo scopo perseguito. Peraltro, nella stessa materia la Provincia autonoma di Trento avrebbe previsto, con norma legislativa non impugnata dal Governo, un'anzianità minima dei tutori pari a cinque anni di convenzionamento con il servizio sanitario.

Anche in materie diverse, come quella della giustizia ordinaria, l'ordinamento non riconoscerebbe alla durata nel tempo della formazione la natura di principio inderogabile, come dimostrerebbe una recente disposizione che ha ridotto la durata del tirocinio dei magistrati al fine di consentire la celere copertura delle vacanze nell'organico degli uffici giudiziari (è citato l'art. 2, comma 3, del decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168, recante « Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 25 ottobre 2016, n. 197).

Infine, non si potrebbe invocare come parametro l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, essendo questa una norma volta ad estendere alle regioni a statuto speciale e alle province autonome le più ampie autonomie riconosciute alle regioni a statuto ordinario dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, senza limitazione delle forme di autonomia già attribuite dagli statuti speciali.

2.2.- Quanto all'impugnazione dell'art. 2, comma 2, della legge provinciale n. 10 del 2016, la Provincia osserva in primo luogo che non costituisce un principio della legislazione statale nemmeno il requisito dell'esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali apicali o il conseguimento di una particolare specializzazione



professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post-universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro, previsto dall'art. 15-septies, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 per il conferimento di incarichi dirigenziali nelle aziende sanitarie.

La norma impugnata, in secondo luogo, non costituirebbe espressione della sola competenza provinciale concorrente in materia di «igiene e sanità», ex art. 9, numero 10), dello statuto speciale, ma anche della competenza esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto», attribuita dall'art. 8, numero 1), del medesimo statuto, che ha trovato specifica attuazione nell'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità).

L'invocata competenza esclusiva provinciale non sarebbe stata esercitata in contrasto con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, quali sono i principi concernenti l'organizzazione delle strutture del servizio sanitario nazionale, in quanto la disposizione assunta dal ricorrente a parametro di riferimento, sui requisiti previsti dall'art. 15-septies, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, costituirebbe una norma di dettaglio, inidonea a vincolare l'esercizio delle competenze provinciali.

La natura dettagliata della norma statale escluderebbe altresì la violazione dell'art. 9, numero 10), dello statuto speciale, anche qualora si intendesse riferire la disposizione provinciale alla sola competenza concorrente in materia di «igiene e sanità». Non sussisterebbe, infatti, un preminente interesse nazionale che giustifica l'applicazione della norma statale di dettaglio in ambito provinciale, anche considerando che la Provincia autonoma di Bolzano finanzia integralmente il proprio servizio sanitario.

2.3.- Quanto all'impugnazione dell'art. 17, comma 3, della legge provinciale n. 10 del 2016, secondo la Provincia la norma impugnata non contrasterebbe con la norma statale assunta dal ricorrente a parametro di riferimento, prevenendo anche quest'ultima l'estinzione dell'illecito amministrativo per ottemperanza alla diffida.

La norma impugnata, in secondo luogo, avrebbe natura meramente procedurale, non contrastando perciò con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di sanzioni amministrative irrogate per violazioni di norme sulla tutela e sicurezza del lavoro, né invadendo la competenza statale in materia di «ordinamento civile».

Essa costituirebbe attuazione del principio «ammonire invece di sanzionare» in tema di violazioni amministrative che non hanno causato «danni irreversibili», così definiti dall'art. 1 del decreto del Presidente della Provincia di Bolzano 27 ottobre 2010, n. 39, emanato in esecuzione dell'art. 4/bis della legge della Provincia autonoma di Bolzano 7 gennaio 1977, n. 9 (Norme di procedura per l'applicazione delle sanzioni amministrative).

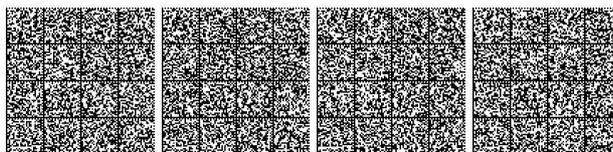
Infine, la Provincia osserva che la delega di funzioni amministrative statali in materia di vigilanza e tutela del lavoro, attuata con le norme richiamate dal ricorrente, si accompagnerebbe a uno spostamento della competenza materiale, comprendendo di conseguenza il trasferimento alle province autonome del potere decisionale per l'emissione di provvedimenti amministrativi, per la vigilanza sul rispetto delle leggi di settore e per l'irrogazione delle sanzioni conseguenti alla loro violazione.

3.- Dopo la proposizione del ricorso, la legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici, ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici, mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo), ha modificato con l'art. 28, comma 2, in primo luogo il comma 1 dell'articolo 24 della legge provinciale n. 7 del 2001, come sostituito dall'art. 2, comma 2, della legge provinciale n. 10 del 2016. La modifica è consistita nell'inserimento delle parole «con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali apicali o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post-universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro», dopo le parole «che abbiano svolto attività in centri ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche o private».

In secondo luogo, l'art. 31, comma 1, lettera b), della medesima legge provinciale n. 21 del 2016 ha abrogato l'art. 17, comma 3, della legge provinciale n. 10 del 2016.

In seguito a ciò, con atto notificato il 14 marzo 2017 e depositato in cancelleria il 17 marzo 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso limitatamente all'impugnazione degli artt. 2, comma 2, e 17, comma 3, della legge provinciale n. 10 del 2016, previa deliberazione del Consiglio dei ministri del 10 marzo 2017.

La Provincia autonoma di Bolzano ha accettato la rinuncia con atto depositato il 29 marzo 2017.



4.- In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa, nella quale osserva, con riguardo alla questione residua, che la formazione dei medici di medicina generale costituirebbe una materia trasversale, riconducibile sia alla sanità e all'assistenza sanitaria, attribuita alla competenza provinciale concorrente, sia all'addestramento e alla formazione professionale, oggetto di competenza provinciale esclusiva, ai sensi dell'art. 8, numero 29), dello statuto. In quanto tale, la legislazione provinciale in materia dovrebbe rispettare non solo gli obblighi internazionali, ai sensi dell'art. 4 dello statuto speciale, ma anche i principi stabiliti dalle leggi dello Stato, ai sensi dell'art. 5 dello statuto.

Secondo l'Avvocatura, la Provincia sosterebbe comunque una tesi contraddittoria, dal momento che, dopo avere affermato l'estraneità della norma impugnata alla materia della sanità di cui all'art. 9, numero 10), dello statuto speciale, essa pretenderebbe di giustificare la legittimità proprio in funzione delle esigenze di tutela del diritto fondamentale alla salute, adducendo ragioni collegate alla supposta carenza di medici tutori in ambito provinciale, che pregiudicherebbe la possibilità di formare un numero idoneo di medici di medicina generale. Pur riconoscendo così l'inerenza della disciplina a una materia ad essa assegnata in regime di potestà concorrente, la Provincia ignorerebbe il limite della soggezione ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato, espressi dall'art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999.

In ogni caso, anche volendo ricondurre la norma impugnata alla competenza legislativa provinciale esclusiva, sarebbe violato l'art. 4 dello statuto speciale e in particolare il limite del rispetto degli obblighi internazionali, di cui il d.lgs. n. 368 del 1999 costituirebbe attuazione. Né varrebbe invocare la sentenza della Corte n. 316 del 1993, che risale a un'epoca anteriore al mutamento della disciplina, sovranazionale e nazionale, in tema di formazione specifica in medicina generale. Alla luce di questa nuova disciplina il potere della Provincia di regolare corsi di formazione nell'esercizio della sua competenza esclusiva, non potrebbe comunque travalicare i limiti inderogabilmente fissati dall'art. 4 dello statuto, in riferimento al citato d.lgs. n. 368 del 1999. Neppure potrebbero essere adottati in senso contrario inconvenienti legati alla carenza di medici tutori, che costituirebbero una mera *quaestio facti*.

Sarebbe irrilevante, altresì, il richiamo all'art. 9 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sulla possibile eterogeneità della disciplina di tutela del diritto fondamentale della salute nei vari Stati membri, giacché non sarebbe possibile equiparare l'ipotesi della eterogeneità della disciplina dettata da diversi Stati membri all'ipotesi della difformità tra la disciplina statale e la disciplina di un ente territoriale dello stesso Stato membro.

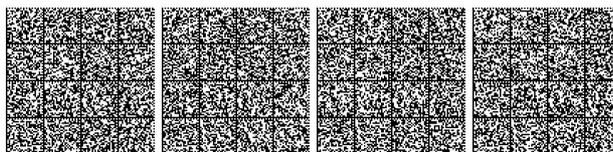
Neppure rileverebbe, ancora, la mancata impugnazione di una norma analoga emanata dalla Provincia autonoma di Trento, non potendosi trarre da questa eventuale omissione alcuna legittima aspettativa di analogo trattamento.

Infine l'Avvocatura replica alla tesi della Provincia sull'inapplicabilità dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Il riferimento a tale norma contenuto nel ricorso introduttivo non dovrebbe essere inteso nel senso che alle province autonome è riservato un regime differenziato in pejus rispetto alle regioni a statuto ordinario, bensì nel senso che le autonomie speciali beneficiano delle più ampie forme di autonomia previste dal novellato titolo V della Costituzione, rispetto a quelle attribuite dai rispettivi statuti. Di conseguenza la norma impugnata risulterebbe lesiva anche dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali della materia della «tutela della salute», oltre che dei limiti posti sia dall'art. 5 dello statuto speciale in materia di «sanità e assistenza sanitaria», sia dall'art. 4 dello stesso statuto in materia di «addestramento e formazione professionale».

5.- Anche la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza. In essa sono illustrati e approfonditi, sulla questione residua della durata del convenzionamento dei medici tutori, gli argomenti già svolti nell'atto di costituzione, ed è sottolineato in particolare che, secondo la giurisprudenza della Corte, la competenza statutaria esclusiva in materia di formazione professionale comprende anche quella dei medici in ambito extra-universitario. Viene inoltre ribadito che le finalità della norma, analoga a quella "trentina" non impugnata, riguardano il superamento di un insufficiente numero di medici tutori nei corsi attivati nel territorio provinciale.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, comma 2, 2, comma 2, e 17, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 maggio 2016, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute, edilizia abitativa agevolata, politiche sociali, lavoro e pari opportunità). Si tratta di norme di contenuto eterogeneo in tema di corsi di formazione specifica in medicina generale, di contratti a tempo determinato stipulati dal Direttore generale dell'Azienda sanitaria provinciale e di controlli sulle imprese per la tutela e la sicurezza del lavoro.



2.- Preliminarmente si rileva che, in seguito alla modifica dell'art. 2, comma 2, e all'abrogazione dell'art. 17, comma 3, della legge provinciale n. 10 del 2016, entrambe sopravvenute alla proposizione del ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato all'impugnazione di tali norme e che la Provincia autonoma di Bolzano ha accettato la rinuncia.

Ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, va pertanto dichiarata l'estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 17, comma 3, della legge provinciale n. 10 del 2016, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento, quanto alla prima norma, agli artt. 5 e 9, numero 10), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché in riferimento, quanto alla seconda norma, all'art. 9, numeri 4) e 5), dello statuto speciale, all'art. 3 del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con D.P.R. 28 marzo 1975, n. 474) e all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 238 e n. 77 del 2015, ordinanze n. 49 del 2017, n. 171, n. 62 e n. 6 del 2016).

Residua quindi l'impugnazione dell'art. 1, comma 2, della legge provinciale n. 10 del 2016.

3.- L'art. 1, comma 2, della legge provinciale n. 10 del 2016 ha sostituito il comma 1 dell'articolo 18 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 novembre 2002, n. 14 (Norme per la formazione di base, specialistica e continua nonché altre norme in ambito sanitario), che detta disposizioni sul «tutorato» nell'ambito dei corsi di formazione specifica in medicina generale. Il testo dell'art. 18, comma 1, della legge provinciale n. 14 del 2002, come sostituito dalla norma impugnata, è ora il seguente: «I medici tutori sono medici di medicina generale e, per la parte concernente la formazione pediatrica, medici pediatri di libera scelta, convenzionati da almeno sei anni con il servizio sanitario nazionale o provinciale e in possesso della titolarità di un numero di assistiti almeno pari alla metà del massimale vigente. I medici che svolgono la funzione docente o di coordinamento o tutoriale sono iscritti in un elenco provinciale a tal fine istituito».

Ad avviso del ricorrente tale disposizione contrasterebbe con l'art. 27, comma 3, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE), che a sua volta prevede quanto segue: «I tutori di cui all'articolo 26 sono medici di medicina generale convenzionati con il servizio sanitario nazionale con un'anzianità di almeno dieci anni di attività convenzionale con il servizio sanitario nazionale, nonché [devono] possedere la titolarità di un numero di assistiti nella misura almeno pari alla metà del massimale vigente e operare in uno studio professionale accreditato. I medici che svolgono la funzione docente o di coordinamento o tutoriale sono iscritti in un elenco regionale all'uopo istituito».

Il ricorrente rileva che, in base alla norma provinciale, il ruolo di tutore nei corsi di formazione specifica in medicina generale potrebbe essere svolto da medici di medicina generale o da medici pediatri di libera scelta che siano convenzionati con il servizio sanitario da un numero di anni (sei) di poco superiore alla metà di quelli (dieci) previsti dalla norma statale, e che a ciò osterebbe la natura di principio di questa seconda. Tale natura si desume a suo avviso, da un lato dal fatto che la durata del periodo di convenzionamento fissata nell'art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999 esprimerebbe il possesso di competenze ed esperienze professionali adeguate allo svolgimento della funzione e, dall'altro, dalla delicatezza dei compiti di tipo formativo e valutativo assegnati ai medici tutori, previsti dai commi 4, 5 e 6 dello stesso art. 27, e delle loro ricadute sul giudizio di idoneità dei partecipanti al superamento delle varie fasi nelle quali si articolano i corsi.

La norma impugnata eccederebbe pertanto la competenza legislativa provinciale concorrente in materia di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza ospedaliera», non rispettando i principi stabiliti dalle leggi dello Stato e violando così il combinato disposto degli artt. 5 e 9, numero 10), dello statuto speciale.

In ogni caso sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost. - che il ricorrente ritiene applicabile in base all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - in quanto la norma provinciale contrasterebbe anche con i principi fondamentali della materia «tutela della salute» espressi dal citato art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999.

Mentre dunque il Governo fa riferimento alla competenza provinciale concorrente in materia di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria», che trova fondamento nell'art. 9, numero 10), dello statuto speciale, e al contempo alla materia della «tutela della salute» ex art. 117, terzo comma, Cost., in applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3



del 2001, la Provincia di Bolzano riconduce la norma impugnata primariamente alla propria competenza esclusiva in materia di «addestramento e formazione professionale», attribuita dall'art. 8, numero 29), dello statuto speciale. Pur non negando infatti che la disposizione possa riguardare anche la materia sanitaria di competenza concorrente (della quale non esprime comunque un principio fondamentale), essa invoca come prevalente il titolo di competenza esclusiva.

4.- È dunque innanzitutto necessario stabilire di quale titolo di competenza legislativa provinciale sia espressione la disposizione impugnata.

4.1.- Con riguardo alla prima delle due materie evocate, va preliminarmente chiarito che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, in ambito sanitario non vengono in rilievo le norme dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol (o delle relative disposizioni di attuazione), bensì l'art. 117 Cost., in quanto la competenza legislativa concorrente concernente la «tutela della salute», assegnata alle regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost., è «assai più ampia» di quella, attribuita alle province autonome dallo statuto speciale, in materia di «assistenza ospedaliera» (sentenza n. 162 del 2007; nello stesso senso, sentenze n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005). La formula utilizzata dall'art. 117, terzo comma, Cost., esprime inoltre «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002). Ne consegue che per le province autonome deve trovare applicazione la clausola di favore contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e che di conseguenza il regime delle competenze provinciali in materia sanitaria è quello fissato dall'art. 117, terzo comma, Cost., per la materia della «tutela della salute».

4.2.- Ciò chiarito, si deve allora stabilire se la fissazione ad opera del legislatore provinciale della durata minima del convenzionamento del medico tutore, nell'ambito della disciplina della formazione specifica in medicina generale, rientri nella materia della «tutela della salute», di potestà legislativa concorrente nei termini appena esposti, o in quella della «formazione professionale» riservata alla potestà legislativa provinciale esclusiva. Nella prima ipotesi si dovrebbe poi stabilire se la norma statale assunta dal ricorrente a parametro di riferimento esprima un principio fondamentale della materia a competenza ripartita e se la disposizione provinciale impugnata lo rispetti. Nella seconda, tale aspetto non avrebbe rilievo, trattandosi appunto di materia rimessa alla competenza esclusiva provinciale per la quale non opera il limite dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato.

5.- La formazione specifica in medicina generale è regolata dal diritto dell'Unione europea nel quadro della più ampia disciplina della libera circolazione dei medici e del reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli. In materia si sono succeduti nel tempo i seguenti atti normativi:

1) la direttiva 86/457/CEE del Consiglio, del 15 settembre 1986, relativa alla formazione specifica in medicina generale, che è stata attuata con il decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 256 (Attuazione della direttiva n. 86/457/CEE, relativa alla formazione specifica in medicina generale, a norma dell'art. 5 della legge 30 luglio 1990, n. 212);

2) la direttiva 93/16/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, diretta ad agevolare la libera circolazione dei medici e il reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli, che ha abrogato, tra le altre, la direttiva 86/457/CEE, riproducendone le disposizioni in un testo unico (sub artt. 30-41). Questa direttiva è stata attuata con il d.lgs. n. 368 del 1999, che ha abrogato il precedente d.lgs. n. 256 del 1991 e che, all'art. 27, comma 3, detta la norma sui medici tutori invocata in questa sede quale parametro di riferimento;

3) la direttiva n. 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, che ha a sua volta abrogato, tra le altre, la direttiva 93/16/CEE, raggruppando in un nuovo testo unico anche le disposizioni concernenti la formazione specifica in medicina generale (ora regolata dall'art. 28). Essa è stata attuata con il decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania), che dedica alla formazione specifica in medicina generale l'art. 36.

Per quello che qui interessa, la disciplina europea ha sempre previsto che la formazione specifica in medicina generale segue alla formazione medica di base di tipo universitario, che essa deve essere «più pratica che teorica» e che è impartita, quanto alla formazione pratica, per un periodo presso un centro ospedaliero abilitato e per un altro periodo presso un ambulatorio di medicina generale autorizzato o presso un centro autorizzato in cui i medici dispensano cure primarie (art. 2 della direttiva 86/457/CEE, art. 31 della direttiva 93/16/CEE e art. 28 della direttiva 2005/36/CE, che disciplina ora la materia).

Nel dare attuazione alle direttive, lo Stato ha attribuito alle regioni e alle province autonome l'organizzazione e l'attivazione dei corsi di formazione specifica in medicina generale (art. 4 del d.lgs. n. 256 del 1991, poi sostituito



dall'art. 28 del d.lgs. n. 368 del 1999) e ha previsto che i medici tutori presso i quali si svolge un periodo della formazione siano convenzionati con il servizio sanitario nazionale da almeno dieci anni (art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 256 del 1991, poi sostituito dall'art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999).

La Provincia autonoma di Bolzano ha disciplinato la formazione specifica in medicina generale con la legge provinciale n. 14 del 2002, il cui art. 18, comma 1, prevedeva originariamente per i medici tutori un'anzianità di convenzionamento di dieci anni, come stabilito anche dal legislatore statale. Tale anzianità è ridotta ora a sei anni dall'art. 1, comma 2, della legge provinciale qui impugnata.

6.- Il rapporto tra la formazione specifica in medicina generale e la materia «addestramento e formazione professionale» di competenza esclusiva delle Province autonome di Trento e di Bolzano ex art. 8, numero 29), dello statuto speciale, è stato più volte esaminato da questa Corte.

Nella vigenza della direttiva 86/457/CEE e del d.lgs. n. 256 del 1991, il Governo aveva impugnato vari articoli della legge della Provincia autonoma di Bolzano approvata il 4 dicembre 1992 (in sede di riesame a seguito di rinvio governativo), in tema di formazione specifica in medicina generale e specialistica e di concorsi pubblici presso le unità sanitarie locali, ritenendo che quanto in essi previsto esorbitasse dalle competenze provinciali per contrasto con i principi contenuti nel citato d.lgs. n. 256 del 1991. La tesi allora sostenuta dal Governo era che nella competenza provinciale in materia di «addestramento e formazione professionale» (art. 8, numero 29, dello statuto speciale) non potesse ricadere la formazione dei medici, per la natura di insegnamento di carattere eminentemente pratico della prima, che nulla avrebbe a che vedere con l'attività di formazione scientifica realizzata, nel caso dei medici, in sede «post-universitaria».

La sentenza n. 316 del 1993 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sul presupposto che anche la formazione specifica in medicina generale rientra nell'ambito della materia «addestramento e formazione professionale» prevista all'art. 8, numero 29), dello statuto speciale, come si evince dai ricordati sviluppi normativi, specialmente comunitari, essendo in particolare «segno eloquente dell'evoluzione normativa in materia la previsione contenuta nell'art. 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267, che, integrando l'art. 5 del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 689, ha riconosciuto alle Province autonome il potere di attivare e gestire corsi di studio orientati al conseguimento della formazione “richiesta da specifiche aree professionali”; e ha statuito che gli attestati rilasciati al termine di tali corsi abilitano all'esercizio di un'attività professionale “in corrispondenza alle norme comunitarie”».

La pronuncia continua richiamando il principio per il quale «nelle materie di competenza esclusiva le due Province autonome possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, secondo quanto previsto dall'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987», e giunge alla conclusione che le norme provinciali impuginate sono espressione di questo potere, in quanto «l'esame della direttiva comunitaria 86/457 rivela che la “formazione specifica in medicina generale” deve essere “più pratica che teorica”» e che «l'insegnamento pratico è impartito in un centro ospedaliero abilitato o presso un ambulatorio di medicina generale riconosciuto: art. 2, comma 1, lett. c) della direttiva».

Questo orientamento, che valorizza il carattere pratico-professionale della formazione medica specifica post-laurea in medicina generale e ne desume l'inerenza all'ambito della formazione professionale affidata alla disciplina delle Province autonome, è stato confermato da pronunce successive di questa Corte.

La successiva sentenza n. 354 del 1994 ha accolto l'impugnazione di una norma statale che la Provincia autonoma di Bolzano aveva ritenuto lesiva delle proprie competenze in materia di addestramento e formazione professionale, affermando che in tale materia «rientra la formazione specifica in medicina generale (sent. n. 316 del 1993)».

Ancora, con la sentenza n. 406 del 2001 è stato respinto il ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento contro lo Stato relativamente a vari articoli del d.lgs. n. 368 del 1999 disciplinanti la formazione specifica in medicina generale (artt. 24, comma 2, 25, commi 2, 3 e 4, 26, commi 1, 2 e 3), per violazione dell'art. 8, numero 29), dello statuto speciale, con la considerazione che «[l]’unica interpretazione costituzionalmente compatibile delle disposizioni impuginate è quella che, per la Regione Trentino-Alto Adige e le [...] Province autonome titolari di competenze specifiche in materia (cfr. per la Provincia autonoma di Bolzano la sentenza n. 316 del 1993), le norme in questione sono cedevoli con carattere suppletivo, rispetto a quelle che la Provincia autonoma di Trento potrà emanare nei limiti della propria competenza, e fermo il rispetto delle norme comunitarie e nazionali cogenti». Pertanto, sul presupposto che la formazione specifica in medicina generale, come risultante dalla disciplina allora vigente, comunitaria e nazionale, si inquadra nella materia della «formazione professionale», riservata alla competenza provinciale esclusiva e comprensiva anche del potere di dare immediata attuazione alle pertinenti direttive comunitarie, questa Corte ha respinto l'impu-



gnazione perché la Provincia autonoma ricorrente non aveva ancora esercitato questo suo potere, con la conseguenza che «[i]n tali materie, ove il legislatore provinciale non abbia provveduto e finché non provveda, la legge statale di attuazione opera in via suppletiva e nella integrità delle sue disposizioni» (sentenza n. 406 del 2001).

7.- Non vi sono motivi per discostarsi dall'orientamento espresso nelle citate pronunce, non potendo essere condita, in particolare, la tesi dell'Avvocatura secondo cui esse sarebbero superate dall'intervenuto mutamento del quadro normativo. Ai fini che qui rilevano, infatti, i caratteri sostanziali della disciplina della formazione professionale dei medici di medicina generale sono rimasti invariati, sicché è corretto ritenere che, anche nel sistema vigente, essa continua a rientrare principalmente nella materia dell'«addestramento e formazione professionale», spettante alla Provincia autonoma in regime di potestà legislativa esclusiva.

7.1.- Convieni in primo luogo ricordare che questa Corte ha già avuto modo di chiarire come la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione non abbia inciso sul titolo di competenza delle Province autonome in questo ambito, giacché «[...] “in materia di istruzione e formazione professionale l'art. 117 Cost. non prevede una forma di autonomia più ampia di quella configurata dagli artt. 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, sicché non ricorrono, nella specie, le condizioni per l'applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001” (sentenza n. 213 del 2009)» (sentenza n. 328 del 2010) ed è dunque alla stessa materia dell'addestramento e della formazione professionale, già definita nei suoi contenuti dalla citata giurisprudenza costituzionale, che occorre fare riferimento.

7.2.- Quanto al sistema della disciplina europea e nazionale della formazione specifica in medicina generale, si deve osservare che l'intervenuta direttiva n. 2005/36/CE non innova se non marginalmente l'impianto anteriore, limitandosi a raccogliere in un nuovo testo unico le disposizioni contenute nelle direttive precedenti e in particolare all'art. 28. Sicché è corretto fare riferimento ai «considerando» di quelle direttive, che continuano ad esprimere le specifiche ragioni delle scelte operate in materia dal legislatore comunitario, e più precisamente alla considerazione che «[il] bisogno di una formazione specifica in medicina generale risulta in particolare dal fatto che lo sviluppo delle scienze ha prodotto un divario sempre più ampio tra l'insegnamento e la ricerca medica da un lato e la pratica della medicina generale dall'altro, al punto che importanti aspetti della medicina generale non possono più essere insegnati in modo soddisfacente nel quadro della tradizionale formazione medica di base esistente negli Stati membri» (quarto «considerando» della direttiva 86/457/CEE e sedicesimo «considerando» della direttiva 93/16/CEE).

Il carattere prevalentemente pratico-professionale della formazione specifica in esame risulta espressamente confermato dalla normativa di attuazione della citata direttiva e segnatamente dall'art. 36 del d.lgs. n. 206 del 2007, il quale al comma 6 espressamente afferma che «[i]l corso di formazione specifica di medicina generale che si svolge a tempo pieno sotto il controllo delle regioni e delle province autonome, è di natura più pratica che teorica».

È dunque ancora a questa specifica connotazione pratica della formazione professionale in medicina generale che occorre avere riguardo per risolvere il dubbio se essa ricada o meno nella competenza della provincia autonoma di Bolzano in materia di addestramento e formazione professionale. Se è vero infatti che non necessariamente ogni tipo di formazione professionale può rientrare nell'ambito oggettivo della materia individuata all'art. 8, n. 29), dello statuto speciale, le ragioni attinenti al carattere empirico di tale particolare tipo di formazione, che questa Corte ha ritenuto decisive per concludere nel senso della sua inerenza alla materia di attribuzione esclusiva provinciale, permangono in identica misura anche nel vigente quadro normativo.

Ad esse si può aggiungere la considerazione che, fermo restando quanto si dirà al successivo punto 7.3. sull'autonomia portata della materia sanitaria, non può essere estranea a queste conclusioni la specifica attinenza della formazione professionale medica alla competenza legislativa provinciale in ambito sanitario e, più precisamente, alla competenza concorrente della Provincia autonoma in materia di «tutela della salute» ex art. 117, terzo comma, Cost., come visto ad essa applicabile in base all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. E non può non rilevare, di conseguenza, l'indiretta incidenza della formazione dei medici su interessi comunque appartenenti alla sfera della sanità (si veda la sentenza n. 108 del 2012, nella quale, affermata l'inerenza di una legge regionale toscana sulla formazione obbligatoria dei responsabili di panificio alla materia della formazione professionale di competenza residuale, si osserva come per mezzo della stessa legge si persegua, altresì, «la tutela di interessi connessi all'osservanza delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza sul luogo di lavoro, appartenenti anche alla sfera di governo decentrato», ex art. 117, terzo comma, Cost.).

7.3.- Al di là di queste considerazioni sul rilievo, nei termini detti, della competenza provinciale in materia sanitaria in funzione della definizione dell'ambito di estensione oggettiva della materia della formazione professionale, si



deve conclusivamente osservare che la circostanza che la disposizione impugnata possa incidere anche sulla «tutela della salute» - come la stessa Provincia ammette nelle sue difese - non muta le conclusioni raggiunte circa la sua prevalente inerenza alla formazione professionale, che costituisce lo specifico oggetto regolato dalla norma impugnata.

Il nucleo essenziale della disposizione, al quale si deve avere riguardo per stabilire l'ambito materiale prevalente (*ex plurimis*, sentenze n. 126 del 2014 e n. 52 del 2010), concerne invero l'attività di tutorato e, in particolare, i requisiti dei medici tutori e i loro compiti durante il periodo di formazione pratica dei partecipanti ai corsi. Sia per il suo oggetto che per il fine, dunque, la norma costituisce primariamente espressione della competenza provinciale nella materia della «formazione professionale».

8.- Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura deduce che, anche nel caso in cui si trattasse dell'esercizio di tale competenza legislativa esclusiva, la previsione provinciale sarebbe comunque illegittima, perché travalicherebbe il limite del rispetto degli obblighi internazionali fissato dall'art. 4 dello statuto. Gli obblighi in questione sarebbero quelli derivanti dalla normativa dell'Unione europea in materia di formazione specifica dei medici in medicina generale - che non si occupa peraltro della durata del convenzionamento dei medici tutori - di cui il d.lgs. n. 368 del 1999 costituirebbe strumento di attuazione nell'ordinamento interno.

L'assunto si traduce in un autonomo motivo di impugnazione della norma provinciale, fondato sulla violazione degli artt. 4 e 8, numero 29), dello statuto speciale, sotto il profilo dell'eccedenza dalla potestà legislativa esclusiva della Provincia in materia di «formazione professionale». In quanto tale si tratta di una censura inammissibile, perché non proposta tempestivamente. In ogni caso, i parametri statutari invocati non sono tra quelli per cui il Consiglio dei ministri ha deliberato la proposizione del ricorso.

9.- In conclusione, la disposizione provinciale impugnata costituisce legittima espressione della potestà legislativa della Provincia autonoma di Bolzano in materia di «formazione professionale» e la questione promossa dal Governo deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 maggio 2016, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute, edilizia abitativa agevolata, politiche sociali, lavoro e pari opportunità), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 5 e 9, numero 10), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 17, comma 3, della legge provinciale n. 10 del 2016, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

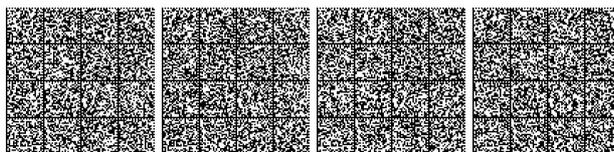
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 127

*Sentenza 12 aprile - 26 maggio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Depenalizzazione dei reati puniti con la sola pena della multa e dell'ammenda - Applicazione retroattiva delle disposizioni che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative.**

- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), artt. 1, comma 3, e 8, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 8, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), promosso dal Tribunale ordinario di Bari, nel procedimento penale a carico di P. P., con ordinanza del 4 aprile 2016, iscritta al n. 110 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

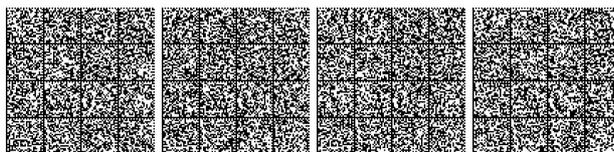
udito nella camera di consiglio del 12 aprile 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale ordinario di Bari, con ordinanza del 4 aprile 2016 (r.o. n. 110 del 2016), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 76 e 77 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 8, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67).

2.- Il rimettente riferisce che, nel procedimento penale sottoposto alla sua cognizione, P. P. risulta imputata «dei delitti di cui agli artt. 392 e 635, 2° comma nn. 2 e 3 del Codice Penale, meglio descritti in rubrica, commessi in Acquaviva delle Fonti (BA) il 28.11.12».

Dopo aver richiamato l'art. 2 della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), contenente i principi ed i criteri direttivi ai quali si sarebbe dovuto attenere il legislatore delegato nell'esercizio della delega di depenalizzazione, il giudice *a quo* evidenzia che l'art. 1 del d.lgs. n. 8 del 2016, in attuazione della delega, ha previsto, al comma 1, la depenalizzazione (con contestuale trasforma-



zione in illeciti amministrativi) di tutti i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda. Sottolinea, tuttavia, che il comma 3 del medesimo art. 1 stabilisce l'inapplicabilità della disposizione di cui al comma 1 ai reati contemplati dal codice penale - eccettuato il reato nominativamente individuato nel successivo art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 8 del 2016 - escludendo dalla depenalizzazione, dunque, anche il reato di cui all'art. 392 cod. pen., nonostante sia per esso prevista la sola pena della multa fino ad euro 516.

Tanto premesso, il Tribunale ordinario di Bari ritiene sussistente «uno iato» tra le previsioni della legge delega ed il decreto legislativo di attuazione, in quanto la chiara volontà legislativa sarebbe quella di «depenalizzare indistintamente tutte le fattispecie penali punite con la multa o con l'ammenda, ad eccezione delle materie indicate nell'art. 2, 2° comma, lett. a) u.p.» della legge n. 67 del 2014, che esclude dalla depenalizzazione i reati rientranti in alcune specifiche materie. In tal modo, il Governo avrebbe «inspiegabilmente ridotto tale previsione escludendo le fattispecie previste nel codice penale», tra le quali, appunto, il reato previsto dall'art. 392 cod. pen.

2.1.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice rimettente ricorda che l'ipotesi contemplata dall'art. 392 cod. pen., trattandosi di delitto contro l'amministrazione della giustizia, non rientra nell'elenco delle materie escluse dalla depenalizzazione, tassativamente indicate nella legge delega. Pertanto, il reato oggetto del giudizio *a quo*, «in mancanza di espressa previsione contraria», dovrebbe ritenersi «logicamente e sistematicamente rientrante nell'ipotesi depenalizzatrice voluta dal Legislatore».

A giudizio del rimettente, il decreto attuativo di una legge delega «deve uniformarsi pedissequamente ai suoi principi e criteri direttivi», sicché la mancata depenalizzazione dei reati, puniti con la sola pena pecuniaria della multa o dell'ammenda, previsti dal codice penale «integra gli estremi di una incostituzionalità sul punto», per violazione dei principi e dei criteri direttivi da parte del legislatore delegato.

Il Tribunale ordinario di Bari ravvisa, inoltre, una violazione del principio di ragionevolezza e di non discriminazione tra situazioni considerate uguali «per espressa previsione di legge», laddove quest'ultima prevede la depenalizzazione di «tutti i reati puniti con la sola pena della multa e dell'ammenda, ad eccezione di quelli rientranti nelle materie tassativamente elencate»: a parere del giudice *a quo*, infatti, non si comprenderebbe perché le fattispecie «extra codicem» sarebbero depenalizzate, mentre quelle «intra codicem», invece, sarebbero escluse.

2.2.- Il giudice rimettente solleva ulteriore questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016, laddove prevede che le disposizioni che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto stesso: a parere del giudice *a quo*, infatti, «per il noto principio del favor rei, si nutrono dubbi circa l'assoggettabilità dell'imputato ad una nuova forma di sanzione», dal momento che il principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. imporrebbe che la nuova sanzione - e la stessa legge che la istituisce - siano successive alla commissione dei relativi fatti, come previsto per le sanzioni amministrative dall'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

Il rimettente evidenzia, ancora, che la previsione di sanzioni amministrative da applicarsi retroattivamente sarebbe in contrasto con la stessa legge di delegazione n. 67 del 2014, che non aveva contemplato questa ipotesi, configurandosi, anche sotto questo profilo, una violazione dei suoi principi e criteri direttivi.

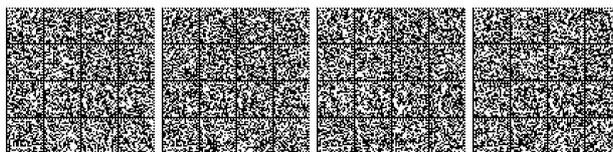
3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l'inammissibilità delle questioni sollevate e concludendo, comunque, per la loro infondatezza.

Secondo l'interveniente, l'ordinanza di rimessione presenterebbe un'assoluta carenza in punto di descrizione della fattispecie concreta, non essendo richiamate, nemmeno genericamente, le modalità del fatto contestato. La motivazione sulla rilevanza apparirebbe, dunque, astratta, più ancora che generica, sì da precludere lo scrutinio nel merito circa la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

A rafforzare la prognosi d'inammissibilità, a giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato, si porrebbe la considerazione che dall'epigrafe dell'ordinanza emergerebbe che i fatti per cui si procede concernono non solo il reato di cui all'art. 392 cod. pen., ma anche quello di cui all'art. 635, secondo comma, numeri 2) e 3), cod. pen. Mancando ogni descrizione dei fatti, non sarebbe possibile comprendere se si sia in presenza di imputazione alternativa ovvero concorrente.

Nel merito, l'interveniente osserva che, ai sensi del comma 3 dell'art. 1 del d.lgs. n. 8 del 2016, la depenalizzazione generale di cui al precedente comma 1 del medesimo articolo non si applica ai reati previsti dal codice penale, per i motivi esplicitati nella relazione governativa.

In primo luogo, sottolinea l'Avvocatura generale dello Stato che lo stesso legislatore delegante - nel dettare, alla lettera b) del comma 2 dell'art. 2 della legge n. 67 del 2014, le direttive specifiche relative al codice penale - ha inserito



nell'elenco dei reati da depenalizzare anche talune fattispecie codicistiche punite con la sola pena pecuniaria (segnatamente, gli artt. 659, secondo comma, e 726 cod. pen.). Questa scelta evidenzerebbe che la clausola generale di depenalizzazione non è da ritenere operativa nei confronti del codice penale, poiché in caso contrario - in presenza, cioè, di una depenalizzazione dei reati codicistici puniti con sola pena pecuniaria - non avrebbe avuto alcun senso l'inserimento nominativo, tra quelle da depenalizzare, di tali ipotesi contravvenzionali.

In secondo luogo, sostiene l'Avvocatura generale dello Stato che se la clausola generale di depenalizzazione operasse nei confronti del codice penale, si produrrebbero risultati «vistosamente asistemati», in quanto «l'effetto depenalizzante andrebbe a colpire fattispecie delittuose, bensì sanzionate con la sola multa, ma facenti parte di complessi normativi organicamente deputati alla tutela di beni molto significativi, come ad esempio l'amministrazione della giustizia; mentre alcune fattispecie contravvenzionali sicuramente meno significative non sarebbero depenalizzate in quanto rientranti nelle materie escluse, come ad esempio quelle previste dagli artt. 727-bis, comma 2, e 703, comma I, cod. pen.».

Quanto al preteso contrasto con l'art. 76 Cost., l'interveniente richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui l'indicazione dei principi e dei criteri direttivi da parte della legge di delegazione non elimina ogni discrezionalità nell'esercizio della delega, ma la circoscrive, in modo che resti salvo il potere di valutare le specifiche e complesse situazioni da disciplinare. Pertanto, la discrezionalità del legislatore delegato potrebbe sempre dispiegarsi nell'elaborazione di testi legislativi complessi, anche in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega, fermo restando il rispetto della *ratio* di quest'ultima.

In ordine alle ulteriori questioni concernenti la pretesa illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016, che ha previsto l'applicabilità delle disposizioni del medesimo decreto anche ai fatti commessi anteriormente alla sua entrata in vigore, l'Avvocatura generale dello Stato ne sottolinea la sicura inammissibilità, «sulla scorta dell'ovvia considerazione che il reato oggetto del procedimento non risulta trasformato in illecito amministrativo», sicché il dubbio sulla legittimità costituzionale delle norme che consentono l'applicazione di sanzioni amministrative ai fatti pregressi «non ha natura incidentale», essendo la questione del tutto estranea all'oggetto del giudizio.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Bari solleva, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 76 e 77 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 8, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67).

Tale decreto legislativo ha attuato la delega contenuta nell'art. 2 della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), volta alla trasformazione in illeciti amministrativi di una serie di reati, individuati sia genericamente, in base al tipo di trattamento sanzionatorio (cosiddetta depenalizzazione "cieca", relativa ai reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, con l'eccezione dei reati riconducibili ad un elenco di specifiche materie), sia nominativamente (con riferimento a specifiche condotte ritenute non più meritevoli di pena).

Il rimettente ricorda che l'art. 1 del d.lgs. n. 8 del 2016, in attuazione della depenalizzazione "cieca", ha previsto, al comma 1, la depenalizzazione (con contestuale trasformazione in illeciti amministrativi) di tutti i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda. Osserva che il comma 3 del medesimo art. 1 ha, tuttavia, sancito l'inapplicabilità della depenalizzazione ai reati contemplati dal codice penale e, dunque, anche a quello punito dall'art. 392 cod. pen., oggetto del giudizio sottoposto alla sua cognizione, per il quale è prevista la sola pena della multa fino ad euro 516.

Il giudice *a quo* assume che costituirebbe chiara volontà del legislatore delegante quella di depenalizzare indistintamente tutte le fattispecie penali - siano esse previste nel codice o in leggi speciali - punite con la multa o con l'ammenda, con la sola eccezione dei reati riconducibili all'elenco di materie di cui allo stesso art. 2, comma 2, lettera a), della legge n. 67 del 2014. Pertanto, la mancata depenalizzazione dei reati previsti dal codice penale e puniti con sole pene pecuniarie, non rientranti nelle materie escluse - come appunto quello di cui all'art. 392 cod. pen., di cui è questione nel processo *a quo* -, costituirebbe una violazione dei principi e dei criteri direttivi stabiliti dal legislatore delegante e, dunque, degli artt. 76 e 77 Cost.



Sarebbe, altresì, violato l'art. 3 Cost. - sia sotto il profilo della ragionevolezza, sia sotto quello della parità di trattamento - perché, a parere del giudice *a quo*, non vi sarebbe alcuna ragione a fondamento della depenalizzazione delle sole fattispecie «extra codicem», con esclusione di quelle «intra codicem».

Più precisamente, la censura del giudice *a quo* coinvolge l'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 8 del 2016, «nella parte in cui esclude irragionevolmente dalla depenalizzazione tutti i reati puniti con la sola pena della multa e dell'ammenda contenuti nel Codice Penale, e specificamente l'art. 392». Ed anche se lo sviluppo motivazionale dell'ordinanza non è esente, sul punto, da qualche ambiguità, deve perciò intendersi che il rimettente chiede una pronuncia di accoglimento con effetti limitati al solo reato oggetto del giudizio *a quo*.

Con riferimento all'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016, nella parte in cui prevede che le disposizioni che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, il rimettente ne sostiene il contrasto con il principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., che anche per le sanzioni amministrative richiederebbe «la preesistenza di una specifica legge punitrice» rispetto alla commissione del fatto.

Evidenzia, infine, che la previsione di sanzioni amministrative da applicarsi retroattivamente sarebbe contrastante con la stessa legge di delegazione n. 67 del 2014, che non aveva esplicitamente contemplato, tra i principi e i criteri direttivi, questa ipotesi: anche sotto questo profilo, si configurerebbe una lesione degli artt. 76 e 77 Cost.

2.- Sostiene preliminarmente l'Avvocatura generale dello Stato l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 8 del 2016. A giudizio dell'interveniente, infatti, l'omessa descrizione della fattispecie concreta sottoposta a giudizio impedirebbe ogni valutazione in punto di rilevanza, non consentendo, in particolare, di comprendere se si versi in un caso di «imputazione alternativa ovvero concorrente a quella oggetto del dubbio di costituzionalità».

L'eccezione non è fondata.

È vero che i fatti oggetto dei capi di imputazione non sono riportati nell'ordinanza di rimessione. Quest'ultima si limita a riferire che l'imputata è tratta a giudizio per i reati di cui agli artt. 392 (esercizio arbitrario delle proprie ragioni con violenza sulle cose) e 635, secondo comma, numeri 2 e 3, cod. pen. (danneggiamento).

Nel caso concreto, tuttavia, l'incertezza applicativa cui si riferisce l'Avvocatura generale dello Stato non sussiste. Qualora l'imputazione fosse concorrente, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che, nel reato di esercizio arbitrario delle proprie ragioni, restano assorbiti quei fatti che, pur costituendo di per sé stessi reato, rappresentano elementi costitutivi della prima fattispecie. E poiché il danneggiamento è elemento costitutivo del reato di cui all'art. 392 cod. pen. (in tal senso, Corte di cassazione, sezione quinta penale, 7 dicembre 1988-19 febbraio 1990, n. 2425), quest'ultima disposizione trova in ogni caso applicazione nel giudizio *a quo*. Qualora si trattasse di imputazione alternativa, la questione sarebbe comunque rilevante, proprio in considerazione del fatto che il giudice è chiamato a misurarsi con entrambe le fattispecie alternativamente evocate.

3.- Ancora in via preliminare, eccepisce l'Avvocatura generale dello Stato l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 25, secondo comma, 76 e 77 Cost., relative all'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016, nella parte in cui prevede che le disposizioni che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo stesso.

In particolare, secondo l'interveniente, poiché il processo *a quo* concerne una condotta qualificata come reato ai sensi dell'art. 392 cod. pen., e poiché tale reato non è stato depenalizzato, non potrebbe avere rilevanza nel processo la questione di legittimità costituzionale di una disposizione che, sul contrario presupposto dell'avvenuta depenalizzazione del reato, preveda l'applicazione retroattiva delle sanzioni amministrative.

La risposta a tale eccezione deve essere rinviata alla soluzione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate per prime, in riferimento alla norma che esclude dalla depenalizzazione le fattispecie di reato disciplinate dal codice penale.

Infatti, il giudice *a quo* pone a questa Corte due distinti ordini di questioni di legittimità costituzionale: il primo, relativo alla mancata depenalizzazione dei reati del codice penale puniti con sola pena pecuniaria, in particolare dell'art. 392 cod. pen. (con censure riferite all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 8 del 2016); il secondo in relazione all'applicazione retroattiva (prevista dall'art. 8, comma 1, del medesimo decreto legislativo) delle sanzioni amministrative dettate per gli illeciti depenalizzati.

L'ordinanza di rimessione, in effetti, non fornisce una illustrazione esplicita del rapporto di subordinazione logica esistente tra i due gruppi di censure. Tale rapporto, però, è di tutta evidenza.



Solo l'eventuale accoglimento delle questioni sollevate sulla prima disposizione, con conseguente depenalizzazione (anche) del reato di cui all'art. 392 cod. pen., infatti, determinerebbe l'operatività della disciplina transitoria, e perciò della disposizione che stabilisce l'applicazione delle sanzioni amministrative anche ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo di depenalizzazione.

L'eventuale inammissibilità o non fondatezza di tali questioni, lasciando in essere il reato, renderebbe invece non applicabile nel processo *a quo* l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016, con conseguente difetto di rilevanza delle questioni ad esso relative.

4.- Nel merito, non è fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'asserita violazione, da parte dell'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 8 del 2016, dei principi e dei criteri direttivi della legge delega n. 67 del 2014, e perciò dell'art. 76 Cost.; essendo invece inconferente - come da ultimo evidenziato dalla sentenza n. 250 del 2016 - il riferimento all'art. 77 Cost., che determina, del pari, la non fondatezza della relativa questione (sentenze n. 84 del 2017 e n. 44 del 2016).

4.1.- La lettera *a*) del comma 2 dell'art. 2 della legge delega n. 67 del 2014 detta il seguente criterio: «trasformare in illeciti amministrativi tutti i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda».

Due sono le disposizioni con le quali il legislatore delegato vi ha dato attuazione. La prima, riproducendo, sia pure non letteralmente, la previsione della legge delega, attua la cosiddetta depenalizzazione "cieca": l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016 stabilisce che «[n]on costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda».

Tuttavia, con la seconda disposizione, cioè il comma 3 del medesimo art. 1 (censurato dal giudice *a quo*), il legislatore delegato esclude dalla depenalizzazione generale i reati previsti dal codice penale: «[l]a disposizione del comma 1 non si applica ai reati previsti dal codice penale, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 6» (attraverso quest'ultima norma, il d.lgs. n. 8 del 2016 provvede a depenalizzare l'art. 726 cod. pen., in attuazione di una porzione della delega di depenalizzazione "nominativa").

Dal punto di vista testuale, non erra il giudice *a quo* nel sottolineare che la scelta di escludere dalla depenalizzazione i reati del codice puniti con pena pecuniaria non trova riscontro esplicito nella legge delega. In quest'ultima, al contrario, la clausola generale di depenalizzazione sembra fare indistinto riferimento a «tutti i reati» puniti con sola pena pecuniaria, senza differenziare fra fattispecie contemplate nel codice penale e ipotesi previste dalle leggi penali speciali.

Peraltro, la stessa lettera della legge delega contiene elementi ulteriori, che inducono a dubitare di tale conclusione.

Infatti, nonostante il legislatore delegante abbia formulato la clausola generale di depenalizzazione con riferimento a tutti i reati puniti con la sola pena pecuniaria, nel dettare direttive specifiche per i reati del codice penale (art. 2, comma 2, lettera *b*, della legge n. 67 del 2014) ha inserito nell'elenco delle fattispecie da depenalizzare anche taluni reati del codice puniti con la sola pena pecuniaria.

Tra questi, l'art. 726 cod. pen. (atti contrari alla pubblica decenza), seppure a seguito del passaggio di tale reato alla competenza del giudice di pace, nonché l'art. 659, secondo comma, cod. pen. (disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone, da parte di chi esercita una professione o un mestiere rumoroso). Quest'ultimo reato, in particolare, tutela il bene giuridico della quiete pubblica (da ultimo, Corte di cassazione, sezione terza penale, 20 settembre 2016-16 gennaio 2017, n. 1746), che, quale declinazione particolare del concetto di ordine pubblico, non può essere ricompreso, ad avviso della prevalente dottrina, nella nozione di «sicurezza pubblica». La depenalizzazione nominativa di tale reato, pertanto, non può essere spiegata attraverso la sua riconduzione all'elenco delle materie che l'art. 2, comma 2, lettera *a*), della legge delega eccettua dalla depenalizzazione generalizzata.

La presenza di tali elementi testuali è difficilmente giustificabile se la clausola generale di depenalizzazione viene interpretata come riguardante anche i reati del codice penale. Si tratta, dunque, di elementi normativi che depongono per l'interpretazione opposta.

Deve, in definitiva, riconoscersi che il complessivo tenore testuale di questa parte della legge delega ne rende incerto, in un passaggio chiave, il contenuto normativo.

Né, d'altra parte, tali oggettive ambiguità testuali possono trovare spiegazione o chiarificazione attraverso l'esame dei lavori preparatori della legge delega, che non contengono alcun riferimento decisivo ed esplicito al punto qui in discussione.

4.2.- La costante giurisprudenza di questa Corte afferma che il contenuto della delega legislativa, e dei suoi principi e criteri direttivi, deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano. Questa stessa giurisprudenza chiarisce che la delega non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può



essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge di delega. Per parte sua, l'attività del delegato deve inserirsi in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della legge delega (sentenze n. 250 e n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013).

Da questo punto di vista, la rilevata esistenza di oggettive incertezze nella stessa ricostruzione del coerente significato di taluni principi e criteri direttivi accentua la responsabilità del legislatore delegato, il quale deve procedere all'approvazione di norme che si mantengano comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla legge delega (sentenza n. 278 del 2016), senza contrastare con gli indirizzi generali desumibili da questa (sentenze n. 229 del 2014, n. 134 del 2013 e n. 272 del 2012).

Tale coerenza fra legge delega e decreto legislativo assume, del resto, peculiare crucialità quando, come accade nella presente fattispecie, siano in questione scelte di politica criminale compiute dal Parlamento, nel senso della depenalizzazione di alcune fattispecie di reato. In tal caso, il controllo sul rispetto dell'art. 76 Cost., e quindi sulle modalità di esercizio, da parte del Governo, della funzione legislativa delegata, è anche strumento di garanzia del principio della riserva di legge sancito, in materia penale, dall'art. 25, secondo comma, Cost., che attribuisce al Parlamento funzione centrale, tanto nella individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili (sentenza n. 5 del 2014), quanto nella selezione delle materie da depenalizzare.

4.3.- Alla luce di tali complessive premesse, l'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 8 del 2016, nella parte in cui stabilisce che la depenalizzazione non si estende ai reati (puniti con sola pena pecuniaria) previsti dal codice penale, e, in particolare, all'art. 392 cod. pen. (della cui applicazione si discute nel processo *a quo*), non viola i principi e criteri direttivi della legge delega.

A fronte di elementi testuali della legge delega suscettibili di divergenti letture, il Governo si è assunto consapevolmente la responsabilità di effettuare una specifica scelta di "riempimento" normativo, alla luce di una plausibile interpretazione dell'art. 2 della legge n. 67 del 2014. In particolare, la relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo, trasmessa al Senato della Repubblica in data 17 novembre 2015, afferma che due argomenti hanno sostenuto la scelta «di escludere che la clausola generale di depenalizzazione possa operare nei confronti del codice penale».

Il primo, relativo alla presenza - già evidenziata al punto 4.1. - nell'elenco nominativo dei reati da depenalizzare di talune fattispecie codicistiche di reati puniti con sola pena pecuniaria, previsione che non si spiegherebbe se non alla luce della circostanza che la clausola generale di depenalizzazione non opera nei confronti del codice.

Il secondo argomento, di natura sistematica, volto a sottolineare i risultati vistosamente incongrui che deriverebbero dalla interpretazione dei principi e dei criteri direttivi della delega nel senso della sua estensione ai reati codicistici puniti con sola pena pecuniaria: da una parte, un effetto di depenalizzazione allargato a fattispecie delittuose intra codicem sanzionate con la sola multa o ammenda, ma inserite in un complesso normativo organicamente deputato alla tutela di beni rilevanti (è fatto proprio l'esempio dei reati contro l'amministrazione della giustizia, tra i quali è compreso quello di cui all'art. 392 cod. pen.); dall'altra, la mancata depenalizzazione di ulteriori fattispecie contravvenzionali, sicuramente di minore offensività, in quanto rientranti nell'elenco delle materie escluse, ai sensi dello stesso art. 2, comma 2, lettera a), della legge delega n. 67 del 2014.

Un argomento, questo secondo, coerente con quella giurisprudenza costituzionale la quale sottolinea che, quando vi è la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza (sentenze n. 59 del 2016 e n. 237 del 2013), e che l'esercizio del potere delegato appare coerente con la delega anche quando persegue lo scopo di prevenire eventuali contrasti o incertezze di giurisprudenza (sentenza n. 194 del 2015).

4.4.- Non priva di significato, ai fini del controllo operato da questa Corte, è anche la circostanza che il parere della competente Commissione parlamentare, reso sullo schema di decreto legislativo, e condotto alla luce dei contenuti della relazione illustrativa appena ricordati, abbia ritenuto che l'esclusione dei reati codicistici dalla depenalizzazione rientrasse nell'ambito delle possibili scelte del legislatore delegato (parere della Commissione giustizia della Camera dei deputati espresso in data 3 dicembre 2015).

Ben vero che, in base alla giurisprudenza costituzionale, il parere delle Commissioni parlamentari non è vincolante e non esprime interpretazioni autentiche della legge di delega (sentenze n. 250 del 2016 e n. 173 del 1981), ma è altrettanto vero che esso costituisce pur sempre elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della stessa (sentenze n. 308 e n. 193 del 2002). E proprio dalla mancata censura in sede parlamentare questa Corte ha già potuto argomentare come non si fosse in presenza di una violazione della legge delega (sentenza n. 47 del 2014).

4.5.- In definitiva, la consapevole scelta del legislatore delegato di interpretare i principi e i criteri direttivi della delega nel senso che le fattispecie di reato inserite nel codice penale, punite con sola pena pecuniaria, sono escluse dalla depenalizzazione, ha costituito legittimo esercizio della discrezionalità spettante al Governo nella fase di attuazione della delega, nel rispetto della *ratio* di quest'ultima e in coerenza con esigenze sistematiche proprie della materia penale.



5.- Dichiarate non fondate, alla luce degli artt. 76 e 77 Cost., le questioni della mancata depenalizzazione dei reati del codice penale puniti con sola pena pecuniaria, e, in particolare, dell'art. 392 cod. pen., va esaminata l'ulteriore censura che il giudice *a quo* formula nei confronti dell'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 8 del 2016, ritenendo lesa l'art. 3 Cost., sia sotto il profilo della ragionevolezza che della «discriminazione di situazioni uguali», poiché non si comprenderebbe come mai le fattispecie extra codicem siano depenalizzate, al contrario di quelle intra codicem, fra le quali, specificamente, quella di cui all'art. 392 cod. pen.

La questione è inammissibile.

Con essa, in realtà, il giudice rimettente non fa che riproporre, sotto altre forme, la censura di violazione dei principi e criteri direttivi della legge delega, solo aggiungendovi l'argomento della pretesa irragionevolezza del diverso trattamento riservato dal decreto legislativo alle due tipologie di reati.

Tale ultimo argomento, tuttavia, è presentato in termini assertivi ed apodittici, senza un'adeguata illustrazione dei motivi per i quali la normativa censurata integrerebbe la violazione del principio di uguaglianza: infatti, in presenza di un significativo elemento di differenziazione tra le fattispecie di reato, costituito dall'essere queste inserite, o meno, nel sistema del codice penale, la mera allegazione dell'irragionevolezza del diverso trattamento di fattispecie solo asseritamente omogenee non è sufficiente a consentire l'accesso allo scrutinio di merito (sentenza n. 219 del 2016).

6.- L'esito delle descritte questioni di legittimità costituzionale relative alla disposizione che esclude la depenalizzazione (in particolare) dell'art. 392 cod. pen. conduce all'inammissibilità, per difetto di rilevanza, delle censure sollevate, in via logicamente subordinata, sull'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016, per violazione degli artt. 25, secondo comma, 76 e 77 Cost. Non versandosi, infatti, in un caso di depenalizzazione, il giudice *a quo* non deve fare applicazione della disposizione sospettata d'incostituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Bari, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016, sollevate, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, 76 e 77 Cost., dal Tribunale ordinario di Bari, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 8 del 2016, sollevate, in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., dal Tribunale ordinario di Bari, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 128

*Sentenza 10 - 26 maggio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Assistenza - Obbligo per le Regioni di anticipare gli indennizzi riconosciuti dopo il 1° maggio 2001 alle persone danneggiate da trasfusioni, emoderivati o vaccinazioni.**

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» art. 1, comma 586.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 586, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 29 febbraio 2016, depositato in cancelleria l'8 marzo 2016 e iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2016.

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

udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 29 febbraio 2016, depositato l'8 marzo 2016 e iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2016, la Regione siciliana ha impugnato, tra l'altro, l'art. 1, comma 586, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», in riferimento agli artt. 17, lettera *b*), 20, 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), nonché in relazione all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

La norma censurata recita: «Gli indennizzi dovuti alle persone danneggiate da trasfusioni, somministrazioni di emoderivati o vaccinazioni, in base alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, riconosciuti dopo il 1° maggio 2001, demandati alle regioni, in attesa del trasferimento dallo Stato delle somme dovute, vengono anticipati da ogni regione agli aventi diritto».

La ricorrente premette di aver promosso impugnazione in via soltanto cautelativa, in quanto ritiene che la norma censurata non sia applicabile alla Regione siciliana sulla base dei seguenti argomenti normativi.

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), ha trasferito alle regioni tutte le



funzioni e i compiti amministrativi in tema di salute (art. 114) a decorrere dalla contestuale devoluzione delle relative risorse strumentali (art. 7). Nel caso delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, il trasferimento delle indicate funzioni (ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 112 del 1998) e delle relative risorse (come previsto dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 26 maggio 2000, 8 gennaio 2002, 24 luglio 2003) sarebbe dovuto avvenire «nei limiti e con le modalità previste dai rispettivi statuti».

Tuttavia, lo speciale procedimento di attuazione previsto dallo statuto della Regione siciliana non sarebbe ancora stato portato a compimento, con il risultato che l'erogazione dell'indennizzo previsto dalla legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati), non rientrerebbe ancora tra le competenze regionali siciliane.

Se fosse invece ritenuta applicabile anche nei confronti della Regione siciliana, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 17, lettera *b*), 20, 36 e 43 del suo statuto, nonché con l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, «per le refluenze che [tali attribuzioni ulteriori] provocherebbero in ambito finanziario e nell'esercizio di funzioni nella materia della salute e per la mancata osservanza della normativa statutaria nell'attribuzione di nuove competenze».

2.- Con atto depositato il 7 aprile 2016, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, aderendo alla tesi secondo cui l'art. 1, comma 586, della legge n. 208 del 2015 non è applicabile alla Regione siciliana.

Il trasferimento alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano delle funzioni in materia di indennizzi a favore di soggetti danneggiati a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati di cui alla legge n. 210 del 1992, sarebbe dovuto avvenire con le modalità previste dai rispettivi statuti. Tale trasferimento si sarebbe perfezionato per tutte le autonomie speciali ma non per la Regione ricorrente. Nel territorio siciliano i predetti indennizzi verrebbero perciò erogati direttamente dal Ministero della Salute a valere sui propri capitoli di spesa.

2.1.- Con successiva memoria depositata il 18 aprile 2017, l'Avvocatura generale dello Stato si è limitata a ribadire quanto esposto in sede di costituzione.

### *Considerato in diritto*

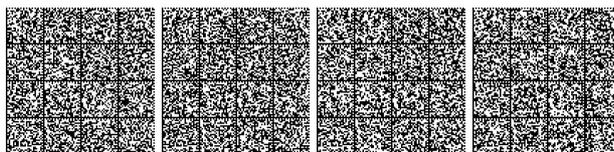
1.- La Regione siciliana ha impugnato, tra l'altro, l'art. 1, comma 586, della legge 28 dicembre 2015 n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», per asserita violazione degli artt. 17, lettera *b*), 20, 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), in relazione all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria).

1.1.- Va riservata a separate pronunce la decisione delle questioni vertenti sulle altre disposizioni contenute nella legge n. 208 del 2015 impuginate dalla Regione siciliana con il medesimo ricorso.

2.- La questione promossa deve essere dichiarata inammissibile per i seguenti motivi.

3.- In attuazione della delega prevista all'art. 1, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) - che, come noto, aveva attribuito al Governo il compito di operare un massiccio decentramento funzionale, con l'impiego di tutti gli strumenti possibili a Costituzione invariata - l'art. 114 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) ha disposto il trasferimento alle regioni di «tutte le funzioni e i compiti amministrativi in tema di salute umana e sanità veterinaria, salvo quelli espressamente mantenuti allo Stato».

L'effettivo trasferimento dei compiti amministrativi si è avuto soltanto per effetto dei successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (come previsto dall'art. 7 della legge n. 59 del 1997). Segnatamente e per quanto di interesse: il d.P.C.m. del 26 maggio 2000 ha trasferito alle regioni - con decorrenza dal 1° gennaio 2001 - le risorse finanziarie e organizzative relative alle funzioni in materia di indennizzi di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati), come risulta dalla lettera *a*), della tabella A, allegata al decreto; il d.P.C.m. 8 gennaio 2002 e il d.P.C.m. 24 luglio 2003 hanno poi rideterminato le risorse finanziarie da trasferire. Sono invece rimasti a carico dello Stato gli oneri derivanti dal contenzioso instauratosi in sede esclusivamente giurisdizionale (ai sensi dell'art. 123 del d.lgs. n. 112 del 1998).



3.1.- Per le autonomie speciali, il decentramento amministrativo era prescritto dovesse avvenire (non in via diretta, bensì) «[c]on le modalità previste dai rispettivi statuti» (art. 10 del d.lgs. n. 112 del 1998). Su queste basi, il trasferimento in capo agli enti ad autonomia differenziata delle funzioni amministrative in tema di indennizzo di cui alla legge n. 210 del 1992 richiedeva il necessario rispetto dei particolari percorsi procedurali (consensuali) previsti per modificare le norme di attuazione degli statuti medesimi (procedimenti, peraltro, fatti espressamente salvi anche dai citati decreti attuativi).

3.2.- Come concordemente riconosciuto da entrambe le parti del giudizio, non sono state ancora adottate le norme di attuazione (ai sensi dell'art. 43 dello statuto della Regione siciliana) per la disciplina di tali nuove provvidenze assistenziali, sicché allo stato la Regione siciliana non rientra nel novero delle regioni beneficiarie delle relative risorse strumentali e le prestazioni vengono erogate direttamente dal Ministero della Salute, il quale gestisce in via amministrativa le posizioni (e i relativi ruoli di spesa) dei residenti nel territorio siciliano.

3.3.- La norma impugnata - nel prescrivere che gli indennizzi dovuti in base alla legge n. 210 del 1992 vengano anticipati da ogni regione agli aventi diritto in attesa del trasferimento dallo Stato delle somme dovute - presuppone che si tratti di compiti amministrativi già «demandati alle regioni». Essa non è dunque applicabile alla Regione siciliana, nella quale l'erogazione di tale prestazione non costituisce una competenza regionale, ma resta direttamente affidata al Ministero della Salute che la effettua a valere sui propri capitoli.

3.4.- Dalla rilevata, evidente, non applicabilità della norma denunciata alla Regione siciliana deriva, dunque, l'inammissibilità della sollevata questione (sentenze n. 196 del 2015, n. 176 del 2012, n. 172 del 2010, n. 107 del 2009, n. 290 del 2008).

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe;*

*dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 586, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promossa, in riferimento agli artt. 17, lettera b), 20, 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e in relazione all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 129

*Ordinanza 21 febbraio - 26 maggio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Remunerazione del servizio di riscossione delle imposte - Previsione di un aggio in misura correlata al valore della lite.**

- Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), art. 17, comma 1, come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, promossi con ordinanza del 29 maggio 2014 dalla Commissione tributaria provinciale di Cagliari, con ordinanza del 7 luglio 2014 dalla Commissione tributaria provinciale di Roma e con ordinanza del 23 novembre 2015 dalla Commissione tributaria provinciale di Milano, rispettivamente iscritte al n. 43 del registro ordinanze 2015 ed ai nn. 71 e 81 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2015 e nn. 15 e 17, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di Equitalia Centro spa, di Equitalia Sud spa (già Equitalia Gerit spa), di Equitalia Nord spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per Equitalia servizi di riscossione spa (quale società incorporante di Equitalia Centro spa, Equitalia Sud spa ed Equitalia Nord spa), e l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Cagliari - nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'annullamento di una cartella di pagamento per tributi IVA nella parte relativa ai compensi di riscossione - con ordinanza del 29 maggio 2014, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 53 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), «come modificato, da ultimo,» dall'art. 32,



comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, nella parte in cui addebita l'aggio in misura correlata al valore della lite;

che il giudice rimettente espone che la parte ricorrente ha proposto diversi motivi di impugnazione avverso una cartella di pagamento - legati alla presunta applicazione retroattiva della disciplina in esame nonché alla debenza delle somme a titolo di compensi per la riscossione in assenza di un'effettiva attività svolta dall'Agente della riscossione ed in assenza di una violazione da parte del contribuente (essendo le predette somme dovute anche in ipotesi di pagamento effettuato nei termini di legge) - e «in subordine» ha sollecitato la rimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.lgs. n. 112 del 1999 per violazione degli artt. 3, 53 e 97 Cost.;

che il giudice *a quo*, affermata la rilevanza della questione, ne sostiene la non manifesta infondatezza con riferimento ai predetti parametri costituzionali, posto che, in particolare, sarebbero violati;

- l'art. 3 Cost., in quanto ai contribuenti vengono imposti compensi di riscossione diversi a seconda dell'ambito territoriale di appartenenza;

- l'art. 53 Cost., in quanto sono previsti compensi non collegati ad alcuna capacità contributiva, con la conseguenza, da un lato, di privare i contribuenti del «diritto a dosare la propria contribuzione in base al reddito», e, dall'altro, di determinare una «diminuzione della [...] fiducia nel sistema fiscale, percepito [...] quale elemento esclusivamente ostacolante il libero esercizio delle arti e dei mestieri»;

- l'art. 97 Cost., «in quanto, il compenso risulta dovuto in assenza di una qualsiasi attività dell'Agente della riscossione, violando in questo modo sia il principio amministrativistico dell'imparzialità e della trasparenza delle scelte della P.A. sia il principio di natura civilistica ed applicabile all'Equitalia Centro S.p.A., in quanto, appunto, soggetto privato della corrispettività delle prestazioni»;

che, con atto depositato il 21 aprile 2015, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale sostiene, innanzitutto, l'inammissibilità della questione sollevata, affermando la mancanza di motivazione sulla rilevanza e sul nesso di pregiudizialità della prospettata questione di legittimità costituzionale, nonché la carente esposizione della fattispecie e del quadro normativo di riferimento; in secondo luogo, la sua non fondatezza, attesa la ragionevolezza dei criteri di determinazione dell'aggio, finalizzati non a remunerare le singole attività compiute dall'agente di riscossione ma a coprire i costi complessivi del servizio, nonché la ragionevolezza della correlazione dello stesso con l'importo del debito, tesa ad ovviare al rischio di gravare ingiustamente sui contribuenti il cui inadempimento è di minore entità;

che, con memoria depositata il 17 maggio 2016, è intervenuta Equitalia Centro spa, che in via preliminare eccepisce i seguenti profili di inammissibilità:

- difetto assoluto di motivazione sulla rilevanza, mancando qualsiasi argomentazione sul punto;

- difetto assoluto di rilevanza, posto che il giudice rimettente sembrerebbe censurare l'art. 17, come risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 2, comma 3, lettera *a*), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), applicabile alle attività di riscossione relative ad iscrizioni a ruolo effettuate fino al 31 dicembre 2008, e cioè una norma - ai sensi della quale la misura dell'aggio era determinata da decreto ministeriale ed era variabile su scala provinciale - che non sarebbe più in vigore e non sarebbe applicabile nel caso di specie, mentre applicabile al caso di specie sarebbe, invece, l'art. 17, come risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 32 del d.l. n. 185 del 2008, il quale prevede la misura dell'aggio determinata direttamente dalla legge ed unica in tutto il territorio nazionale;

- carenza e contraddittorietà della motivazione, stante l'assoluta confusione in cui sembrerebbe cadere il giudice rimettente nel censurare la variabilità dell'aggio su base territoriale, che riguarda la versione dell'art. 17 derivante dalle modifiche apportate dal d.l. n. 262 del 2006 e, al contempo, la totale mancanza di argomentazioni a supporto della censura relativa alla variazione della misura dell'aggio «in base a circostanze indipendenti dalla condotta del contribuente»;

- carenza di motivazione in riferimento all'asserita violazione degli artt. 53 e 97 Cost., posto che - a parte l'inconferenza del primo parametro - mancherebbe un adeguato percorso argomentativo a supporto di tali censure;

che, nel merito, la società sostiene l'infondatezza della questione sotto tutti i profili dedotti, in quanto:

- con riguardo all'art. 3 Cost., sarebbe infondata la censura legata alla differenziazione territoriale, posto che la disciplina applicabile al caso di specie, ed in concreto applicata, prevede una misura di aggio unica da applicare su tutto il territorio nazionale;

- egualmente infondata sarebbe la censura di cui all'art. 53 Cost., attesa l'assoluta inconferenza del richiamo al principio di capacità contributiva, il quale è applicabile soltanto alle norme di natura tributaria ovvero a quelle che disciplinano il riparto delle spese pubbliche tra i contribuenti;



- infine, la censura di cui all'art. 97 Cost., per come formulata dal giudice rimettente, risulterebbe di difficile comprensione, dovendosi comunque tenere presente che l'aggio è finalizzato alla remunerazione della complessiva attività svolta dall'agente di riscossione, e che la determinazione della sua misura non è frutto di una scelta arbitraria, risultando pari alla media aritmetica degli aggi precedentemente previsti su base territoriale, a loro volta determinati sulla base di tre componenti (aggio base, aggio per rischio ambientale e aggio per vetustà del ruolo), finalizzati a garantire un ancoraggio al concreto costo del sistema di riscossione;

che la Commissione tributaria provinciale di Roma - nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'annullamento di una cartella di pagamento per tributi IRAP, IVA e IRES - con ordinanza del 7 luglio 2014 ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999, «come modificato dall'art. 32, comma 1, lett. a) del decreto legge 29 novembre 2008 n. 185, convertito dalla l. 28 gennaio 2009 n. 2», nella parte in cui addebita l'aggio in misura correlata al valore della lite e ne calcola l'entità per i contribuenti che non effettuano il pagamento dell'imposta dovuta nei sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento nella misura fissa del 9 per cento;

che nell'ordinanza di rimessione si riferisce che la parte ricorrente ha dedotto diversi profili di illegittimità della cartella di pagamento ed ha richiesto di verificare la costituzionalità dell'art. 17 del d.lgs. n. 112 del 1999 per violazione degli artt. 3, 24, 42 e 111 Cost.;

che il giudice *a quo* - evidenziato che per i primi due motivi posti a fondamento del ricorso, «nella deliberazione consentita senza anticipazione delle soluzioni, non può escludersi che si verta in ipotesi di infondatezza (quanto meno parziale); per modo che la sollevata questione di legittimità costituzionale si appalesa evidentemente rilevante ai fini della decisione sul terzo motivo» - sostiene la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, con riferimento ai parametri di cui agli artt. 3 e 97 Cost., sulla base delle seguenti argomentazioni:

- il contrasto con il principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. deriverebbe dalla differenza di trattamento tra il cittadino in grado di pagare e quello «sprovvisto di mezzi sufficienti a riguardo, onerato di ingiustificati e di irragionevoli e maggiori carichi finanziari», nonché dal mancato ancoraggio della determinazione del compenso ai costi del servizio di riscossione, peraltro in assenza della previsione di un importo massimo prestabilito dello stesso;

- la violazione dell'art. 97 Cost. sarebbe determinata dalla mancanza «di quei criteri di trasparenza e correlazione con l'attività richiesta e congruità con i costi medi di gestione del servizio (che rappresentano i corollari necessari del principio di buon andamento [...])»;

che, con atto depositato il 2 maggio 2016, è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità della questione per la mancanza di motivazione sulla rilevanza, ed in particolare del nesso di pregiudizialità della prospettata questione di costituzionalità stessa rispetto alla definizione della controversia, nonché per la carente esposizione della fattispecie e del quadro normativo di riferimento;

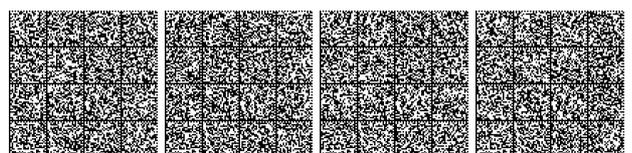
che, nel merito, l'interveniente sostiene, innanzitutto, che resterebbe indimostrato che la determinazione del compenso nella misura del 9 per cento degli importi da riscuotere determini una sovracompensazione del servizio di riscossione, considerando che la remunerazione dei costi sostenuti dall'agente della riscossione non implica una necessaria correlazione tra la misura dell'aggio e la singola operazione condotta dal concessionario e che, del resto, del tutto ragionevole si dimostrerebbe la scelta di determinare la misura dell'aggio in misura proporzionale rispetto all'importo del debito che ha dato causa all'esecuzione, mentre, di contro, la fissazione di un limite massimo all'aggio finirebbe per riversare la parte maggiore del costo delle esecuzioni infruttuose sulla platea dei contribuenti il cui inadempimento è minore;

che, sempre nel merito, parimenti infondata sarebbe la questione posta in relazione all'art. 3 Cost., per la radicale diversità di situazioni che determinano il pagamento integrale del costo dell'aggio (la mora rispetto ai termini di adempimento) o il suo pagamento solo parziale (la tempestività del pagamento);

che, con memoria depositata il 3 maggio 2016, si è costituita nel giudizio di costituzionalità Equitalia Sud spa, eccependo, in primo luogo, l'inammissibilità della questione sollevata sotto i seguenti profili:

- difetto assoluto di motivazione sulla rilevanza, in quanto il giudice rimettente si sarebbe limitato ad affermazioni meramente assertive e apodittiche sulla decisività della dedotta questione di legittimità costituzionale per la definizione del giudizio pendente;

- difetto assoluto di rilevanza e, comunque, difetto di motivazione sulla rilevanza, nonché difetto del nesso di pregiudizialità necessaria della questione, sotto il profilo della mancata decisione degli altri motivi di ricorso che avrebbero potuto consentirne l'integrale accoglimento prescindendo dall'incidente di costituzionalità;



- difetto assoluto di rilevanza e, comunque, difetto di motivazione sulla rilevanza, sotto il profilo della carente descrizione della fattispecie e della conseguente impossibilità di verificare l'applicabilità al caso *de quo* della disciplina legislativa censurata, soprattutto in considerazione della mancata indicazione della data di iscrizione a ruolo;

- omesso tentativo di interpretazione della norma impugnata in conformità ai parametri costituzionali evocati;

- carenza di motivazione in riferimento all'asserita violazione dell'art. 97 Cost., risultando, la stessa, eccessivamente stringata e apodittica;

che, nel merito, viene sostenuta l'infondatezza della questione sotto tutti i profili dedotti, con argomentazioni analoghe a quelle sviluppate dalla società Equitalia Centro spa, relative alla ragionevolezza dei criteri di fissazione del compenso, destinato a remunerare l'attività dell'Agente di riscossione non in relazione alle singole attività compiute, ma alla complessiva attività di istituzione e mantenimento in efficienza del sistema nazionale della riscossione;

che la Commissione tributaria provinciale di Milano - nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'annullamento di una cartella di pagamento per tributi IRPEF nella parte relativa all'aggio di riscossione - con ordinanza del 23 novembre 2015, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 53 e 97 Cost., questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999, «come modificato dall'art. 32, comma 1, lett. a) del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2», nella parte in cui addebita l'aggio in misura correlata al valore della lite;

che nell'ordinanza di rimessione si riferisce che la parte ricorrente ha impugnato per illegittimità della pretesa e, «in via subordinata», ha sollecitato la rimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.lgs. n. 112 del 1999 per violazione degli artt. 3, 53 e 97 Cost.;

che il giudice *a quo*, ritenuta la questione rilevante, ne sostiene la non manifesta infondatezza con riferimento ai predetti parametri costituzionali, affermando, in particolare, che:

- la violazione dell'art. 3 Cost. deriverebbe dalla circostanza che la misura della remunerazione risulta svincolata dall'esercizio di specifiche attività da parte dell'Agente di riscossione e correlata unicamente all'importo delle somme iscritte a ruolo, senza la fissazione di un tetto minimo e massimo, oltre che dalla retroattività della disciplina, applicata anche a fatti imponibili risalenti ad un periodo di imposta precedente rispetto alla data di entrata in vigore della normativa introdotta dall'art. 2 del d.l. n. 262 del 2006;

- la misura dei compensi, non collegata alla capacità contributiva, contrasterebbe con l'art. 53 Cost., in quanto, da un lato, priverebbe i contribuenti del «diritto di dosare la propria contribuzione in base al reddito», e, dall'altro, determinerebbe una sfiducia nel sistema fiscale e, inoltre, «ostacola[rebbe] il libero esercizio delle arti e dei mestieri»;

- la normativa difetterebbe «di quei criteri di trasparenza e correlazione con l'attività richiesta e congruità con i costi medi di gestione del servizio, corollari necessari del principio di buon andamento sancito dall'art. 97 della Costituzione»;

che, con atto depositato il 17 maggio 2016, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale sostiene l'inammissibilità e la non fondatezza della questione sollevata, rilevando, sotto il profilo preliminare, la carente esposizione della fattispecie e del quadro normativo di riferimento, nonché la mancata disamina delle problematiche legate all'identificazione del momento determinante per l'individuazione della disciplina applicabile *ratione temporis*, e, nel merito, la ragionevolezza dei criteri di determinazione dell'aggio, con argomenti simili a quelli, sopra esposti, sviluppati negli altri giudizi;

che, con memoria depositata il 17 maggio 2016, si è costituita nel giudizio di costituzionalità Equitalia Nord spa, sostenendo l'inammissibilità e l'infondatezza della questione sollevata;

che, in particolare, in via preliminare viene eccepita:

- la manifesta inammissibilità della questione, per difetto assoluto di rilevanza e/o di motivazione sulla rilevanza, in quanto il giudice rimettente si limiterebbe ad un'affermazione meramente assertiva, chiarendo che «ritiene l'eccezione sollevata dal ricorrente rilevante e pertinente ai fini della decisione», con conseguente preclusione di qualsivoglia valutazione sul punto da parte della Corte;

- la manifesta inammissibilità della questione, per difetto assoluto di rilevanza e/o di motivazione sulla rilevanza e per difetto del nesso di pregiudizialità necessaria, sotto il profilo della mancata decisione degli altri motivi di ricorso che avrebbero potuto consentirne l'integrale accoglimento prescindendo dall'incidente di costituzionalità, in quanto la questione sollevata sarebbe prematura, posto che, per quanto si apprende dalla stessa ordinanza di rimessione, il vizio di legittimità costituzionale sarebbe stato denunciato solo «in subordine» rispetto alla domanda principale volta a far valere l'illegittimità della cartella di pagamento nella parte in cui sono richiesti i compensi di riscossione, sulla scorta della considerazione, tra le altre, che questi ultimi non dovrebbero applicarsi a fatti imponibili rispetto alla data di entrata in vigore della normativa applicata;

- la manifesta inammissibilità della questione per difetto di rilevanza e difetto di motivazione sulla rilevanza, nonché per difetto del nesso di pregiudizialità necessaria, sotto il profilo della carente descrizione della fattispecie e della conse-



guente impossibilità di verificare l'applicabilità al caso *de quo* della disciplina legislativa censurata, in quanto il giudice rimettente descrive la fattispecie in maniera scarna e lacunosa, omettendo, tra l'altro, di indicare la data di iscrizione a ruolo dei relativi importi;

- la manifesta inammissibilità della questione per omesso tentativo di interpretazione della norma impugnata in conformità ai parametri costituzionali evocati;

che, nel merito, viene sostenuta l'infondatezza delle censure di cui agli artt. 3, 53 e 97 Cost., argomentando come nei casi precedenti;

che, in data 31 gennaio 2017, Equitalia Servizi di riscossione spa, quale società incorporante di Equitalia Sud spa, Equitalia Centro spa ed Equitalia Nord spa con effetto dal 1° luglio 2016, ha depositato, in ciascuno dei tre giudizi, memoria, sostanzialmente ribadendo le proprie argomentazioni a sostegno dell'inammissibilità e dell'infondatezza della questione ed evidenziando, per l'ipotesi di accoglimento della stessa, l'opportunità di considerare l'esigenza di disporre quantomeno una limitazione della retroattività degli effetti della declaratoria di incostituzionalità della norma censurata.

Considerato che le Commissioni tributarie provinciali di Cagliari, Roma e Milano dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, in riferimento agli artt. 3, 53 e 97 della Costituzione;

che, in particolare, a parere del primo e del terzo giudice rimettente, il censurato art. 17 - nella parte in cui addebita l'aggio in misura correlata al valore della lite - si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 53 e 97 Cost.;

che, secondo la Commissione provinciale tributaria di Roma, il citato art. 17 - nella parte in cui addebita l'aggio in misura correlata al valore della lite e ne calcola l'entità per i contribuenti che non effettuano il pagamento dell'imposta dovuta nei sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento nella misura fissa del 9 per cento - violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost.;

che, data l'identità di oggetto delle questioni sollevate, va disposta la riunione dei relativi giudizi;

che le questioni sono manifestamente inammissibili, per una pluralità di ragioni concomitanti;

che, con riferimento alla questione sollevata dalla Commissione tributaria di Cagliari, è fondata l'eccezione dedotta da Equitalia Centro spa relativa alla carenza e contraddittorietà della motivazione, in ordine in particolare all'identificazione dell'oggetto di giudizio (ordinanza n. 312 del 2012);

che non risulta chiaro quale versione del censurato art. 17 sia oggetto di impugnazione, poiché il giudice rimettente - dopo aver affermato «la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, D.lgs. n. 112, come modificato da ultimo dall'art. 32, D.L. n. 185» - da un lato, censura la variabilità dell'aggio su base territoriale, che era prevista dall'art. 17, come modificato dal d.l. n. 262 del 2006 ed è venuta meno con l'introduzione della misura unica su territorio nazionale pari al 9 per cento ad opera dell'art. 32 del d.l. n. 185 del 2008, dall'altro lato, nell'*iter* argomentativo, fa riferimento a quest'ultima misura;

che l'impossibilità, per le enunciate ragioni, di una precisa individuazione della norma censurata - non identificabile nemmeno dal contenuto complessivo dell'ordinanza, attesa anche la carenza descrittiva della fattispecie concreta - si riverbera sulla rilevanza della questione, impedendo di valutare la necessità di applicazione della norma stessa (ordinanza n. 312 del 2012);

che è anche fondata l'eccezione dedotta, con riferimento alle questioni sollevate dalle Commissioni tributarie di Roma e Milano, tanto dal Presidente del Consiglio dei ministri quanto, rispettivamente, da Equitalia Sud spa ed Equitalia Nord spa, per difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni sollevate;

che, invero, le due ordinanze di rimessione sono carenti sia nella descrizione della vicenda cui ciascuna di esse si riferisce, sia nella motivazione in punto di rilevanza, con la conseguenza che è preclusa a questa Corte la verifica dell'influenza della questione di legittimità sull'esito dei giudizi;

che, infatti, la Commissione tributaria provinciale di Roma si limita a esporre che la parte ricorrente ha impugnato «la cartella di pagamento indicata in epigrafe con la quale viene richiesto il pagamento dell'importo di € 574.913,86 iscritto a ruolo per l'anno 2006 a titolo di Iva, Ires, Irap, sanzioni, interessi nonché dell'importo di € 51.742,23, a titolo di compensi di riscossione e diritti»;

che, similmente, la Commissione tributaria provinciale di Milano riferisce unicamente che la parte ricorrente ha impugnato «la cartella di pagamento n. 06820120205054190000, notificata in data 4 dicembre 2012, recante l'iscrizione a ruolo a titolo provvisorio di un terzo delle somme accertate, oltre interessi e diritti di notifica, emessa dalla società Equitalia Nord s.p.a., agente della riscossione per la provincia di Milano»;



che dalla descrizione dei fatti non emergono una serie di elementi indispensabili per valutare se la normativa censurata debba trovare applicazione nei giudizi a quibus;

che tale carenza ha già condotto ad una declaratoria di inammissibilità di questioni di legittimità costituzionali aventi ad oggetto lo stesso art. 17 del d.lgs. n. 112 del 1999, in ordine alle quali questa Corte ha valorizzato la circostanza che dalla «scarna descrizione della fattispecie non emergono una serie di elementi - tra i quali, in particolare, la data di iscrizione a ruolo dei suddetti importi - necessari per verificare se la normativa censurata sia rilevante o meno ai fini della definizione del giudizio *a quo*», evidenziando che «nel caso in esame, la carente descrizione della fattispecie risulta tanto più determinante in quanto la disposizione censurata ha subito diversi interventi normativi e solo un'adeguata esposizione di tutti gli elementi essenziali del caso in esame avrebbe consentito di individuare con certezza la versione dell'art. 17 applicabile *ratione temporis*» (ordinanza n. 147 del 2015);

che l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie, per costante giurisprudenza della Corte, si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza che induce alla declaratoria di inammissibilità della questione (tra le tante, ordinanze n. 177 e n. 118 del 2016);

che, infine, è fondata, con riferimento alle questioni sollevate dalle Commissioni tributarie provinciali di Cagliari e Roma, l'eccezione di inammissibilità, dedotta tanto dal Presidente del Consiglio dei ministri quanto, rispettivamente, da Equitalia Centro spa ed Equitalia Sud spa, per difetto di motivazione sulla rilevanza della questione sollevata, sotto il profilo del mancato esame dei diversi motivi posti a fondamento del ricorso;

che, in particolare, la Commissione tributaria di Cagliari non spende una parola sulla rilevanza della questione sollevata e, anzi, afferma che «la cartella è [...] illegittima sia perché manca qualsiasi motivazione della pretesa in ordine al calcolo delle sanzioni, sia perché il sistema sanzionatorio è caratterizzato dall'irretroattività delle norme che introducono pene più gravi per i contribuenti», omettendo di esaminare, in via preliminare, i motivi di impugnazione a sostegno della presunta illegittimità;

che, analogamente, la Commissione tributaria provinciale di Roma segnala che la parte ricorrente «contesta la cartella deducendo diversi profili di legittimità», ma poi si limita ad aggiungere su di essi che «per i primi due motivi, nella delibazione consentita senza anticipazione delle soluzioni, non può escludersi che si verta in ipotesi di infondatezza (quanto meno parziale); per modo che la sollevata questione di legittimità costituzionale si appalesa evidentemente rilevante ai fini della decisione sul terzo motivo»;

che la mancata argomentazione al riguardo rende l'affermazione immotivata e apodittica;

che questa Corte, con ordinanza n. 158 del 2013 (richiamando casi analoghi trattati con ordinanze n. 73 del 2011, n. 96 e n. 22 del 2010), ha ritenuto la mancata illustrazione delle ragioni di infondatezza di motivi di ricorso - spiegati in via principale nel giudizio *a quo* ed aventi pregiudizialità logica - causa di manifesta inammissibilità della questione sollevata, in quanto «l'esame di tali motivi [...] è pregiudiziale, perché il loro eventuale accoglimento determinerebbe l'annullamento delle cartelle impugnate»;

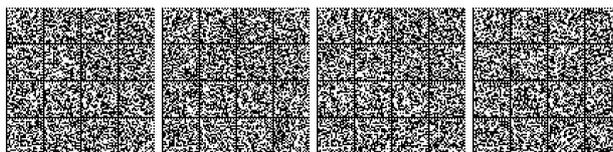
che l'evidenziata carenza di motivazione delle ordinanze comporta la manifesta inammissibilità delle questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 53 e 97 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Cagliari, dalla Commissione tributaria provinciale di Roma e dalla Commissione tributaria provinciale di Milano, con le ordinanze indicate in epigrafe.*



Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170129

N. 130

*Ordinanza 8 marzo - 26 maggio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Falsa testimonianza - Disciplina della sospensione del procedimento penale.**

– Codice penale, artt. 371-*bis*, secondo comma, e 372.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 371-*bis*, secondo comma, e 372 del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Verona, nel procedimento penale a carico di R. R., con ordinanza del 23 settembre 2015, iscritta al n. 50 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 marzo 2017 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto che, con ordinanza del 23 settembre 2015, il Tribunale ordinario di Verona ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 110 [*recte*: 111] della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale «dell'art. 372 c.p., nella parte in cui non contiene una disposizione identica a quella dettata dal comma 2 dell'art. 371-*bis* c.p. o, in alternativa, [...] dell'art. 371-*bis*, comma 2, c.p., nella parte in cui non si applica anche ai reati di cui all'art. 372 c.p.»;



che il giudice *a quo* premette di essere investito del processo penale nei confronti di una persona imputata del reato previsto dall'art. 372 del codice penale, per aver reso una falsa testimonianza in un giudizio civile;

che, esaurita la discussione dibattimentale, il processo penale è giunto ad una fase immediatamente prodromica alla decisione, mentre il processo civile nel quale la falsa testimonianza sarebbe stata resa risulta ancora in corso;

che, ciò premesso, il rimettente rileva che il secondo comma dell'art. 371-*bis* ed il secondo comma dell'art. 371-*ter* cod. pen. prevedono che in caso di false dichiarazioni rese, rispettivamente, al pubblico ministero o al difensore nella fase delle indagini preliminari, il relativo procedimento penale rimane sospeso fino a quando non sia definito, con sentenza di primo grado (oppure con archiviazione o con sentenza di non luogo a procedere), il procedimento nel quale le false dichiarazioni sono state rese;

che analoga sospensione non è prevista, di contro, in rapporto al reato di falsa testimonianza, con la conseguenza che il giudice penale può trovarsi a dover decidere - come nel caso di specie - anche quando il processo nell'ambito del quale sono state rese le dichiarazioni oggetto di imputazione sia ancora in corso;

che, ad avviso del giudice *a quo*, tale disparità di trattamento risulterebbe del tutto ingiustificata;

che le disposizioni dei citati artt. 371-*bis*, secondo comma, e 371-*ter*, secondo comma, cod. pen. trovano, infatti, la loro evidente *ratio* nell'esigenza di evitare che la libertà di autodeterminazione della persona informata sui fatti possa essere condizionata dal timore della sottoposizione a procedimento penale per le dichiarazioni rese: esigenza ravvisabile anche - e a più forte ragione - rispetto alla persona chiamata a rendere testimonianza;

che a giustificare ragionevolmente la censurata differenza, a parere del giudice *a quo*, non varrebbe neppure il richiamo alla sentenza [*recte*: ordinanza] n. 61 del 1998, nella quale questa Corte ebbe a specificare che la sospensione processuale stabilita dal secondo comma dell'art. 371-*bis* cod. pen. mira essenzialmente ad evitare forme di condizionamento psicologico esercitabili dal «pubblico ministero nel momento in cui nel procedimento principale l'organo dell'accusa è "processualmente" interessato alla formazione della prova»: e ciò, sia per la considerazione che la sospensione della immediata procedibilità si applica anche alle dichiarazioni rese al difensore (art. 371-*ter*, secondo comma, cod. pen.), sia perché a denunciare il dichiarante per il reato di cui all'art. 371-*bis* cod. pen. potrebbe essere tanto l'imputato quanto la persona offesa, sia, infine, per la ragione che, se la *ratio* della sospensione fosse legata al condizionamento esercitabile dall'organo inquirente, tale vincolo psicologico dovrebbe ritenersi sciolto con l'esercizio dell'azione penale, mentre la sospensione prevista nella disciplina richiamata perdura fino alla pronuncia della sentenza di primo grado;

che il reale intento del legislatore - di evitare ogni forma di pressione sul dichiarante - sarebbe rivelato anche dal divieto di arresto in flagranza per le false dichiarazioni rese al pubblico ministero, sancito dall'art. 381, comma 4-*bis*, del codice di procedura penale: divieto che trova, peraltro, piena corrispondenza, quanto alla falsa testimonianza, nell'art. 476, comma 2, cod. proc. pen., a dimostrazione della piena parificabilità, sotto il profilo considerato, delle posizioni del testimone e del dichiarante al pubblico ministero;

che la disparità di trattamento censurata verrebbe, d'altra parte, ad incidere anche sull'esercizio della facoltà di ritrattazione del falso, pure prevista, per entrambe le fattispecie, dall'art. 376 cod. pen.;

che invero - argomenta ancora il rimettente - tale ultima disposizione consente sia al testimone sia al dichiarante dinnanzi al pubblico ministero (o al difensore) di evitare la punizione attraverso la ritrattazione del falso e la manifestazione del vero, fissando, quale termine ultimo per tale condotta riparativa, la chiusura del dibattimento quanto alle dichiarazioni rese in un processo penale e la pronuncia di una sentenza definitiva, «anche se non irrevocabile», quanto a quelle rese nel corso di un giudizio civile;

che lo svolgimento immediato del procedimento per la falsa testimonianza determinerebbe, di conseguenza, la compressione, in capo al testimone, dello *spatium deliberandi* per esercitare la facoltà di ritrattare, posto che il processo a suo carico «potrebbe definirsi anche prima dello scadere del suo termine ultimo per effettuare una ritrattazione»: il che non può mai accadere, invece - stante la prevista sospensione - per la persona che ha reso dichiarazioni al pubblico ministero o al difensore;

che, dunque, il rimettente ritiene irragionevole che le fattispecie di cui all'art. 372 cod. pen. e agli artt. 371-*bis* e 371-*ter* cod. pen. - regolate in modo identico, oltre che per i profili già posti in evidenza, anche con riguardo alle aggravanti (art. 375 cod. pen. nel testo vigente alla data dell'ordinanza di rimessione) e ai casi di non punibilità (art. 384 cod. pen.) - siano poi trattate in modo difforme in rapporto alla sola disciplina dell'istituto processuale della sospensione della procedibilità immediata;

che in conseguenza, a parere del giudice *a quo*, risulterebbe violato il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.): sotto un primo profilo, per l'irragionevole «difformità radicale di posizione», quanto alla sospensione della immediata procedibilità, tra il soggetto imputato di falsa testimonianza e quello chiamato a rispondere di aver reso false dichiarazioni



al pubblico ministero o al difensore, nonostante l'intera disciplina sostanziale delle tre ipotesi di reato sia, per il resto, del tutto omologa; e sotto un ulteriore profilo, per la «difformità radicale di posizione» che viene a realizzarsi tra gli stessi imputati del reato di falsa testimonianza in relazione al «casuale andamento del procedimento nel quale hanno reso la testimonianza, rispetto al procedimento nel quale sono accusati»;

che, inoltre, la disciplina censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 24, secondo comma, Cost., in quanto, potendo la condanna del testimone intervenire prima che nel giudizio in cui è stata resa la falsa testimonianza sia decorso il termine previsto per effettuare la ritrattazione, risulterebbe leso il diritto di difesa dell'imputato, il quale si vedrebbe preclusa la possibilità di utilizzare tutti gli strumenti ed istituti sostanziali e processuali idonei ad evitare la condanna;

che, infine, sarebbe violato l'art. 110 [recte: 111] Cost., in quanto il possibile condizionamento della libertà di autodeterminazione del testimone comprometterebbe l'affidabilità della decisione e, dunque, «la natura "giusta" del processo»;

che le questioni sarebbero, altresì, rilevanti, giacché nel caso di loro accoglimento dovrebbe disporsi l'immediata sospensione del giudizio *a quo*, in luogo della deliberazione finale cui invece il rimettente è tenuto in forza dell'attuale disciplina;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, in subordine, infondate;

che, ad avviso della difesa dell'interveniente, il quesito del giudice *a quo* è posto in forma alternativa «tra due distinte soluzioni» e, come tale, risulta non suscettibile di scrutinio, posto che il rimettente richiede alla Corte costituzionale una pronuncia additiva che consenta al giudice di applicare la sospensione della immediata procedibilità anche all'ipotesi di reato di cui all'art. 372 cod. pen., caducando tale ultima disposizione nella parte in cui non contempla tale meccanismo, «ovvero» di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 371-bis cod. pen., nella parte in cui non estende il regime della sospensione della procedibilità stabilito per le dichiarazioni rese al pubblico ministero anche al reato di falsa testimonianza;

che, in ogni caso, nel merito le questioni sarebbero infondate, non avendo il rimettente considerato che, ai fini della esclusione della punibilità per il reato di falsa testimonianza, la ritrattazione della dichiarazione può essere effettuata anche nel processo penale avente ad oggetto l'accertamento del reato in questione, purché intervenga prima della pronuncia della sentenza civile definitiva, anche se non irrevocabile.

Considerato che il Tribunale ordinario di Verona ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 110 [recte: 111] della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale «dell'art. 372 c.p., nella parte in cui non contiene una disposizione identica a quella dettata dal comma 2 dell'art. 371-bis c.p. o, in alternativa, [...] dell'art. 371-bis, comma 2, c.p., nella parte in cui non si applica anche ai reati di cui all'art. 372 c.p.», dolendosi del fatto che, mentre il secondo comma dell'art. 371-bis del codice penale dispone che, in caso di false dichiarazioni rese al pubblico ministero, il relativo procedimento penale rimane sospeso fino a quando non sia definito con sentenza di primo grado (oppure con archiviazione o con sentenza di non luogo a procedere) il procedimento nel quale le false dichiarazioni sono state rese, analoga previsione non è contemplata per l'ipotesi di imputazione di falsa testimonianza (art. 372 cod. pen.);

che l'eccezione di inammissibilità delle questioni formulata dall'Avvocatura generale dello Stato è fondata;

che - a prescindere da ogni possibile rilievo in ordine alla reale equiparabilità delle due fattispecie incriminatrici sotto il profilo considerato - le questioni sono formulate in modo ancipite;

che il giudice *a quo*, per rimediare ai vulnera denunciati, chiede infatti a questa Corte, in forma alternativa, l'innesto sulla norma sostanziale che punisce la falsa testimonianza di una previsione omologa a quella del secondo comma dell'art. 371-bis cod. pen., oppure un intervento additivo su quest'ultima disposizione, inteso ad estenderne l'ambito applicativo, oltre che alle dichiarazioni false rese dalla persona informata sui fatti al pubblico ministero, anche alle dichiarazioni false rese dal testimone al giudice;

che tale modalità di formulazione del petitum - formalmente espressa nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione - vale a rendere le questioni manifestamente inammissibili, poiché le due soluzioni vengono prospettate in rapporto di alternatività irrisolta ed in assenza di un rapporto di subordinazione, ciò che devolverebbe a questa Corte l'impropria competenza di scegliere tra esse (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2016, n. 248 e n. 198 del 2014; ordinanze n. 18 e n. 4 del 2016).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 371-bis, secondo comma, e dell'art. 372 del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e III della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Verona con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170130

N. 131

*Ordinanza 12 aprile - 26 maggio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti affetti da sindrome da talidomide - Erogabilità ai nati tra il 1959 ed il 1965.**

- Decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 14, art. 31, comma 1-*bis*.

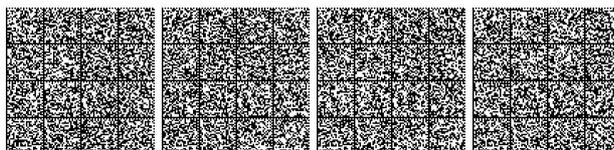
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1-*bis*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 14, promosso dal Tribunale ordinario di Livorno, nel procedimento vertente tra G. R. e il Ministero della salute, con ordinanza del 28 giugno 2016, iscritta al n. 221 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Udito nella camera di consiglio del 12 aprile 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

Ritenuto che il giudice del lavoro del Tribunale ordinario di Livorno, con ordinanza del 28 giugno 2016, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1-*bis*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), nella parte in cui limita il riconoscimento dell'indennizzo di cui all'art. 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», spettante ai soggetti affetti da sindrome da talidomide nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia, ai nati negli anni dal 1959 al 1965;

che il giudizio *a quo* ha ad oggetto la richiesta di riconoscimento dei benefici di cui alla legge n. 244 del 2007, avanzata da un soggetto affetto dalla nascita da «focomelia con aplocia degli arti inferiori, entrambe le mani, distrofia muscolare gamba sinistra e aplocia avampiede sinistro»;

che, secondo quanto riferito dal giudice rimettente, nel corso dell'istruttoria giudiziale sarebbe stato dimostrato che la patologia, sotto forma di focomelia, sarebbe stata determinata dall'assunzione di talidomide durante i primi mesi di gestazione, da parte della madre del ricorrente;

che, ad avviso del rimettente, osterebbe all'accoglimento della domanda l'età anagrafica del ricorrente, nato nel 1973, poiché la norma censurata circoscrive espressamente l'erogabilità dell'indennizzo ai soggetti nati tra il 1959 ed il 1965;

che, secondo il giudice *a quo*, tale limitazione sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 38 Cost., poiché la natura assistenziale del beneficio, che sarebbe espressione del dovere di solidarietà sociale e, quindi, riconducibile agli artt. 2 e 32 Cost., ne imporrebbe il riconoscimento a fronte dell'identità delle situazioni di bisogno e degli eventi generatori di esse e a prescindere dalla data di nascita del beneficiario;

che, secondo il rimettente, la previsione dell'arco temporale contenuta nella norma censurata non sarebbe supportata neppure dalla considerazione della data del ritiro dal commercio della sostanza dannosa, astrattamente idonea ad elidere il nesso di causalità tra assunzione del farmaco e malformazione, poiché il Ministero della salute, convenuto in giudizio, non ha offerto alcuna prova in tal senso, mentre dai lavori preparatori della XII Commissione permanente Igiene e Sanità del Senato, relativi all'esame degli emendamenti al disegno di legge n. 2016 (volto ad estendere la platea dei beneficiari dell'indennizzo) si evincerebbe il contrario, ovvero che non potrebbe escludersi la commercializzazione di medicinali a base di talidomide anche dopo il 1964;

che, pertanto, ad avviso del giudice *a quo*, la discriminazione determinata dal mero dato anagrafico, non trovando alcuna giustificazione oggettiva e ragionevole, integrerebbe un'ingiustificata ed arbitraria disparità di trattamento.

Considerato che, successivamente all'ordinanza di rimessione, l'art. 21-*ter* del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2016, n. 160, ha previsto che l'indennizzo di cui all'art. 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», è riconosciuto anche ai nati nell'anno 1958 e nell'anno 1966, nonché ai soggetti che, ancorché nati al di fuori del periodo ivi previsto, presentino malformazioni compatibili con la sindrome da talidomide;

che la normativa sopravvenuta incide in maniera significativa sulla possibilità di conseguimento dell'indennizzo, consentendone l'erogazione, qualora si dimostri il nesso di causalità tra la malformazione e l'assunzione del farmaco da parte della gestante, a prescindere dalla data di nascita del richiedente;

che l'indicata disposizione ha modificato il quadro normativo di riferimento, incidendo sul relativo arco temporale, a cui era collegata l'erogabilità dell'indennizzo, e, quindi, sul contenuto delle censure;

che, pertanto, si impone la restituzione degli atti al giudice *a quo*, a cui compete valutare la ricaduta nel giudizio principale della norma sopravvenuta.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953 n. 87 e 9, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina la restituzione degli atti al giudice del lavoro del Tribunale ordinario di Livorno.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

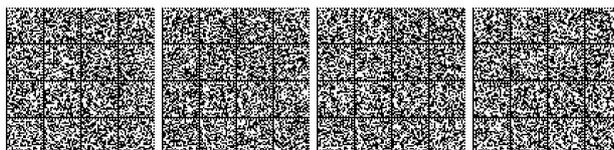
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170131



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 36

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 aprile 2017*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Consorzi - Norme della Regione Puglia - Norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati - Soppressione dei Consorzi Arneo, Ugento Li Foggi, Stornara e Tara e Terre d'Apulia - Trasferimento delle relative funzioni ad un unico consorzio di bonifica denominato "Consorzio di bonifica centro-sud Puglia" - Definizione della esposizione debitoria pregressa dei Consorzi di bonifica soppressi - Istituzione di un fondo della Regione Puglia per il ripiano della massa debitoria pregressa - Procedura liquidatoria.**

– Legge della Regione Puglia 3 febbraio 2017, n. 1 (Norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati), artt. 2, comma 5, e 3.

Ricorso (art. 127, comma 1, Cost.) per il Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587 - n. fax 0696514000 ed indirizzo P.E.C. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) e presso la stessa domiciliato in Roma alla Via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede a Bari, Lungomare Nazario Sauro n. 33, per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 5, e 3 della legge Regione Puglia del 3 febbraio 2017, n. 1, pubblicata nel BUR n. 15 del 6 febbraio 2017, recante «Norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati», per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l), Cost.

Con legge regionale n. 1 del 3 febbraio 2017, pubblicata nel BUR n. 15 del 6 febbraio 2017, la Regione Puglia ha emanato norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati.

L'art. 2 prevede la soppressione di cinque consorzi di bonifica e il trasferimento delle relative funzioni ad un unico consorzio di bonifica denominato «Consorzio Centro-Sud Puglia» (commi 1 e 2).

In particolare, il 5° comma del citato art. 2 stabilisce che per l'esercizio delle funzioni ad esso attribuite il Consorzio di bonifica Centro-Sud Puglia «potrà utilizzare i beni strumentali materiali e immateriali di proprietà dei Consorzi soppressi.

Definite le esposizioni debitorie dei Consorzi soppressi, detti beni e i residui rapporti giuridici attivi sono trasferiti al Consorzio di bonifica Centro - Sud Puglia».

L'art. 3, rubricato «Definizione della esposizione debitoria pregressa dei Consorzi di bonifica soppressi», al comma 1 dispone che: «Per il ripiano della massa debitoria pregressa ...è istituito un fondo della Regione Puglia destinato unicamente al soddisfacimento dei creditori che presentino apposita istanza di definizione della propria posizione alle condizioni di cui ai commi 2, 3, 4 e 5». Il comma 2 contiene disposizioni sulla pubblicità e sull'avvio del procedimento di definizione concordata dell'esposizione debitoria dei Consorzi soppressi; il comma 3 stabilisce che i creditori interessati alla definizione concordata «devono presentare apposita istanza di pagamento, secondo il modello pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia di cui al comma 2, accettando tutte le condizioni di seguito specificate:

a) rinuncia totale di qualsiasi tipo di interessi, ivi compresi quelli di mora e/o interessi legali maturati e maturandi, nonché di ogni eventuale onere o spesa accessoria;

b) in relazione ai crediti oggetto della procedura, rinuncia a dare impulso a qualsivoglia procedimento giurisdizionale e a quelli eventualmente in corso, con compensazione delle spese legali e accessorie;

c) espressa remissione di almeno il cinquanta per cento del credito, come determinato ai sensi del presente comma».



Il successivo comma 4 prevede che: «La Giunta regionale, sulla base dell'istruttoria compiuta dal Commissario straordinario unico, approva le istanze dei creditori e ne assume gli oneri nei limiti delle disponibilità annuali del fondo di cui al comma 1, secondo l'ordine di presentazione».

Il comma 5 dispone che: «Per la risoluzione delle controversie esistenti, il Commissario straordinario unico dei Consorzi soppressi, sulla base di apposite relazioni scritte sullo stato delle stesse e sul loro probabile esito redatte dai difensori dei consorzi, formula ragionevoli proposte transattive, in nessun caso a condizioni più onerose di quelle di cui al comma 3. La Giunta regionale, acquisito il parere dell'Avvocatura regionale, fa proprie le proposte transattive, eventualmente modificandone i termini, e ne assume gli oneri avvalendosi delle disponibilità del fondo di cui al comma 1. Le proposte transattive perdono efficacia decorsi trenta giorni dalla comunicazione alla controparte».

In base al comma 7 «Non rientrano nell'applicazione del presente articolo i crediti della Regione Puglia nei confronti dei consorzi soppressi».

Le disposizioni contenute negli articoli 2, comma 5, e 3 della legge regionale in esame si espongono a censure di incostituzionalità per i seguenti motivi di

#### DIRITTO

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della l.r. Puglia n. 1 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost., in riferimento alle disposizioni contenute nel libro V, Titolo X, Capo II del Codice Civile in tema di liquidazione dei Consorzi.

L'art. 2, comma 5, della l.r. Puglia n. 1 del 2017, prevede che per l'esercizio delle funzioni attribuite a seguito della soppressione dei cinque Consorzi indicati dal precedente comma 1, «il Consorzio di bonifica Centro-Sud Puglia potrà utilizzare i beni strumentali materiali e immateriali di proprietà dei Consorzi soppressi. Definite le esposizioni debitorie dei Consorzi soppressi, detti beni e i residui rapporti giuridici attivi sono trasferiti al Consorzio di bonifica Centro-Sud Puglia».

In base a tale disposizione il nuovo ente, pur subentrando in tutte le funzioni già esercitate dagli enti soppressi, succede nella titolarità dei loro beni e delle loro attività, e non pure nei rapporti passivi, che vengono definiti nelle forme e nei limiti previsti dal successivo art. 3.

Si può anche ammettere che nell'ordinamento civile vigente non sussiste una regola assoluta per la quale il subentro nelle funzioni di un ente soppresso comporti necessariamente un fenomeno di successione «*in universum jus*», e che non si possa perciò escludere che la legge o l'atto amministrativo che dispone il subentro prevedano una forma di liquidazione dell'ente soppresso e di successione di quello nuovo nella titolarità di beni o rapporti determinati. Secondo la giurisprudenza della S. Corte di Cassazione, infatti, «In tema di soppressione di enti pubblici, la successione si attua in modo diverso a seconda che la legge o l'atto amministrativo che hanno disposto la soppressione abbiano considerato il permanere delle finalità dell'ente soppresso ed il loro trasferimento ad altro ente, unitamente al passaggio, sia pure parziale delle strutture e del complesso delle posizioni giuridiche già facenti capo al primo ente, ovvero abbiano disposto la soppressione "previa liquidazione"; nel primo caso deve ritenersi che la successione si attui in "*universum ius*", con la conseguenza che tutti i rapporti giuridici che facevano capo all'ente soppresso passano all'ente subentrante, mentre, nel secondo caso, difettando la contemplazione del permanere degli scopi dell'ente soppresso, non avrebbe senso una successione a titolo universale nelle strutture organizzative che fosse attuata ai soli fini del loro scioglimento, e deve, pertanto, ritenersi che la successione avvenga a titolo particolare, limitata ai soli beni che residuino alla procedura di liquidazione, con la conseguenza che l'ente liquidatore non solo non si sostituisce nella titolarità della sfera giuridica originaria, ma non assume neppure alcuna diretta responsabilità patrimoniale per le obbligazioni contratte dall'ente estinto che già risultassero all'atto della liquidazione» (Cass., sez. lavoro, 27 aprile 2016, n. 8377. Conforme: Cass., 535 del 18 gennaio 2002, n. 535; Cass., 13 ottobre 1983, n. 5971).

Tuttavia, occorre certamente escludere che sia conforme ai principi civilistici una successione che si realizzi nelle forme concretamente previste dalla norma regionale censurata; e ciò in quanto tale norma per un verso sottrae i beni



dell'ente soppresso alla ordinaria garanzia patrimoniale dei debitori, in contrasto con le previsioni dell'art. 2740 c.c., e per un altro verso prevede che le posizioni debitorie siano definite solo in via eventuale ed in misura parziale mediante la procedura stabilita dal successivo art. 3, in manifesta difformità rispetto alla disciplina desumibile dal libro V, Titolo X, Capo II del Codice Civile in tema di liquidazione dei consorzi con attività esterna.

Invero, dal secondo comma, n. 5), dell'art. 2612 c.c., applicabile ai consorzi con attività esterna, si desume che allorquando si verifichi una causa di scioglimento si apre la fase di liquidazione secondo le disposizioni del contratto istitutivo, che devono essere iscritte per estratto nel registro delle imprese; e queste operazioni devono necessariamente rispettare le norme imperative di legge contenute nell'art. 2614 c.c., per il quale: «I contributi dei consorziati e i beni acquistati con questi contributi costituiscono il fondo consortile. Per la durata del consorzio i consorziati non possono chiedere la divisione del fondo, e i creditori particolari dei consorziati non possono far valere i loro diritti sul fondo medesimo».

Occorre dunque ritenere che la fase di liquidazione costituisce un ineludibile riflesso della destinazione del fondo consortile alla soddisfazione dei creditori, rimanendo così preclusa la possibilità di destinarli - secondo la tecnica adottata dalla norma censurata - alla costituzione delle dotazioni patrimoniali del nuovo ente, destinato a succedere a quelli soppressi.

Secondo le regole civilistiche, così come elaborate dalla giurisprudenza della S. Corte, non si può dunque sfuggire alla seguente alternativa: *a)* o si prevede che il nuovo ente, destinato a subentrare nelle funzioni amministrative di quelli soppressi, succede «*in universum jus*», nel rispetto della regola generale che appare applicabile a fattispecie di tale genere; *b)* ovvero, qualora si ritenga possibile ed opportuno procedere alla liquidazione degli enti soppressi, occorre rispettare le regole civilistiche relative a tale operazione, che sono ispirate al principio della destinazione del fondo consortile alla soddisfazione dei creditori.

La norma censurata, che pretende di seguire una terza via che salvaguarda le attività ed i beni e lascia insoddisfatti (almeno parzialmente) le passività, si pone in tal modo in contrasto con i principi costituzionali perché invade le sfere della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia dell'ordinamento civile.

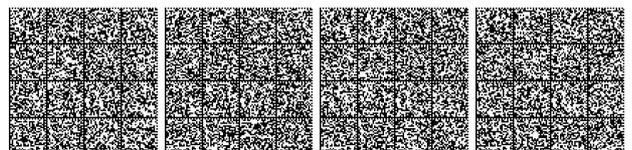
Secondo la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, invero, «l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell'ordinamento privato, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i valori tradizionalmente oggetto di codificazione (*ex plurimis*, sentenze n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001; analogamente sentenza n. 50 del 2005)» (Corte Cost. sent., n. 123/2010, richiamata dalla sentenza n. 273/2012, emessa in un analogo giudizio).

Più in particolare, dal mancato rispetto delle disposizioni contenute nel libro V, Titolo X, Capo II del Codice Civile, che indicano le procedure da seguire nella fase di liquidazione dei Consorzi, deriva il contrasto con l'art. 117, lettera e della Costituzione, il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 3 della l.r. Puglia n. 1 del 3 febbraio 2017, per violazione dell'art. 117, 2° comma, lettera *l)* Cost., in riferimento alle disposizioni contenute nel libro V, Titolo X, Capo II del Codice Civile ed ai principi in tema di successioni tra enti.

L'art. 3 della l.r. in esame prevede l'istituzione di un fondo della Regione Puglia destinato unicamente al soddisfacimento dei creditori che presentino «istanza di definizione della propria posizione» (comma 1). I creditori interessati alla definizione della propria posizione devono presentare apposita istanza di pagamento con la quale rinunciano a qualsiasi tipo di interessi e a dare impulso a qualsiasi procedimento giurisdizionale e a quelli eventualmente in corso, e rimettano almeno il 50% del credito (comma 3); sulla base dell'istruttoria compiuta dal Consorzio straordinario unico, la Giunta regionale approva le istanze dei creditori e «ne assume gli oneri nei limiti delle disponibilità del fondo di cui al comma 1, secondo l'ordine di presentazione» (comma 4); per la risoluzione delle controversie esistenti il commissario formula proposte transattive «in nessun caso a condizioni più onerose di quelle di cui al comma 3» e la Giunta regionale «fa proprie le proposte transattive, eventualmente modificandone i termini, e ne assume gli oneri di cui al comma 1» (comma 5); sono esclusi dall'applicazione del presente articolo i crediti della Regione Puglia (comma 7).

La procedura di definizione dell'esposizione debitoria pregressa dei consorzi soppressi disciplinata dall'art. 3 della l.r. in esame, prescinde dai principi generali di qualunque procedura liquidatoria: essa, infatti, non prevede la



liquidazione della massa attiva dei consorzi soppressi e impone ai creditori, al fine di potersi soddisfare, di rimettere la metà dei loro crediti e di rinunciare agli interessi; e ciò in contrasto con i principi generali del diritto civile, che prevedono la liquidazione dell'attivo dell'ente e la sua ripartizione nel rispetto della par condicio creditorum e della causa di prelazione.

La normativa statale non prevede nessuna disposizione analoga a quella contenuta nella norma regionale impugnata, secondo cui le posizioni debitorie sono soddisfatte solo in parte, senza pregiudizio per la devoluzione al nuovo ente dei beni e delle attività. Di riflesso, il nuovo ente subentra solo nei rapporti attivi, e non pure in quelli passivi, in guisa che non sono rispettati neppure i principi civilistici sulla successione a titolo universale.

La procedura di definizione della esposizione debitoria pregressa dei consorzi di bonifica soppressi, di cui all'art. 3, avrebbe potuto essere compatibile con la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile soltanto se, anziché configurarsi come una procedura liquidatoria, avesse assunto i caratteri di una procedura per consentire la definizione transattiva delle esposizioni debitorie dei consorzi soppressi, e quindi se (ed a condizione che) i creditori dei consorzi soppressi fossero stati liberi di aderirvi o meno, fatta salva la possibilità di soddisfare le loro ragioni sui beni dei consorzi soppressi. Tale ipotesi interpretativa è però preclusa dal tenore dell'art. 2, comma 5, che invece prevede il trasferimento al Consorzio di Bonifica Centro - Sud soltanto dei beni di proprietà dei consorzi soppressi e dei residui rapporti giuridici attivi, e non anche dei residui rapporti giuridici passivi.

Per tali ragioni, anche l'art. 3 della legge regionale impugnata incide sull'assetto predisposto dal codice civile nella materia della liquidazione dei Consorzi, che è riservata alla sfera di competenza legislativa esclusiva statale in virtù dell'art. 117, secondo comma, lettera 1), della Costituzione.

In mancanza di una potestà di incidere sulle norme civilistiche in tema di liquidazione degli enti e di introdurre speciali disposizioni che prevedano una falcidia delle posizioni debitorie, il legislatore regionale avrebbe dovuto rispettare la destinazione del patrimonio consortile alla soddisfazione dei creditori. Se invece avesse voluto assicurare la devoluzione dei beni dei Consorzi soppressi al nuovo Consorzio istituito in loro sostituzione, non avrebbe potuto evitare di prevedere una forma di successione «*in universum jus*», che deve ritenersi l'ipotesi normale in tutti i casi in cui persistano gli scopi di pubblico interesse dell'ente disciolto e si registri il trasferimento delle sue finalità e delle sue funzioni al nuovo ente.

*P.Q.M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti conclusioni:*

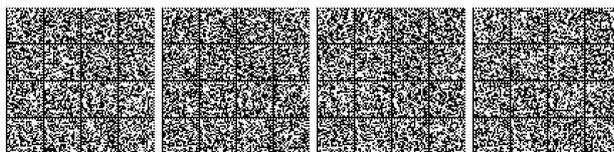
*«Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 2, comma 5 e 3, della legge Regione Puglia del 3 febbraio 2017, n. 1, pubblicata nel BUR n. 15 del 6 febbraio 2017 recante «Norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati», per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera 1) Cost.».*

*Si producono:*

1. copia della legge regionale impugnata;
2. copia conforme della delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 31 marzo 2017, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 5 aprile 2017

*L'avvocato dello Stato:* GUIDA



## n. 37

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 maggio 2017*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Servizi educativi alla prima infanzia - Norme della Regione Veneto - Attribuzione di un titolo di precedenza, per l'ammissione al servizio di asilo nido, ai figli di genitori che risiedono in Veneto o che vi svolgono un'attività lavorativa da almeno quindici anni.**

- Legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32 “Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi”), art. 1, comma 1, nella parte in cui introduce la lettera *b*) all’articolo 8, comma 4, della legge regionale 23 aprile 1990, n. 32 (Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Veneto in persona del presidente pro-tempore;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, della legge regionale 21 febbraio 2017, n. 6, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Veneto del 24 febbraio 2017, n. 21, nella parte in cui modifica l’art. 8, comma 4, della legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, introducendovi la lettera *b*).

## FATTO

L’art. 8 della legge regionale n. 32/1990, dedicata alla «disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi», nel testo originario prevedeva all’art. 8:

«Art. 8 (*Ammissione e frequenza al servizio*). — 1. Sono ammessi all’asilo nido i bambini di età non inferiore a tre mesi e non superiore a tre anni.

2. Al fine di perseguire il pieno utilizzo delle risorse attivate nel servizio, il regolamento di cui all’art. 7, può prevedere, anche in relazione alla presenza media dei bambini, un numero di ammissioni superiore ai posti effettivamente attivati, in misura non superiore al 20%.

3. In caso di gravi necessità possono essere ammessi all’asilo nido bambini di età inferiore a tre mesi o può essere consentita la loro permanenza nell’asilo nido fino all’inserimento nella scuola materna.

4. Hanno titolo di precedenza all’ammissione i bambini menomati, disabili o in situazioni di rischio e di svantaggio sociale.».

Il 21 febbraio 2017 il consiglio regionale del Veneto ha approvato la legge in epigrafe, che all’art. 1, comma 1, ha modificato il comma 4 dell’art. 8 della legge regionale n. 32/1990 ora riportato, così trasformandone il dispositivo:

«1. Il comma 4 dell’art. 8 della legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, è sostituito dal seguente:

“4. Hanno titolo di precedenza per l’ammissione all’asilo nido nel seguente ordine di priorità:

*a*) i bambini portatori di disabilità;

*b*) i figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che prestino attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione.”».

Non forma oggetto della presente impugnativa la modifica relativa alla precedenza riconosciuta ai «bambini portatori di disabilità». Tale previsione, infatti, non comporta (come a prima lettura potrebbe apparire) riduzioni della portata soggettiva della precedenza riconosciuta dal testo originario ai «bambini menomati, disabili ...». Questa modifica testuale si collega infatti al comma 2 dell’art. 1 della legge regionale n. 6/2017, giusta il quale «2. Al comma 4 dell’art. 15 della legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, le parole: “menomati o disabili” sono sostituite dalle parole: “portatori di disabilità” (il testo originario dell’art. 15, comma 4, stabiliva: “4. L’ente gestore garantisce il personale di sostegno ai bambini menomati o disabili.”)».

Pur nella scarsa perspicuità della tecnica normativa seguita, deve quindi ritenersi che l’espressione «portatori di disabilità» ora inserita nella legge regionale n. 32/1990 abbia la medesima estensione soggettiva della precedente espressione «menomati, disabili» o «menomati o disabili».



Ha invece indubbiamente portata sostanziale la (discutibile) modifica consistente nell'abolizione della precedenza in origine riconosciuta anche ai «bambini in situazioni di rischio e di svantaggio sociale». Ma deve riconoscersi che equiparare o meno il rischio e lo svantaggio sociale alla disabilità rientra nella discrezionalità del legislatore regionale.

Forma invece oggetto della presente impugnativa la parte del comma 1 che introduce nell'art. 8, comma 4 della legge regionale n. 32/1990 la lettera *b*), secondo cui, come si è già trascritto, la precedenza nell'ammissione agli asili nido è ora riconosciuta ai bambini «... figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che prestino attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione».

La legge regionale, in questa parte, è costituzionalmente illegittima e, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 13 aprile 2017 prodotta unitamente al presente ricorso, viene impugnata per i seguenti,

## MOTIVI

### 1. Violazione dell'art. 3, commi 1 e 2, della Costituzione.

1.1. Nella relazione alla commissione consiliare depositata dai presentatori della proposta normativa (consiglieri Conte e Negro), la *ratio* di quest'ultima veniva così spiegata (enfasi aggiunta):

«La presente proposta di legge — che consta di un solo articolo — è volta a favorire i cittadini che siano residenti o svolgano attività lavorativa in Veneto da un certo lasso di tempo: in particolare mira a far sì che per l'accesso ai servizi di asili nido possano presentare apposita domanda solamente quei cittadini che, per l'appunto, abbiano la residenza o svolgano la loro attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni.

La *ratio* della proposta di legge in esame è sostanzialmente quella di circoscrivere la categoria di coloro che sono legittimati ad effettuare la predetta domanda, in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie disponibili: in altri termini, riteniamo che si debbano privilegiare quei cittadini che dimostrino di avere un “serio legame” con il territorio della nostra regione, vuoi perché vi risiedono da almeno quindici anni, vuoi perché vi lavorano da almeno quindici anni.».

Il testo della proposta, sostanzialmente analogo a quello infine approvato, contraddiceva peraltro queste dichiarazioni. Esso era del seguente tenore: «1. Il comma 4 dell'art. 8 della legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, è sostituito dal seguente:

“4. Hanno titolo di precedenza assoluta per l'ammissione all'asilo nido, i figli di genitori residenti o che prestino attività lavorativa in Veneto, ininterrottamente da almeno quindici anni, nonché i bambini menomati e disabili”.».

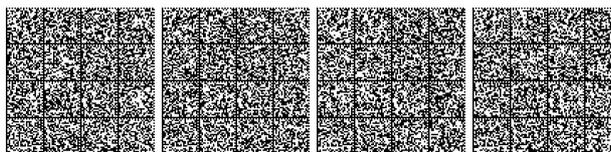
Lungi dall'attribuire, come dichiarato dai proponenti, un diritto esclusivo di usufruire delle prestazioni di asilo nido ai figli di residenti o lavoratori in Veneto da almeno quindici anni, anche il testo proposto disponeva in favore di tali soggetti un diritto di precedenza «assoluta» sugli altri interessati, che dunque non venivano, almeno in diritto, esclusi dalle prestazioni.

Ed infatti nella relazione per il passaggio in aula la *ratio* della modifica legislativa venne così spiegata dalla relatrice Negro (enfasi aggiunta): «la presente proposta di legge — che consta di un solo articolo — è volta a favorire i cittadini che siano residenti o svolgano attività lavorativa in Veneto da un certo lasso di tempo: in particolare mira a far sì che nell'accesso ai servizi di asili nido abbiano titolo di precedenza i bambini portatori di disabilità e i figli di cittadini che abbiano la residenza in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni o che svolgano la loro attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni.

Viene inoltre adeguata la dizione originaria della legge regionale n. 32/1990 “bambini menomati, disabili” con “bambini portatori di disabilità”, più consona con la normativa vigente.

La *ratio* della proposta di legge in esame è sostanzialmente quella di differenziare i soggetti non già nel momento della presentazione della domanda per l'accesso ai servizi di asili nido, bensì nella formazione delle relative graduatorie, in ragione della limitatezza dei posti disponibili: in altri termini, riteniamo che si debbano privilegiare quei cittadini che dimostrino di avere un serio legame con il territorio della nostra regione, vuoi perché vi risiedono da almeno quindici anni, vuoi perché vi lavorano da almeno quindici anni.».

Nell'introdurre la discussione, la relatrice ulteriormente precisò il concetto dichiarando nella seduta del 14 febbraio 2017: «Questa proposta di legge nasce dall'istanza di molti genitori che lavorando ambedue hanno un ISEE alto



e si vedono esclusi continuamente da tutte le graduatorie degli asili nido comunali e sono costretti a rivolgersi agli asili privati pagando ingenti somme, a volte anche il triplo della retta comunale, per poter svolgere e mantenere il proprio posto di lavoro.

Chiediamo la più ampia condivisione su questo progetto, in quanto l'obiettivo è di preservare i genitori che hanno la fortuna di avere un posto di lavoro e dare la possibilità alle mamme e ai papà di avere un posto negli asili nido delle strutture pubbliche che possa accogliere il proprio figlio. Molto spesso, infatti, vi accedono bambini che hanno i genitori con un ISEE basso e uno dei due genitori è a casa senza un lavoro».

Il significato letterale e la finalità della norma impugnata sono quindi inequivocabili: operare una discriminazione nella formazione delle graduatorie di accesso agli asili nido pubblici, favorendo i figli di genitori entrambi residenti in Veneto da almeno quindici anni (anche non continuativi, cioè «cumulando» periodi di residenza veneta minori) e i figli di genitori entrambi occupati in Veneto da almeno quindici anni; ciò allo scopo di dare a questi presupposti (prolungata residenza di entrambi i genitori; prolungata occupazione di entrambi i genitori) la prevalenza rispetto ai requisiti di ridotta capacità economica dei genitori, misurati in base all'ISEE, e di dare rilievo allo stato di non occupazione di uno dei genitori, che la norma intende in pratica «adibire» tout court alla cura domestica dei bambini (finalità, quest'ultima, peraltro prontamente contraddetta dal testo della norma stessa, allorché equipara allo stato di occupazione effettiva i periodi di mobilità, cassa integrazione, disoccupazione, purché «intermedi» e non originari).

Ciò è sufficiente a dimostrare, in primo luogo, la evidente violazione dell'art. 3, comma 1 della Costituzione, commessa dal legislatore regionale.

È ben noto che il principio di eguaglianza, di cui al primo comma dell'art. 3, comporta innanzitutto il divieto costituzionale di trattare in modo differenziato situazioni che non sono significativamente differenziabili.

Nella specie, è evidente come non siano seriamente differenziabili la situazione, da un lato, dei figli di genitori residenti in Veneto da almeno quindici anni anche non continuativi, o dei figli di genitori entrambi occupati in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni; e, dall'altro, la situazione dei figli di genitori di cui uno solo sia residente in Veneto, e magari sia il genitore con cui il figlio convive, o dei figli di genitori di cui uno solo sia occupato in Veneto, essendo l'altro genitore disoccupato «originario» e non «intermedio», o occupato lontano dal Veneto. Così come non sono seriamente differenziabili la situazione dei figli di genitori entrambi residenti o occupati in Veneto, e la situazione dei figli su cui eserciti la responsabilità genitoriale un solo genitore residente o occupato in Veneto (essendo l'altro genitore ignoto o deceduto o decaduto dalla responsabilità genitoriale). O la situazione dei figli di genitori residenti o occupati in Veneto da almeno quindici anni, e la situazione dei figli di genitori residenti o occupati in Veneto da meno di quindici anni, ma comunque da un periodo significativo (o dei figli di genitori che non possono accumulare periodi così lunghi di lavoro nella stessa regione perché occupati in attività che comportano frequenti mutamenti di sede). O, per finire gli esempi, la situazione dei figli di genitori residenti o occupati in Veneto da almeno quindici anni quale che sia la loro capacità economica (teoricamente anche molto elevata), e la situazione dei figli di genitori di capacità economica ridotta, attestata dall'ISEE o da altri indici, come lo stato di disoccupazione. Per non parlare del caso estremo ma non immaginario, del bambino privo di entrambi i genitori.

In tutti i casi descritti, la mera circostanza che lo stato di residenza o di occupazione in Veneto si siano protratti, per entrambi i genitori, per un dato periodo di tempo (quindici anni) non è idonea a dimostrare che i figli di tali genitori esprimano una necessità di fruire del servizio degli asili nido pubblici maggiore della necessità che esprimono i figli dei genitori che si trovino in una situazione diversa, compresa per lo meno tra quelle descritte.

Nel caso in esame si deve porre a raffronto una prestazione di assistenza pubblica come è il servizio degli asili nido pubblici, con gli interessi, innanzitutto, dei bambini, che sono i diretti destinatari delle prestazioni pubbliche di asilo nido, e dei genitori, per i quali tali prestazioni costituiscono un ausilio nell'esercizio della responsabilità genitoriale, e che quindi vanno qualificati come destinatari indiretti delle prestazioni stesse.

Anche ad ammettere il presupposto che non sussista un diritto costituzionale assoluto di tutti i bambini in età tra tre mesi e tre anni a fruire delle prestazioni pubbliche in questione nel luogo in cui sono residenti o occupati i genitori (e l'analogo diritto «riflesso» dei genitori), poiché è comunque necessario tenere conto della limitatezza delle risorse pubbliche, e quindi ad ammettere che occorra operare una selezione tra gli aspiranti a tali servizi di assistenza pubblica, il criterio differenziatore non può essere la durata della residenza o dell'occupazione dei genitori. Tale criterio, di per sé, non presenta, infatti, alcun percepibile collegamento logico né con le esigenze formative del bambino, né con le esigenze educative ed economiche dei genitori. Differenziare le situazioni in base ad un criterio (la durata della residenza o dell'occupazione) che è del tutto astratto rispetto alle situazioni e agli interessi concreti che la legge deve disciplinare



(qui, in primo luogo, gli interessi dei bambini in età tra tre mesi e tre anni), significa quindi differenziare tali situazioni e interessi in modo arbitrario, perché inidoneo a valorizzare differenze realmente significative in rapporto agli interessi in gioco, e dunque violare l'art. 3, comma 1 della Costituzione.

Codesta Corte costituzionale già nella sentenza n. 432/2005 ha avvertito in generale che «La circostanza che la regione abbia nella specie introdotto un regime di favore senz'altro eccedente i limiti dell'«essenziale», sia sul versante del diritto alla salute, sia su quello delle prestazioni concernenti «i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», non esclude affatto che le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari — necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie — debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che *sia*) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una «causa» normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria.». E che si deve quindi sempre ravvisare una «ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio [qui, la residenza o l'occupazione protratte di entrambi i genitori] ... e gli altri peculiari requisiti ... che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* e la funzione [qui, l'esserci un bambino in età compresa tra tre mesi e tre anni]».

Non varrebbe obiettare che in tale sentenza codesta Corte costituzionale ha affermato, peraltro incidentalmente, che «la residenza, rispetto ad una provvidenza regionale, appare un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio». Qui non si discute del fatto (peraltro dubbio) se la residenza possa legittimamente costituire un presupposto per richiedere la prestazione degli asili nido pubblici. La legge regionale di settore n. 32/1990, infatti, non prevede tale requisito di ammissione, e nell'art. 8, comma 1, ammette agli asili nido pubblici tutti i bambini che ne abbiano bisogno (la disposizione, già trascritta, prevede semplicemente che «1. Sono ammessi all'asilo nido i bambini di età non inferiore a tre mesi e non superiore a tre anni.»), del tutto a prescindere dalla residenza dei genitori.

Qui si discute della legittimità del criterio della residenza dei genitori protratta per almeno quindici anni, o dell'occupazione parimenti protratta anche in difetto di residenza (cioè, comunque, di un criterio che non ha nulla a che vedere con la residenza e semmai attiene al domicilio), come criterio di attribuzione di una precedenza nel caso in cui i posti disponibili superino le richieste. E poiché la precedenza rispetto ad una prestazione pubblica assistenziale caratterizzata da «scarsità relativa» non può che essere stabilita in base all'intensità del bisogno di tale prestazione, è evidente che la sola durata della residenza dei genitori o dell'occupazione di essi nel territorio regionale non differenziano l'intensità del bisogno in questione, visto sia come bisogno del beneficiario principale (il bambino), che come bisogno del destinatario «riflesso» (i genitori).

Nella sentenza n. 168/2014 (osserviamo per prevenire obiezioni fuorvianti), codesta Corte ha affermato (peraltro incidentalmente) che «la previsione dell'obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale, quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (e non, quindi, come mera regola di preferenza), determina un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera *f*), della direttiva 2003/109/CE, godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio.» (enfasi aggiunta).

Ma che l'obbligo di residenza minimo possa non costituire una discriminazione se previsto come mera regola di preferenza (e non come requisito di ammissione), è stato affermato (*incidenter tantum*), in quella sentenza innanzitutto con riferimento ai soli cittadini stranieri di Stati membri dell'Unione europea o di Paesi terzi; e non anche con riferimento ai rapporti tra cittadini italiani, tutti residenti in Italia.

In secondo luogo, quell'affermazione è stata fatta con riferimento ad un servizio, come l'edilizia residenziale pubblica, riguardo al quale la sentenza stessa ha cura di precisare che ««le politiche sociali delle regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza» (sentenza n. 222 del 2013), considerato che «L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, [...] può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia» (sentenza n. 222 del 2013)».

È evidente come tali caratteri difettino del tutto riguardo ad un servizio di assistenza pubblica quale quello degli asili nido, che è un servizio di natura personale erogato direttamente alla persona del bambino, e circoscritto al breve



periodo di tempo compreso tra i tre mesi e i tre anni di età. Il che conferma che, riguardo ad un servizio di tal fatta, il riferimento alla durata della residenza, anche utilizzato come mero criterio di preferenza, non è idoneo a dare conto di differenze reali tra gli interessati.

1.2. Ma la disposizione impugnata viola anche l'art. 3, commi 1 e 2 della Costituzione, inteso come canone di ragionevolezza e proporzionalità della legislazione, in rapporto agli obiettivi sociali che la legge persegue.

Come emerge da quanto già illustrato nel paragrafo precedente, la norma impugnata è manifestamente irragionevole in quanto, in primo luogo, dando valore decisivo alla durata della residenza dei genitori o della loro occupazione, svincola del tutto il diritto preferenziale così attribuito dalle concrete esigenze dei bambini. Eppure, come già ricordato e come dovrebbe essere indiscusso, l'interesse primario al cui soddisfacimento mira il sistema degli asili nido pubblici non è quello dei genitori, bensì quello del bambino. L'interesse dei genitori è indubbiamente contemplato dalla legge, ma si pone su un piano, come già osservato, derivato o «riflesso».

Invero, già l'art. 1 della legge 6 dicembre 1971, n. 1044 (tuttora vigente) prevedeva che «1. L'assistenza negli asili-nido ai bambini di età fino a tre anni, nel quadro di una politica per la famiglia, costituisce un servizio sociale di interesse pubblico.

Gli asili-nido hanno lo scopo di provvedere alla temporanea custodia dei bambini per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia e anche per facilitare l'accesso della donna al lavoro nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale.».

L'assistito è il bambino, il cui bisogno di assistenza emerge proprio a causa del mutamento dell'organizzazione familiare e del lavoro rispetto a modelli risalenti a fasi sociali ormai concluse. Nel momento in cui la famiglia diviene «nucleare» e si afferma la parità lavorativa (attuale o potenziale non interessa) di entrambi i genitori, diviene necessario assistere il bambino nei primi tre anni anche attraverso l'intervento di strutture pubbliche. È solo di riflesso che, in tal modo, si agevolano i genitori ad intraprendere l'evoluzione ora descritta (evoluzione che, comunque, la dinamica sociale rende di per sé irreversibile e che quindi sarebbe intrapresa comunque). Sicché è manifestamente irragionevole subordinare la precedenza nelle graduatorie ad una condizione, come la durata per almeno quindici anni della residenza o dell'occupazione nella regione, che può riguardare soltanto i genitori ed è, ovviamente, del tutto estranea alla condizione specifica del bambino.

In secondo luogo, anche a voler considerare il solo interesse «riflesso» dei genitori, è manifestamente irragionevole svincolare del tutto la selezione da criteri di natura economica, riferiti al reddito o al patrimonio della famiglia. Il criterio della protratta residenza e, soprattutto, quello della protratta occupazione stabile nel territorio regionale, manifestamente possono portare a privilegiare situazioni familiari economicamente migliori e a discriminare situazioni familiari economicamente più precarie. Il che non è razionalmente giustificabile, anche in considerazione del fatto pacifico (e, come visto all'inizio, presente ai lavori preparatori della legge) che con gli asili nido pubblici concorre l'offerta delle strutture private, senz'altro accessibili alle famiglie con redditi più elevati.

Insomma, anche al caso qui in esame possono applicarsi le parole della citata sentenza n. 168/2014 di codesta Corte, secondo cui deve valere «il principio che “se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili” (sentenza n. 133 del 2013), tuttavia “la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza” (sentenza n. 133 del 2013) e che, quindi, debbano essere in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011).».

1.3. Infine, anche a voler ammettere, in subordine, che la durata della residenza o dell'occupazione nel territorio regionale possa costituire (il che non è) un criterio selettivo logicamente congruo rispetto all'obiettivo di graduare gli aspiranti al servizio degli asili nido pubblici, appare palese come una durata pari addirittura a quindici anni sia eccessiva e comunque fonte di applicazioni irrazionali.

La legge neppure precisa se tale periodo debba calcolarsi con riferimento a ciascun genitore considerato separatamente o, invece, con riferimento ad entrambi i genitori, nel senso che non i singoli componenti bensì la «coppia» in quanto tale deve avere risieduto o essere stata occupata in Veneto per almeno quindici anni.



Nella prima ipotesi, è evidente che la norma favorirebbe indebitamente i nati in Veneto, che è plausibile che vi abbiano risieduto per i primi quindici anni di vita, attribuendo loro «de futuro» un «diritto di prelazione» esercitabile anche molti anni dopo, semplicemente tornando a risiedere in Veneto per un breve periodo, una volta divenuti genitori, magari dopo una lunga assenza che non è certo indice di radicamento territoriale.

Nella seconda ipotesi, l'irrazionalità appare manifesta perché la norma si rivelerebbe completamente inutile per tutti i genitori che, come è statisticamente normale, siano divenuti tali prima che siano decorsi quindici anni di residenza comune o di occupazione continuativa.

È evidente, quindi, la mancanza di qualsiasi nesso tra una durata così protratta della residenza o dell'occupazione, e la finalità di ammettere con preferenza alla prestazione degli asili nido i soggetti che presentino un maggiore «radicamento» con il territorio veneto. Il primo esempio dimostra come la norma consenta di favorire soggetti niente affatto «radicati»; il secondo esempio dimostra come la norma possa tranquillamente escludere dal beneficio soggetti certamente «radicati», ma divenuti genitori in giovane età.

In entrambe le ipotesi interpretative (calcolo «separato» o «congiunto» del periodo di quindici anni), poi, si vede bene come il requisito consistente nella durata dell'occupazione chiaramente venga a costituire un disincentivo a divenire genitori prima di avere accumulato una anzianità lavorativa di almeno quindici anni, e così contraddice una delle finalità proprie del sistema degli asili nido, che è quella di favorire, contemporaneamente, il lavoro e la natalità.

Anche sotto gli aspetti ora illustrati la norma impugnata contrasta quindi con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

1.4. A conclusione di questo motivo, si precisa che esso è stato svolto partendo dal presupposto interpretativo, che emerge dalla lettera della disposizione impugnata e dai lavori preparatori, che l'espressione «genitori» significhi «entrambi i genitori». Con la conseguenza, già illustrata, che sarebbero automaticamente esclusi dalla possibilità di fruire della precedenza in questione i figli di cui solo un genitore sia residente o sia occupato da almeno quindici anni in Veneto, nonché i figli privi di entrambi i genitori.

Si è già illustrata la evidente portata discriminatoria, oltre che l'irrazionalità, di questo specifico aspetto della norma impugnata.

Qui si osserva che tutte le censure finora svolte valgono, peraltro, anche nell'ipotesi subordinata in cui si proponga *ex adverso*, e che codesta Corte condivide, un diverso presupposto interpretativo, alla stregua del quale l'espressione «genitori» vada intesa come contenente un plurale meramente «di genere»; e quindi sia idonea ad includere anche le situazioni in cui il bambino abbia un solo genitore esercente la responsabilità genitoriale (per essere l'altro ignoto o deceduto o decaduto dalla suddetta responsabilità), e, in ipotesi, ad includere anche le situazioni in cui entrambi i genitori esercitino la responsabilità genitoriale ma solo uno possieda il requisito della residenza o dell'occupazione per almeno quindici anni nel Veneto.

È sufficiente, a tale proposito, osservare che sarebbero comunque discriminati i bambini privi di entrambi i genitori. Inoltre, al di fuori di questo caso, la considerazione della condizione di residenza o di occupazione di un solo genitore, trascurando quella dell'altro, non muterebbe le conclusioni già illustrate circa l'insussistenza di una valida «ratio distinguendi» tra la situazione di tale genitore, e soprattutto del figlio di tale genitore, e la situazione dei genitori (e relativi figli) che non versino in tale condizione di residenza o di occupazione protratte; né circa la manifesta irrazionalità del criterio di preferenza basato sulla durata della residenza o dell'occupazione nella regione del genitore, anziché sulla condizione del bambino, e sulla completa esclusione di qualsiasi rilievo della situazione economica del genitore; né, infine, circa la eccessiva durata del periodo di residenza o di occupazione richiesto.

Anzi, tali conclusioni si aggraverebbero nella misura in cui dare rilievo alla posizione di un solo genitore, ovviamente, amplierebbe l'area delle situazioni indebitamente privilegiate; laddove pretendere, almeno, che il requisito di residenza o di occupazione sia posseduto da entrambi i genitori, ferma la sua illegittimità, comporterebbe una restrizione dell'area dei soggetti privilegiati.

## 2. Violazione dell'art. 31, comma 2 della Costituzione.

Sviluppando talune delle osservazioni contenute nel motivo che precede, emerge poi la contrarietà della norma impugnata all'art. 31, comma 2 della Costituzione.

Il meccanismo di formazione delle graduatorie per accedere al servizio degli asili nido pubblici ideato dal legislatore regionale frustra, infatti, i valori costituzionali ivi codificati della tutela dell'infanzia e della promozione dei necessari istituti. La disposizione contenuta nell'art. 31, comma 2, implica che l'infanzia sia tutelata nei suoi bisogni specifici, e che a ciò provvedano «istituti» legislativi e amministrativi operanti esclusivamente a tale scopo.



Gli asili nido, per le ragioni illustrate e qui richiamate, debbono servire innanzitutto a soddisfare un essenziale bisogno di assistenza e di educazione, intesa anche come prima socializzazione, dei bambini nella prima infanzia.

Una disciplina che porta a formare le graduatorie di ammissione agli asili nido basandosi sulle condizioni di residenza e di lavoro dei genitori (per di più in modo «inversamente proporzionale»), mentre trascura del tutto di considerare la condizione dei bambini, confligge con i valori suddetti.

Il solo modo conforme all'art. 31, comma 2 della Costituzione, di regolare la formazione delle graduatorie in questione è infatti quello che si basi su criteri atti a misurare, innanzitutto, il bisogno di assistenza e di educazione del bambino, che è il soggetto della tutela di cui all'art. 31, comma 2, dando rilievo alle condizioni della famiglia in cui il bambino è inserito che siano concretamente atte ad influire su tale bisogno (si pensi al caso in cui manchi o sia inabile un genitore, o addirittura entrambi; oltre che al livello di reddito della famiglia). Solo in via secondaria e integrativa, conformemente al descritto carattere «riflesso» dell'interesse dei genitori, potrà darsi rilievo a condizioni personali dei genitori stessi, quali la residenza o l'occupazione.

Diversamente, gli «istituti» previsti dalla legge a tutela dell'infanzia, come il sistema degli asili nido pubblici, verrebbero deviati dal loro «scopo» istituzionale, e trasformati in potenziali fonti di discriminazione tra genitori e, correlativamente, tra bambini.

### 3. Violazione degli articoli 16, comma 1 e 120, comma 1 della Costituzione.

L'art. 16 della Costituzione, garantisce nel comma 1 la libertà di tutti i cittadini di spostarsi nel territorio nazionale, trasferendo liberamente in ogni sua parte la propria residenza o il proprio luogo di lavoro (domicilio). Allo stesso modo, l'art. 120, comma 1 della Costituzione, vieta alle regioni di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone, da intendere come comprensiva anche della libertà di stabilire la propria residenza e il proprio luogo di lavoro.

Proprio ponendosi dal punto di vista dei genitori interessati agli asili nido pubblici della regione Veneto, è evidente come la disposizione impugnata, a causa della irragionevole discriminazione che introduce, violi anche questi principi costituzionali.

La norma, infatti, palesemente ostacola il trasferimento in Veneto di famiglie che nella propria regione di residenza o di lavoro godano di provvidenze simili, in quanto con il trasferimento in Veneto le perderebbero (non potendole riacquistare prima di quindici anni); e, reciprocamente, costituisce un incentivo indebito (una specie di «premio fedeltà» del tipo tante volte censurato dalla giurisprudenza europea: vedi sentenza Köbler e altre) a non lasciare il Veneto per coloro che già vi risiedono o vi lavorino, inducendoli indirettamente a rimanervi almeno quindici anni con la prospettiva di conseguire il requisito utile a questa precedenza, o con il timore di perderla trasferendosi (ciò vale in particolare con riferimento al requisito dell'occupazione protratta per almeno quindici anni, poiché questa, diversamente dalla residenza, secondo la norma impugnata deve essere ininterrotta).

### 4. Violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione.

La norma impugnata viola poi l'art. 117, comma 1 della Costituzione, nella parte in cui assoggetta anche la legislazione regionale al rispetto del diritto dell'Unione europea.

4.1. In primo luogo va evidenziato il contrasto con la normativa europea in materia di libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari. La norma impugnata costituisce infatti, come già rilevato nel terzo motivo, una misura restrittiva delle libertà di circolazione e di soggiorno.

In tal modo, essa contrasta con le libertà garantite ai cittadini dell'Unione dall'art. 21, par. 1, del TFUE, in quanto il requisito preferenziale ivi previsto, richiedendo un periodo così prolungato, eccede quanto necessario al raggiungimento del legittimo obiettivo di accertare l'esistenza di un nesso reale tra il richiedente una prestazione e lo Stato membro competente, ovvero di preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale mediante la previsione di un collegamento tra il richiedente il servizio e l'ente competente alla sua erogazione (vedi sentenza Stewart C-503/09, punti 89-95).

4.2. Inoltre, la previsione regionale in oggetto si pone in contrasto con l'art. 19 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, di recepimento (dell'art. 24) della direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

L'art. 24 di tale direttiva garantisce parità di trattamento ai cittadini di Stati membri che risiedano da più di tre mesi in un diverso Stato membro, nonché ai loro familiari anche non residenti, rispetto ai cittadini dello Stato ospitante, senza esigere alcun periodo pregresso di residenza a tal fine. Ciò implica che, nel caso di specie, verrebbero discriminati dalla



normativa regionale tutti i cittadini dell'Unione che soggiornino in Veneto da più di tre mesi o comunque che abbiano ottenuto il diritto di soggiorno permanente, non avendo però maturato 15 anni di residenza anche non continuativa o di lavoro continuativo in Veneto.

4.3. Un'altra categoria di soggetti che è discriminata dalla previsione di un requisito di residenza o di svolgimento di attività lavorativa sul territorio regionale per periodi così prolungati è quella dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, secondo quanto previsto dall'art. 11, paragrafo 1, lettere *d*) e *f*), della direttiva 2003/109/CE, recepita con decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, trascorsi cinque anni di soggiorno regolare sull'intero territorio nazionale (non necessariamente tutti in un'unica regione), dovrebbero godere dello stesso trattamento dei cittadini nazionali sia per quanto riguarda «le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale», sia per quanto riguarda «l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi».

Dalla suddetta disposizione regionale, invece, scaturisce un effetto discriminatorio per quei soggiornanti di lungo periodo, residenti in Veneto, che abbiano trascorso parte del proprio soggiorno regolare quinquennale anche in altre regioni italiane, con conseguente violazione del principio di parità di trattamento previsto dalla direttiva 2003/109/CE tra questi soggiornanti di lungo periodo e i cittadini nazionali.

Inoltre, è evidente come la previsione di un requisito minimo di residenza di quindici anni vanifichi il requisito previsto dalla direttiva ai fini del godimento delle prestazioni sociali, che è limitato ad un soggiorno di cinque anni.

4.4. Nella citata sentenza n. 168 del 2014 codesta Corte costituzionale, trattando una questione di legittimità costituzionale di una legge valdostana che subordinava ad una residenza minima di otto anni nella regione l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, ravvisava la violazione delle norme europee citate nei paragrafi precedenti.

La sentenza ha infatti affermato che un requisito di residenza, anche se previsto sia per gli italiani che per gli stranieri, è idoneo a creare una discriminazione indiretta o «dissimulata» vietata dal diritto UE sia nei confronti dei cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea che hanno esercitato il diritto alla libera circolazione, in quanto detto requisito sarebbe più difficile da soddisfare per loro rispetto ai cittadini nazionali; sia nei confronti dei cittadini di Stati terzi titolari dello *status* di lungo soggiornante, in quanto per tali soggetti il requisito di anzianità di residenza eccede temporalmente la durata di quello prescritto per l'accesso allo *status*.

Inoltre, la previsione della legge veneta è palesemente più grave di quella trattata da codesta Corte costituzionale con la suddetta pronuncia n. 168 del 2014: in quel caso si prevedeva, per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, indipendentemente dalla nazionalità, il requisito della residenza nella regione da almeno otto anni, a fronte dei quindici anni (ancorché come titolo preferenziale, che però di fatto si risolve in un analogo ostacolo per la fruizione del servizio regionale) di pregressa residenza o svolgimento di attività lavorativa sul territorio veneto.

*P. Q. M.*

*Il Presidente del Consiglio come sopra rappresentato e difeso ricorre a codesta Ecc.ma Corte costituzionale affinché voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale del Veneto 21 febbraio 2017, n. 6, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Veneto del 24 febbraio 2017, n. 21, nella parte in cui modifica l'art. 8, comma 4, della legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, introducendovi la lettera b).*

*Si produce in estratto conforme la delibera del Consiglio dei ministri del 13 aprile 2017.*

*Si producono altresì i seguenti documenti:*

- 1) legge regionale impugnata;
- 2) relazione dei proponenti per la commissione consiliare;
- 3) relazione per l'aula del relatore Negro.

Roma, 26 aprile 2017

*L'Avvocato dello Stato: GENTILI*



n. 74

*Ordinanza del 26 ottobre 2016 del Tribunale di Varese  
nel procedimento penale a carico di P. N.*

**Reati e pene - Molestia o disturbo alle persone - Regime di procedibilità.**

– Codice penale, art. 660.

TRIBUNALE PENALE DI VARESE

Il Tribunale di Varese, in composizione monocratica;

Rilevato che con decreto di giudizio immediato del 20 aprile 2016, susseguente a opposizione a decreto penale di condanna, P. N. veniva chiamata a rispondere del reato di cui all'art. 660 del codice penale per molestia telefonica ai danni di T. F., come verificabile sulla base degli atti del fascicolo dibattimentale;

Richiamato puntualmente il capo d'imputazione (reato di cui agli artt. 81 cpv., 660 del codice penale perché P. N. con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso ed in tempi diversi, per petulanza od altro biasimevole motivo — gelosia —, telefonando anche più volte al giorno con l'utenza ... in suo uso all'utenza telefonica n. ... in uso a T. F. effettuando telefonate mute, arrecava molestia o comunque disturbo alla predetta T. F. (*Omissis*);

Rilevato che in data 18 ottobre 2016, in udienza, la persona offesa costituita parte civile, a mezzo procuratore speciale, rimetteva esplicitamente la querela da cui ha avuto origine il presente procedimento e la difesa dell'imputata forniva prova sicura e concreta della volontà di accettare la medesima (qualora tale accettazione avesse potuto sortire qualche effetto estintivo); e che in data 25 ottobre 2016 T. F. ribadiva davanti a questo Giudice la volontà di rimettere la querela;

Rilevato che il reato di cui all'art. 660 del codice penale è procedibile d'ufficio e che dunque il Giudice non potrebbe allo stato ritenere efficace l'intervenuta remissione di querela, dovendosi pronunciare nel merito anche contrariamente alle reali intenzioni delle parti originarie;

Ritenuto che, a giudizio di questo Tribunale, deve essere sollevata d'ufficio questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 660 del codice penale, nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela — con annessa rimettibilità della stessa — quanto meno nei casi in cui la molestia sia indirizzata a persona determinata, come meglio esplicitato in seguito;

Ritenuto che — per i motivi esposti di seguito — la questione appare valutabile nel merito dalla Corte costituzionale in quanto rilevante/ammissibile;

Ritenuto violato quanto meno l'art. 3 della Cost., con parametro interposto l'art. 612-*bis* del codice penale, per i motivi di seguito indicati

OSSERVA

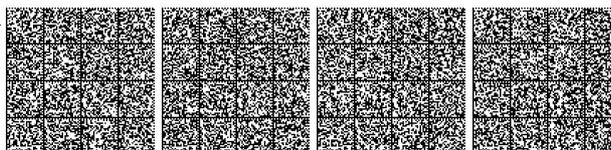
*Sulla rilevanza/ammissibilità.*

La questione di legittimità costituzionale vertente sull'art. 660 del codice penale limitatamente al profilo della sua procedibilità appare candidamente ammissibile in quanto «rilevante» ai fini della definizione del caso di specie.

Infatti, nel caso di specie, risulta depositata in udienza remissione di querela da parte dell'unica persona offesa con contestuale accettazione da parte dell'imputata; inoltre la difesa chiedeva espressamente di potersi giovare dell'istituto di cui all'art. 152 del codice penale, senza una decisione nel merito della causa penale (e a prescindere dalla fondatezza o meno dell'accusa).

La remissione di querela, nel caso di specie, può anche considerarsi «processuale», in quanto T. F. ha ribadito espressamente e senza riserve davanti al Tribunale in data 25 ottobre 2016 di volere, appunto, rimettere la querela.

*Sul merito della questione di legittimità costituzionale.*



Il Tribunale ritiene che, in base alla normativa vigente, l'art. 660 del codice penale debba essere considerato illegittimo per violazione dell'art. 3 comma primo e secondo della Cost. nella parte in cui «non prevede che il reato è procedibile a querela di parte» — con rimettibilità di querela almeno processuale — quanto meno con riguardo alle condotte di generica molestia o disturbo a persona determinata e nei limiti meglio specificati di seguito.

Il parametro interposto nel caso in esame è costituito dall'art. 612-*bis* del codice penale.

La problematica risulterebbe essere la seguente: nel caso di contestato reato di atti persecutori — che è illecito considerabile connotato da evidenti tratti di specialità ed è più grave rispetto alla fattispecie di cui all'art. 660 del codice penale — il delitto è punito a querela della persona offesa, ed è quindi possibile una remissione con effetto estintivo; contrariamente, nella più tenue ipotesi contravvenzionale, sarebbe previsto un regime di procedibilità *ex officio*, ad avviso del rimettente — almeno in talune ipotesi — in modo illegittimo.

Ciò premesso — ed approfondendo meglio la questione — appare irragionevole ed iniquo che, qualora la pubblica accusa contesti all'imputato il reato di cui all'art. 660 del codice penale, l'imputato sia assolutamente impossibilitato ad ottenere il beneficio estintivo di cui all'art. 152 del codice penale (ed al più possa accedere all'oblazione che comunque prevede una soglia processuale e sicuramente un esborso di denaro), mentre invece se il prevenuto è accusato del più grave e analogo delitto di stalking, questi possa «uscire indenne» dal processo a seguito di accordo conciliativo (ovviamente se, contenente annessa remissione di querela).

E ciò, appunto, nonostante l'analogia di base tra le due fattispecie incriminatrici, ed anzi proprio alla luce della stessa.

D'altronde non vi è dubbio che il reato di cui all'art. 612-*bis* integra una sorta di *species*, punita con pene più severe, della fattispecie contravvenzionale ex art. 660 del codice penale, quanto meno con riferimento alla massa di condotte astratte lesive di interessi che fanno capo all'individuo singolo; e in proposito si riporta anche Corte costituzionale n. 172/2014: «La fattispecie di cui all'art. 612-*bis* si configura come specificazione delle condotte di minaccia o di molestia contemplate dagli artt. 612 e 660 del codice penale; nel prevedere un'autonoma figura di reato il legislatore ha infatti ulteriormente connotato tali condotte, richiedendo che siano realizzate in modo reiterato e idoneo a cagionare almeno uno degli eventi indicati».

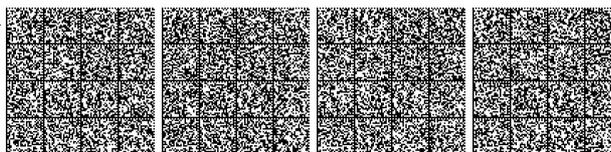
Questo Tribunale è a conoscenza del fatto che, specie in tempi recenti, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che il reato di molestia o disturbo alle persone presenta tratti di una sorta di specialità che potrebbe definirsi per così dire imperfetta, che esso tutela un bene ultroneo rispetto a quello protetto dalla fattispecie di stalking — ossia la tranquillità pubblica —, che le due norme possono astrattamente concorrere tra loro; e che dunque un'eventuale pretesa di simmetria tra le rispettive norme incriminatrici potrebbe risultare forzata.

Si precisa inoltre che questo Tribunale rileva e constata che detta tutelata «tranquillità pubblica» si sostanzierebbe nella prevenzione di una propagazione indefinita dell'offesa, nonché di possibili degenerazioni incontrollate anche da parte di terzi (cfr consolidata giurisprudenza sul punto).

E si sottolinea comunque che, almeno ad avviso del Tribunale di Varese, tali pericoli da ultimo citati — ossia di degenerazioni o di reazioni a catena quali effetto di molestia — dovrebbero poter esser presi in considerazione soltanto qualora la condotta di disturbo rischi di arrecare nocumento a soggetti indeterminati: altrimenti opinando si rischierebbe d'altronde di valorizzare un elemento che non è caratterizzante del reato contravvenzionale (in effetti anche in occasione della commissione di molteplici «delitti» contro la persona, e procedibili a querela di parte, è presente ed è già implicita la possibilità di conseguenti reazioni da parte della stessa vittima o di soggetti già predeterminabili; e di un tale pericolo il giudice potrà tener conto anche ai sensi dell'art. 133 del codice penale).

Ciò posto (e pur tuttavia), deve adesso osservarsi che nel nostro ordinamento alcune — *rectius* molteplici — forme di condotta sussumibili e sussunte *sub* art. 660 del codice penale, connotate da un'azione contenuta e isolata ai danni di una sola persona, finiscono per ledere sostanzialmente e di fatto, almeno in misura «preponderante», lo stesso bene giuridico protetto dall'art. 612-*bis* del codice penale (vedi numerosissima casistica nella quale s'inserisce anche il caso in esame); e, ciò nonostante, esse confluiscono insieme alle altre offese tipiche — anche alla luce dell'inequivoco tenore letterale della disposizione — nell'alveo della medesima norma contravvenzionale (anche a prescindere dalla rubrica del titolo 1 libro III del codice penale che tra l'altro non è stata più rimaneggiata dal lontano 1930).

In tali ipotesi risulta implicitamente, e comunque chiaramente, che il «reale» disvalore si sostanzia nell'offesa della c.d. tranquillità individuale similmente che nello stalking, mentre invece la tutela dell'ordine pubblico — nella specie pericolo di propagazioni incontrollate dell'offesa — si rivela nella sostanza come un mero elemento di contorno



(che a sua volta e in qualche misura dovrà ovviamente presentare qualche indice di sussistenza ma) che comunque di fatto — in linea con la norma — è valutato secondo i discussi parametri del pericolo cosiddetto «presunto» e può concretizzarsi anche in misura alquanto sfumata.

Numerosissima — si ribadisce — è appunto la casistica, ossia le ipotesi in cui l'imputazione contestata con il richiamo dell'art. 660 del codice penale si sostanzia in molestie — per lo più telefoniche e comunque non tali da rientrare nell'alveo degli «atti persecutori» — sostanzialmente lesive della sfera individuale di un solo soggetto e solo potenzialmente e vagamente foriere di un pericolo di nocumento per la collettività (ipotesi concretamente in cui ad essere leso di riflesso non è l'interesse del singolo ma appunto, viceversa, quello collettivo).

Così solo esemplificativamente e tra le tantissime vedi quella giurisprudenza secondo cui potrebbe astrattamente ritenersi molesta anche una sola telefonata sgradita avvenuta in pieno orario notturno, tale da svegliare l'inquilino dell'appartamento, e a prescindere dal fatto che altre persone abbiano potuto udire il suono dell'apparecchio telefonico. E così anche — nell'ambito delle innumerevoli pronunce — si citano altresì il caso rappresentato da Cassazione 30294/2011 relativo all'invio ad unica persona determinata di plurimi e sgraditi SMS che per loro natura sovente sono poco rumorosi e difficilmente (e comunque potenzialmente) arrecano nocumento a un'indeterminata collettività, o quello ad oggetto di Cassazione 23262/2016, secondo cui peraltro la reciprocità delle molestie (a certe condizioni) esimerebbe l'imputato da responsabilità penale in ipotesi nelle quali l'unica vittima del reato, con la propria reazione, si trovi ad annullare l'unidirezionalità dell'offesa e quindi la sopraffazione personale.

Orbene, se all'interno dell'ampio ventaglio di possibili condotte riportabili *sub* art. 660 del codice penale si pone anche questa conosciutissima casistica in cui il nucleo vero, il nocciolo duro, del disvalore interessa la sfera del singolo individuo — e il pericolo per un'indeterminata collettività risulta solo intravedibile ed è remoto —, allora questa parte dell'art. 660 del codice penale deve considerata strettamente prossima al reato di cui all'art. 612-*bis* del codice penale.

Correlativamente, costituendo allora queste condotte nella vera sostanza un *minus* rispetto agli persecutori, appare irragionevole prevedere un trattamento differenziato per le due fattispecie sotto il rilevante aspetto della procedibilità, in particolare se — appunto — in pregiudizio del responsabile di un'offesa più tenue.

Per completezza si dà atto che questo Tribunale è a conoscenza dell'ordinanza n. 392/2008 emessa da queste Ecc.ma Corte, ove la Consulta ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 660 del codice penale censurato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede la procedibilità di ufficio nei confronti dell'autore dei fatti reato da tale norma contemplati, anche nell'ipotesi in cui la molestia è rivolta non già ad un numero indeterminato di persone, ma a danno di un soggetto ben determinato.

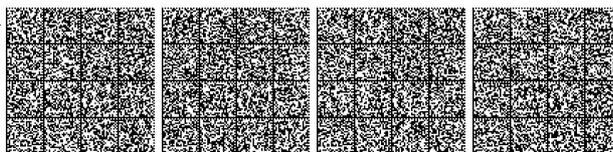
Tuttavia questo Giudice ritiene che la questione in questa sede proposta risulti nuova rispetto a quella trattata e già citata: in quel caso infatti si contestava l'illegittimità dell'art. 660 del codice penale assumendo come parametro interposto svariate norme incriminatrici previste nel libro secondo che presentano tratti assai dissimili rispetto alla contravvenzione oggi in esame: la molestia e la turbativa della serenità personale e collettiva ledono in modo diverso la persona rispetto a reati come quelli allora indicati, e sono idonee a generare reazioni diverse nei soggetti coinvolti e pericoli differenti per la collettività. E peraltro non può negarsi che nel lasso temporale di otto anni può ritenersi che l'ordinamento giuridico nel suo complesso abbia subito alcuni rilevanti mutamenti.

Giova in ogni evenienza ribadire che la questione di legittimità costituzionale era stata proposta anteriormente all'entrata in vigore del decreto-legge convertito n. 11/2009, che ha creato e inserito *ex novo* il reato di atti persecutori di cui all'art. 612-*bis* del codice penale: dunque all'epoca risultava carente l'attuale parametro interposto.

Infine giova precisare che questo Tribunale è anche a conoscenza dell'orientamento di codesta Ecc.ma Corte, secondo cui la questione di legittimità costituzionale andrebbe sollevata solamente qualora il testo normativo non si presti ad altra interpretazione costituzionalmente orientata.

Ebbene, nel caso in esame, l'unica ipotesi che parrebbe scongiurare l'illegittimità costituzionale dell'art. 660 del codice penale sarebbe quella di ritenere penalmente rilevanti unicamente le condotte idonee a mettere a repentaglio la tranquillità pubblica, con esclusione di quelle «unidirezionate» nei confronti del singolo o di singoli soggetti determinati.

Ma, così opinando — a giudizio del Tribunale — da un lato si restringerebbe ingiustificatamente il chiaro tenore letterale dell'art. 660 del codice penale e dall'altro si finirebbe di fatto per sconfessare un diritto vivente che parrebbe, sebbene con sfumature diverse, ormai in linea generale consolidato.



P.Q.M.

*Visti gli artt. 137 Cost. e 23 l. 87/1953;*

*Sollewa questione di legittimità costituzionale dell'art. 660 del codice penale, in riferimento all'art. 3 comma 1 e 2 della Cost.;*

*Nella parte in cui la norma di legge ordinaria non richiama il regime di procedibilità di cui all'art. 612-bis comma 4 del codice penale;*

*Quanto meno limitatamente alle condotte idonee a recare molestia o disturbo esclusivamente a persona determinata.*

*Manda alla cancelleria per le notificazioni di rito.*

*Manda altresì alla cancelleria per l'inoltro della presente ordinanza agli uffici della Corte costituzionale.*

Varese, 26 ottobre 2016

*Il Giudice:* FERTITTA

17C00118

N. 75

*Ordinanza del 21 febbraio 2017 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Puliatti Paola Alba Aurora e altri contro Presidenza del Consiglio dei ministri, Consiglio di Stato e Noccelli Massimiliano*

**Consiglio di Stato - Concorso a consigliere di Stato - Previsione, per i vincitori, del conseguimento della nomina con decorrenza dal 31 dicembre dell'anno precedente a quello di indizione del concorso.**

- Legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), art. 19, primo comma, n. 3.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 4945 del 2013, proposto da Paola Alba Aurora Puliatti, Leonardo Spagnoletti, Raffaele Prospero, Marco Buricelli, Giancarlo Luttazi, Pierfrancesco Ungari, rappresentati e difesi dall'avvocato Mario Sanino C.F. SNNMRA38E03H501M, con domicilio eletto presso studio legale Sanino in Roma, viale Parioli, 180;

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri e Consiglio di Stato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di Massimiliano Noccelli, rappresentato e difeso dall'avvocato Luisa Taldone C.F. TLDL-SU76A47A662Q, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Piazzale Clodio, 12;

per l'annullamento del provvedimento con il quale è stata determinata a vantaggio dei controinteressati la data di nomina a Consigliere di Stato a decorrere dal 31 dicembre 2010; nonché, di ogni altro atto annesso, connesso, presupposto e/o consequenziale;

e per l'accertamento del diritto dei ricorrenti a vedersi collocati in ruolo in posizione antecedente rispetto ai controinteressati in ragione del momento dell'acquisizione dell'effettiva qualifica di Consigliere di Stato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Consiglio di Stato e di Massimiliano Noccelli;



Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 dicembre 2016 il dott. Roberto Proietti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con il ricorso introduttivo del giudizio i ricorrenti consiglieri di Stato Paola Alba Aurora Puliatti, Leonardo Spagnoletti, Raffaele Prospero, Marco Buricelli, Giancarlo Luttazi e Piefrancesco Ungari, appartenenti al medesimo concorso per referendario TAR, hanno rappresentato di essere transitati al Consiglio di Stato (i primi quattro dal 1° ottobre 2011, mentre il quinto ed il sesto dal 3 agosto 2012) a domanda, ai sensi dell'art. 19, n. 1, della legge 27 aprile 1982, n. 186 e di essere stati collocati nel relativo ruolo con anzianità decorrente dalla data di nomina.

Raffaele Prospero ha rilevato dal ruolo dell'udienza del 19 marzo 2013 la sua posposizione in ruolo rispetto al collega vincitore di concorso Luigi Massimiliano Tarantino, nominato consigliere di Stato a seguito di superamento di concorso, ai sensi dell'art. 19, comma 1, n. 3 della legge 27 aprile 1982, n. 186, insieme al collega Massimiliano Noccelli. Tale posposizione deriva dall'applicazione dell'ultima parte della norma da ultimo citata, secondo cui: «i vincitori del concorso conseguono la nomina con decorrenza dal 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui è indetto il concorso stesso».

Ritenendo erroneo ed illegittimo il loro posizionamento nel ruolo dei consiglieri di Stato, gli interessati hanno proposto ricorso dinanzi al TAR del Lazio, avanzando le domande indicate in epigrafe e deducendo, in particolare, l'illegittimità derivata degli atti impugnati per incostituzionalità dell'art. 19, comma 1, n. 3, della legge n. 186/82, per violazione dei principi di cui agli articoli 3 e 97 Cost..

Al riguardo, è stato rilevato che la nomina a consiglieri di Stato dei dottori Luigi Massimiliano Tarantino e Massimiliano Noccelli decorre dal 31 dicembre 2010, nonostante l'assunzione in servizio sia avvenuta al termine dell'inverno 2013. Tale decorrenza deriva dall'applicazione dell'art. 19, comma 1, n. 3, della legge n. 186/82, il quale non prevede deroghe nel caso in cui il concorso abbia avuto un *iter* particolarmente lungo (come nel caso di specie).

I ricorrenti hanno avanzato questione di legittimità costituzionale della norma indicata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, osservando che una questione analoga (sulla quale la Consulta si è pronunciata a seguito di ordinanze del TAR del Lazio del 20 novembre 2006 iscritte ai nn. 604 e 605 del registro ordinanze 2007) è stata dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale con sentenza n. 272 dell'11 luglio 2008, in quanto ritenuta irrilevante ai fini del giudizio *a quo*, non subendo l'allora ricorrente alcun concreto pregiudizio per effetto dell'applicazione della disposizione censurata.

Nel caso di specie, secondo parte ricorrente, la rilevanza della questione sarebbe data dal fatto che dall'accoglimento dell'eccezione di incostituzionalità della norma primaria deriverebbe il travolgimento del provvedimento di nomina dei controinteressati in ordine alla decorrenza loro attribuita, con il conseguente soddisfacimento dell'interesse dei ricorrenti, nominati consiglieri di Stato nella quota riservata ai magistrati di Tribunale amministrativo regionale, a non essere posposti nel ruolo ai vincitori del concorso.

2. La Presidenza del Consiglio dei ministri, il Consiglio di Stato ed il consigliere Massimiliano Noccelli, costituiti in giudizio, hanno eccepito l'inammissibilità e la tardività del ricorso, affermandone nel merito l'infondatezza e chiedendone il rigetto.

A sostegno delle proprie ragioni, l'Amministrazione ha prodotto note, memorie e documenti per sostenere la correttezza del proprio operato e l'infondatezza delle censure proposte dalla parte ricorrente.

Con successive memorie le parti hanno argomentato ulteriormente le rispettive difese.

All'udienza del 20 dicembre 2016 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

3. Il Collegio, in via preliminare, esamina le eccezioni di irricevibilità e di inammissibilità del ricorso.

3.1. L'eccezione di irricevibilità del ricorso per tardività è stata avanzata osservando che il ricorso è stato spedito per la notifica a mezzo del servizio postale il 17 maggio 2013 e, quindi (secondo le parti resistenti), sarebbe stato proposto oltre il termine decadenziale di sessanta giorni previsto dalla legge e decorrente dalla conoscibilità del provvedimento lesivo.

Secondo parte ricorrente, il provvedimento lesivo sarebbe stato conosciuto solo attraverso il ruolo relativo all'udienza tenutasi presso la III Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato in data 19 marzo 2013, cui risalirebbe la prima riunione del Collegio composto dai ricorrenti e dal controinteressato.

L'Amministrazione resistente ha osservato che l'atto idoneo a provocare la lesione lamentata dai ricorrenti è il provvedimento di nomina dei vincitori del concorso a consigliere di Stato nella parte in cui ne stabilisce la decorrenza, riconoscendo loro un'anzianità di servizio maggiore di quella vantata dai ricorrenti. Conseguentemente, il *dies a quo*



del termine di impugnazione coinciderebbe con il momento in cui i ricorrenti hanno avuto conoscenza dell'adozione del suddetto provvedimento che (secondo parte resistente) sarebbe precedente alla data dell'udienza del 19 marzo 2013. Ciò si desumerebbe da numerose circostanze che lascerebbero presumere che i ricorrenti abbiano avuto conoscenza del suddetto provvedimento lesivo in data anteriore a quella indicata dai ricorrenti e pressappoco coincidente con quella in cui il consigliere Noccelli ha assunto servizio o, comunque, ha partecipato alla prima udienza: — data la ristrettezza dell'ambiente, la notizia circa l'esito del concorso è normalmente conosciuta ancor prima della nomina, a parte il rilievo che quest'ultima avviene ufficialmente mediante decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri; — la prima udienza della III Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato cui ha partecipato il consigliere Noccelli (che nello stesso periodo ha integrato anche il Collegio della IV Sezione) risale al 15 febbraio 2013 e, in occasione dell'udienza del 22 febbraio, il consigliere Noccelli integrava il Collegio insieme alla collega ricorrente Puliatti.

Il Collegio osserva che, effettivamente, per la ricorrente cons. Pugliatti, il termine di impugnazione coincide con la data dell'udienza del 22 febbraio 2013, in occasione della quale il consigliere Noccelli ha (con lei) integrato il Collegio (*cf.* doc. 3 di parte resistente).

Pertanto, il ricorso dalla stessa proposto il 17 maggio 2013 deve ritenersi tardivo e, quindi, irricevibile.

Per gli altri ricorrenti, invece, non vi sono elementi per ritenere che l'atto lesivo sia stato conosciuto antecedentemente alla data del 19 marzo 2016 (udienza nella quale il consigliere Raffaele Proserpi ha rilevato dal ruolo la sua opposizione rispetto al collega Tarantino e, quindi, anche al collega Noccelli).

Né tale circostanza si può presumere (come asserito dalle parti resistenti) dalla ristrettezza dell'ambiente e dal fatto che la notizia circa l'esito del concorso è (normalmente) conosciuta prima della nomina e, comunque, costituisce oggetto di decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri (ex art. 13, comma 3, legge n. 186 del 1982), posto che i due decreti di nomina dei controinteressati non risultano comunicati agli odierni ricorrenti ovvero essere stati oggetto di pubblicazione e che la verifica della piena conoscenza dell'atto lesivo da parte del soggetto legittimato all'impugnazione, al fine di individuare la decorrenza del termine decadenziale per la proposizione del ricorso giurisdizionale, deve essere rigorosa, non potendo basarsi su supposizioni o deduzioni (*cf.* Cons. Stato, Sez. IV, 28 maggio 2012, n. 3159).

3.2. Altrettanto infondata è l'eccezione con la quale le parti resistenti hanno affermato l'inammissibilità del ricorso per mancanza di una lesione concreta e attuale e, quindi, per carenza di interesse.

Al riguardo, è vero che con sentenza n. 272/2008 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, n. 3), della legge n. 186 del 1982, nella parte in cui prevede che i vincitori del concorso siano immessi nel ruolo del Consiglio di Stato con retrodatazione della nomina alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello di indizione del concorso, in quanto «La questione prospettata è infatti non attuale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), non avendo il ricorrente subito alcun concreto pregiudizio per effetto dell'applicazione della disposizione censurata». Per la Consulta, «l'asserita deteriorazione collocazione nel ruolo non rileva di per sé, ma solo in quanto incida su provvedimenti che siano fondati sulla posizione che i magistrati abbiano nel ruolo medesimo».

Tuttavia, il Collegio ritiene che l'eccezione sia infondata, atteso che, a causa del descritto meccanismo di nomina dei consiglieri di Stato di concorso e della retrodatazione del loro ingresso in servizio, i ricorrenti subiscono un duplice pregiudizio concreto:

in primo luogo, essi vengono postposti nel ruolo ai controinteressati;

inoltre, in sede di avanzamento di carriera (in caso di nomina ad uffici superiori), in cui rileva l'anzianità di servizio dei singoli scrutinandi, quella fittiziamente riconosciuta ai consiglieri di Stato «concorsuali» con la contestata retrodatazione di anzianità finisce inevitabilmente con il sacrificare ingiustamente i consiglieri di Stato provenienti dai ruoli TAR.

4. Passando a considerare la questione di legittimità costituzionale prospettata, va rilevato che l'art. 19, comma 1, n. 3 della legge n. 186/1982 prevede la retrodatazione della nomina dei vincitori del concorso a consigliere di Stato al 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui è stato indetto il concorso.

Il Collegio concorda con la parte ricorrente nel ritenere che tale previsione sembra violare il principio di uguaglianza e ragionevolezza fissato dall'art. 3 della Costituzione, atteso che riconosce, senza una comprensibile ragione, ai vincitori di concorso una decorrenza giuridica della nomina diversa e più favorevole rispetto a quella riconosciuta ai



magistrati dei Tribunali amministrativi regionali, il cui ingresso nel ruolo dei consiglieri di Stato decorre dalla data del provvedimento di nomina, con la conseguenza che questi ultimi vengono ad essere posposti ai primi, anche nell'ipotesi in cui la data di conferimento delle funzioni sia anteriore a quella dei vincitori del concorso.

Una previsione del genere appare di dubbia legittimità anche perché non sembra avere eguali per le nomine di primo accesso nell'ambito dei rapporti di impiego presso amministrazioni pubbliche, posto che, in tale contesto, la regola, che costituisce, indubbiamente, un principio generale, è che le nomine abbiano decorrenza successiva alla conclusione della procedura selettiva, sia pure antecedente alla presa effettiva del servizio. Detto principio è la conseguenza logica del fatto che la procedura concorsuale è indispensabile per accertare che l'interessato è idoneo ad assumere l'impiego e, quindi, solo a seguito di tale scrutinio può farsi luogo all'assunzione, con la corrispondente decorrenza dell'anzianità di servizio.

Tale conclusione appare altresì in linea con i principi costituzionali e, segnatamente, con l'art. 97 della Costituzione, il quale stabilisce che l'accesso «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni» avviene di norma «mediante concorso», sicché risulta del tutto illogica la decorrenza giuridica — anteriore persino alla data del bando —, stabilita dal legislatore in favore dei vincitori di concorso.

Al riguardo, va considerato che i consiglieri di Stato di provenienza TAR, nominati ai sensi dell'art. 19, comma 1, n. 1, della legge n. 186/82 —, che hanno anch'essi superato un concorso di accesso alla magistratura amministrativa —, si vedono pregiudicati dalla descritta *fictione juris*, tanto più se si considera che, ai fini della loro nomina al Consiglio di Stato, non assume alcun rilievo non solo l'esperienza pregressa dei giudici di primo grado, ma viene addirittura sacrificata quella maturata dagli stessi dopo la nomina a consigliere di Stato, — in cui, a differenza degli altri hanno espletato le specifiche funzioni magistratuali, atteso che essi si ritrovano nel ruolo posposti ai vincitori di concorso, in forza della descritta retrodatazione della nomina a consigliere di Stato.

In sostanza, nel periodo che va dal 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui è stato indetto il concorso a consigliere di Stato, chi supera il concorso matura un'anzianità fittizia (pur non avendo esercitato le relative funzioni) che gli consente di precedere in ruolo chi (come i magistrati TAR transitati per anzianità al Consiglio di Stato) nel frattempo abbia svolto in concreto funzioni d'appello.

Nel caso di specie, i consiglieri Noccelli e Tarantino, pur avendo conseguito la qualifica di consiglieri di Stato a seguito del superamento del concorso pubblico indetto dal Presidente del Consiglio di Stato nell'anno 2011, conclusosi nell'anno 2013, sono stati collocati nel relativo ruolo a decorrere dal 31 dicembre 2010, sopravanzando i ricorrenti che, nel frattempo, avevano in concreto svolto le funzioni di consigliere di Stato, essendo ivi stati nominati tra l'ottobre 2011 e l'agosto 2012.

Tale scelta non pare possa giustificarsi ipotizzando un «premio» in favore dei consiglieri di Stato nominati ai sensi dell'art. 19, comma 1, n. 3 della legge n. 186/1982, poiché la normativa di riferimento prevede già un favor nei confronti di tali magistrati sotto il profilo della carriera, posto che il magistrato TAR, per ottenere la medesima qualifica di consigliere di Stato ai sensi dell'art. 19, comma 1, n. 1 della legge n. 186/1982, deve maturare otto anni di anzianità come giudice di primo grado, malgrado abbia superato un concorso (di referendario TAR) analogo a quello di consigliere di Stato. A ciò va aggiunto che la normativa di riferimento non consente al consigliere di TAR che viene nominato per anzianità a consigliere di Stato di ottenere il riconoscimento dell'anzianità maturata come giudice di primo grado.

Tutto ciò induce a dubitare della logicità e della ragionevolezza della norma in questione, la quale risulta anche in contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione.

5. Va, quindi, dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dedotta dai ricorrenti, riguardante l'art. 19, comma 1, n. 3 della legge 27 aprile 1982, n. 186, nella parte in cui dispone che i vincitori del concorso a consigliere di Stato conseguono la relativa nomina con decorrenza dal 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui è indetto il concorso stesso, per contrasto con il principio di uguaglianza e ragionevolezza fissato dall'art. 3 della Costituzione, anche in relazione ai principi generali desumibili dall'art. 199 e ss. T.U. n. 3/57 e dall'art. 97 della Costituzione, posto che, per le ragioni sopra indicate, l'anticipo della decorrenza in questione non trova giustificazione nel principio di buon andamento degli uffici pubblici.

Conseguentemente, il giudizio deve essere sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale.



*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Seconda), visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:*

*dichiara irricevibile il ricorso proposto da Paola Alba Aurora Puliatti;*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, n. 3 della legge 27 aprile 1982, n. 186, nella parte in cui dispone che: «i vincitori del concorso conseguono la nomina con decorrenza dal 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui è indetto il concorso stesso», per contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione;*

*sospende il giudizio in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*dispone che la presente ordinanza, a cura della Segreteria della Sezione, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed alle parti in causa, nonché ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 20 dicembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente;

Roberto Proietti, consigliere, estensore;

Antonio Andolfi, primo referendario.

*Il Presidente: AMODIO*

*L'estensore: PROIETTI*

17C00119

**n. 76**

*Ordinanza del 7 febbraio 2017 del Tribunale di Padova nel procedimento civile promosso da Immobiliare Alto Adriatico S.r.l. contro Impresa Costruzioni Gallo-Road S.r.l.*

**Privilegio, pegno e ipoteca - Ipoteca - Riduzione - Disciplina.**

— Codice civile, artt. 2877, comma secondo, e 2884.

## TRIBUNALE DI PADOVA

### SECONDA SEZIONE CIVILE

Il giudice, a scioglimento della riserva formulata all'udienza del 31 gennaio 2017 nel procedimento ex art. 700 del codice di procedura civile, promosso da Immobiliare Alto Adriatico S.r.l. (ricorrente) con l'avv. Massimo Simeon del Foro di Trieste;

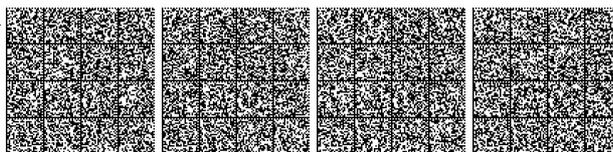
contro Impresa Costruzioni Gallo Road S.r.l. (resistente) con l'avv. Sabrina Mattiello del Foro di Padova;

Ha pronunciato la seguente ordinanza di remissione degli atti alla Corte costituzionale

*I. Premessa in fatto.*

Il ricorso promosso da Immobiliare Alto Adriatico S.r.l. ha come presupposto il giudizio di opposizione al decreto ingiuntivo n. 2534/15 del 25 giugno 2015, pendente avanti l'intestato Tribunale al n. 5693/15 R.G., ottenuto dall'odierna resistente, la quale, in forza della provvisoria esecuzione concessa dal giudice di quel procedimento con ordinanza del 31 marzo 2016, ha iscritto ipoteca su 25 box del parcheggio multipiano siti nel Comune di Treviso in via Garbizza di proprietà della società immobiliare.

La ricorrente, dopo aver ricordato che il credito vantato dall'opposta in sede monitoria era di € 100.000,00 oltre interessi e spese e che la stessa ha provveduto al versamento di un importo di € 30.000,00 con bonifico del 20 maggio 2016, ha evidenziato la sproporzione dell'iniziativa della resistente, la quale ha iscritto ipoteca su beni aventi un valore



di € 1.835.000,00 come stimato dal proprio consulente (cui deve aggiungersi valore di due box nel frattempo venduti per importi di € 54.000,00 ciascuno per un valore totale dei beni al momento dell'ipoteca pari ad € 1.943.000,00). Il predetto valore, secondo quanto evidenziato nel ricorso, stimato dal consulente di parte arch. Giorgio Fragiaco, è coerente con gli importi pattuiti nei contratti preliminari di compravendita stipulati per 14 box con la società GP S.r.l. nonché con quello dei due beni che sono stati venduti successivamente all'iscrizione ipotecaria.

La ricorrente ha altresì dato atto dell'esistenza di un'ipoteca concessa dall'istituto di credito per la realizzazione del parcheggio per un credito che è attualmente di importo pari ad € 1.092.200,00.

Da qui la richiesta di riduzione dei beni che è stata formulata ai sensi degli articoli 2872 e seguenti del codice civile, posto che il credito ipotecario ottenuto dall'istituto di credito incide solo per circa il 60% del valore dei box, essendovi, pertanto, una sproporzione tra il valore del credito garantito (anche se maggiorato delle spese e degli interessi) ed il valore dei beni oggetto di iscrizione ipotecaria che supera le soglie previste dall'art. 2875 del codice civile.

La ricorrente, richiamando sia nel ricorso che alla prima udienza di comparizione, alcuni provvedimenti emessi da giudici di merito, ritiene che la riduzione possa essere ottenuta mediante la prescelta procedura.

La resistente ha eccepito l'inammissibilità e/o l'improcedibilità del ricorso in quanto la riduzione d'ipoteca può essere disposta solo con sentenza passata in giudicato, richiamando in suo favore alcuni precedenti, sia di legittimità che di merito (comunque contestando la sussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*).

## 2. Premessa in diritto.

Secondo quanto evidenziato dalla resistente Impresa Costruzioni Gallo Road S.r.l. la riduzione d'ipoteca va ricondotta, per l'effetto estintivo che in ultima analisi le è proprio, alla cancellazione, potendo, pertanto, la stessa essere disposta con il consenso del creditore precedente ai sensi dell'art. 2882 del codice civile ovvero essere ordinata con sentenza passata in giudicato o altro provvedimento definitivo ai sensi dell'art. 2884 del codice civile.

La resistente ha altresì evidenziato l'inconciliabilità del carattere definitivo dell'accertamento richiesto per poter procedere alla cancellazione dell'ipoteca con la provvisorietà e la temporaneità dei provvedimenti cautelari, il cui carattere strumentale rispetto alla decisione nel merito, seppure attenuato dopo la riforma del 2005, continua a persistere, essendo gli stessi idonei ad incidere con efficacia di giudicato su situazioni di diritto soggettivo, dovendo, inoltre, evidenziarsi che il provvedimento cautelare è suscettibile di modifica e di revoca ai sensi dell'art. 669-*sexies* codice di procedura civile.

La resistente ha, inoltre, evidenziato che il ricorso in questione è diretto ad ottenere la condanna del creditore ad un *facere*, che è sicuramente infungibile, non potendo con un provvedimento d'urgenza ottenersi un risultato maggiore di quello che potrebbe ottenersi dal processo di cognizione piena.

Gallo Road S.r.l., infine, contestando la giurisprudenza a supporto della tesi della ricorrente, ha negato che la riduzione possa essere ricondotta ad una mera rettifica dell'iscrizione ipotecaria, posto che l'effetto è quello di liberare l'immobile, facendo perdere al creditore — quand'anche vittorioso nel successivo giudizio di merito — la possibilità di soddisfarsi sul bene stante il generale principio di non reviviscenza delle garanzie reali e/o personali vigente nell'attuale ordinamento.

Immobiliare Alto Adriatico S.r.l. non ha indicato nel ricorso le specifiche argomentazioni a sostegno dell'ammissibilità della tutela ex art. 700 del codice di procedura civile, limitandosi ad un rinvio alla giurisprudenza di merito dalla stessa dimessa che ha riconosciuto l'ammissibilità della tutela atipica. Le argomentazioni della ricorrente, così desunte *per relationem*, sono le seguenti:

a) la riduzione dell'ipoteca non può essere equiparata alla cancellazione in quanto è diversa la *ratio* (nel primo caso non si contesta il credito né il diritto alla garanzia, ma solo la sproporzione tra garanzia, credito e beni cauzionati) ed il legislatore ha omesso di statuire che debba disporsi con provvedimento conseguente ad un definitivo accertamento o con un provvedimento definitivo perché non ha ritenuto che la riduzione presupponga una valutazione definitiva circa l'inesistenza originaria o sopravvenuta del credito da garantire;

b) l'impossibilità della estensione del principio di cui all'art. 2884, del codice civile alla riduzione dell'ipoteca è comprovata dall'art. 496, del codice di procedura civile, che attribuisce al giudice dell'esecuzione il potere di disporre, con ordinanza, la riduzione del pignoramento, mobiliare o immobiliare che sia, quando il valore dei beni pignorati sia superiore all'importo delle spese e dei crediti [potendo, secondo l'ordinanza del 28 aprile 1995 della Corte d'appello di Lecce, rilevarsi un'analogia tra l'azione di cancellazione dell'ipoteca e quella di riduzione solo nell'ipotesi di riduzione della somma per la quale è stata presa l'iscrizione, «posto che non può essere consentito di effettuare con provvedimenti suscettibili di modifica o di revoca la riduzione del credito ipotecario; per contro, nessuna ragione induce a ritenere che anche la restrizione dell'iscrizione ipotecaria ad una parte soltanto dei beni, tale comunque da garantire pienamente il credito, richieda un provvedimento definitivo.»];



c) il provvedimento richiesto, anche se attuato a mezzo di esclusione della garanzia di una parte dei beni, resta pur sempre una «mera riduzione che presuppone l'esistenza del credito e del diritto alla garanzia, in evidente antitesi con la fattispecie della cancellazione»; in tal senso si è fatto notare, da parte del Tribunale di Sassari con ordinanza resa in forma collegiale in data 22 settembre 2005, che «la cancellazione incide sull'esistenza del diritto reale di garanzia. La riduzione è, al contrario, intesa esclusivamente a ridimensionare l'ambito di efficacia dell'iscrizione attraverso la diminuzione dell'entità del credito iscritto o del numero dei beni investiti dal vincolo»;

d) l'inoperatività dell'art. 2884 del codice civile, è confermata dal fatto che l'art. 2778 del codice civile, nell'enumerare le cause estintive dell'ipoteca non vi include la riduzione;

e) la novella attuata con legge n. 80 del 2005 ha attribuito ai provvedimenti urgenti ex art. 700, del codice di procedura civile anche la possibile attitudine alla stabilità, così dimostrando che anche un provvedimento cautelare può acquisire efficacia definitiva quando non segua un giudizio di merito.

Per completezza di esposizione, si segnala che l'Agenzia del territorio con circolare n. 4/T del 7 maggio 2003, sulla scorta di un parere consultivo reso dall'Avvocatura dello Stato (parere n. 35998 del 27 marzo 2008), si è espressa nel senso che la cancellazione non può avvenire con ordinanza ex art. 700 codice di procedura civile. Si è, infatti, evidenziato quanto segue:

«L'art. 2884 del codice civile dispone che: “La cancellazione deve essere eseguita dal conservatore, quando è ordinata con sentenza passata in giudicato o con altro provvedimento definitivo emesso dalle autorità competenti”.

La disposizione in argomento, dunque, impone al conservatore di procedere alla cancellazione di una iscrizione ipotecaria soltanto quando l'ordine di cancellazione è contenuto in un provvedimento giudiziale definitivo, peraltro in piena coerenza con gli effetti definitivi ed irreversibili tipici della formalità di cancellazione.

L'esecuzione della formalità di cancellazione, in sostanza, è normativamente subordinata alla immutabilità giuridica del contenuto decisorio riferibile al provvedimento giurisdizionale che contiene l'ordine di cancellazione, carattere quest'ultimo non riscontrabile, come ampiamente accennato al paragrafo precedente, nei provvedimenti emessi in sede cautelare, ai sensi dell'art. 700 codice di procedura civile.

Anche per la fattispecie in esame, quindi, sembra doversi escludere, in linea generale, l'idoneità del provvedimento d'urgenza ex art. 700 del codice di procedura civile, a costituire titolo per la cancellazione di una formalità ipotecaria.»

Non constano precedenti specifici della Suprema Corte, non essendo pertinenti all'ipotesi di cui si discute le due pronunce citate dalla resistente. Invero, la resistente ha richiamato la sentenza n. 251 del 1986 e la sentenza n. 12797 del 1993. La prima (di cui non si dispone il testo, essendosi reperita solo la massima) ha affermato il principio secondo cui la cancellazione della trascrizione di una delle domande indicate negli articoli 2652 e 2653 del codice civile, può essere ordinata, quando non sia consentita dagli interessati, soltanto con sentenza e si esegue quando la stessa sia passata in giudicato (art. 2668 del codice civile), con la conseguenza che, ove venga disposta a norma dell'art. 700, del codice di procedura civile con ordinanza del giudice istruttore della relativa causa, tale ordinanza non ha più carattere provvisorio bensì ha natura decisoria e definitiva, sostituendosi essa alla sentenza della quale non potranno più farsi rivivere gli effetti della trascrizione, e quindi costituisce provvedimento abnorme, ricorribile per cassazione ai sensi dell'art. 111 della Costituzione. Pure il secondo precedente citato dalla resistente non è pertinente giacché si discuteva del ricorso avverso un provvedimento di cancellazione della trascrizione di una domanda ex art. 2932 del codice civile effettuato dal giudice istruttore con ordinanza ex art. 700 codice di procedura civile anziché dal collegio con sentenza (ricorso dichiarato inammissibile, evincendosi dalla motivazione che la Corte di cassazione considerò un tale provvedimento come abnorme, mettendo in luce la possibilità di esperire avverso lo stesso in qualunque momento *l'actio nullitatis*).

Si osserva, in realtà, che il giudice di legittimità, quando ha affrontato (in casi diversi da quelli citati dalla resistente) questioni inerenti i presupposti per la riduzione dell'ipoteca, lo ha fatto a seguito di ricorsi avverso sentenze che avevano definito giudizi ordinari di cognizione (non potendo, come è noto, venire all'esame della Corte di Cassazione modelli procedimentali analoghi a quello prescelto da parte ricorrente, stante la non applicabilità dell'art. 111, comma 7, Cost. alle ordinanze che decidono in sede cautelare).

### 3. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale

Il giudicante ritiene che l'interpretazione della ricorrente e della giurisprudenza di merito dalla stessa citata degli artt. 2872 e ss. del codice civile non sia condivisibile e che le motivazioni addotte da quelle autorità giudiziarie mettano semmai in luce delle irragionevolezza delle disposizioni normative di cui deve essere fatta applicazione nel presente giudizio, irragionevolezza che non sono superabili mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Va innanzitutto evidenziato che è errata la tesi secondo cui la riduzione dell'ipoteca non è una particolare forma di cancellazione soprattutto con riferimento alla seconda ipotesi indicata dall'art. 2872 del codice civile, vale a dire quella della restrizione dell'iscrizione a una parte soltanto dei beni. La circostanza — certamente non irrilevante sotto



un diverso profilo che si andrà ad esaminare più avanti — che l'iscrizione ipotecaria possa essere cancellata solo per uno o per alcuni dei beni ipotecati non toglie che rispetto a tali cespiti la situazione per il creditore non muti, giacché egli rimane privato della possibilità di soddisfarsi su quel bene o su quei beni, sicché non si è di certo in presenza di una mera rettifica dell'iscrizione stessa (potendo al più discutersi della correttezza dell'utilizzo di una tale terminologia nella diversa ipotesi di riduzione della somma per la quale è stata presa l'iscrizione, ferma restando l'esistenza di criticità anche in tal caso, criticità che non si debbono, però, esaminare, avendo la ricorrente scelto la prima forma di tutela prevista dall'art. 2872 del codice civile).

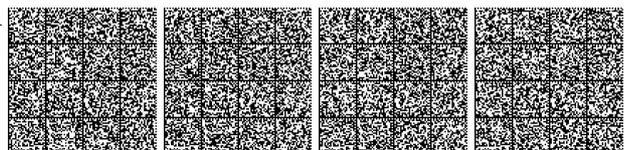
È poi significativo che l'art. 2877, comma 2, del codice civile menzioni espressamente la sentenza quale tipologia di provvedimento con il quale viene ordinata la cancellazione, specificando che «le spese del giudizio sono a carico del soccombente, salvo che siano compensate tra le parti». Il legislatore del 1942 ha, quindi, chiaramente mostrato di ritenere che la riduzione, se non attuata con il consenso del creditore, non può che disporsi con sentenza (la quale, conformemente al disposto dell'art. 2884 del codice civile, deve essere passata in giudicato). Tale chiaro dato letterale rende non spendibile l'argomentazione riguardante la riforma del procedimento cautelare (per quanto gli artt. 669-*bis* e ss. codice di procedura civile possano avere una loro rilevanza sotto un diverso profilo che si andrà più avanti ad esporre). La circostanza che la riduzione dell'ipoteca non venga espressamente indicata dall'art. 2878 del codice civile, contrariamente a quanto ritenuto da alcune pronunce di merito citate dalla resistente, non è significativa in quanto la riduzione è già stata considerata dal codice civile in un paragrafo a sé stante ed in quanto tutte le ipotesi considerate dall'art. 2878 del codice civile hanno in comune il venir meno globale all'ipoteca, mentre l'ipotesi di riduzione per restrizione attiene ad un fenomeno di diminuzione quantitativa, che lascia necessariamente sopravvivere, sia pure in misura parziale, il diritto. È stato poi evidenziato in dottrina che l'art. 2878 del codice civile non risulta ispirato ad un particolare rigore dogmatico, riferendosi sia ad eventi che incidono sul diritto all'ipoteca sia eventi che attengono, invece, direttamente al diritto reale costituito attraverso l'iscrizione.

Il riferimento all'art. 496 del codice di procedura civile, non è decisivo, in quanto si tratta di norma riguardante il procedimento di esecuzione, giustificandosi l'adozione di quelle statuizioni con la forma dell'ordinanza giusto il disposto dell'art. 487 del codice procedura civile.

Non vi è dubbio che l'attuale quadro normativo così interpretato presenta delle evidenti criticità, posto che l'iscrizione ipotecaria è un atto del creditore a fronte del quale il debitore non può opporre altro rimedio che quello della proposizione di un'azione ordinaria, dovendo ulteriormente attendere l'irrevocabilità della sentenza che statuisse in suo favore (così rendendo possibile da parte del creditore impugnazioni strumentali, che avrebbero l'effetto di procrastinare per lungo tempo la permanenza del vincolo ipotecario).

Tale situazione appare non conforme al disposto dell'art. 3 della Costituzione, innanzitutto in quanto il legislatore, una volta avviato il procedimento di esecuzione, consente all'autorità giudiziaria di porre rimedio agli abusi del creditore che sottoponesse a pignoramento un numero eccessivo di beni. Si richiama a tal proposito Cassazione sezione 3, sentenza n. 702 del 16 gennaio 2006 (Rv. 586416 - 01) secondo cui «La riduzione del pignoramento, purché restino assoggettati ad esecuzione solo immobili ipotecati, può essere disposta in base all'art. 496 codice procedura civile, sebbene ciò comporti che ad essere liberati siano altri beni ipotecati, senza che ciò significhi sottrarre il bene al vincolo della causa di prelazione (che potrà tornare ad essere fatta valere esclusivamente se il credito risulterà insoddisfatto). Difatti, gli articoli 2911 del codice civile e 558 del codice di procedura civile perseguono lo scopo che, ad essere pignorati, siano prima gli immobili Ipotecati e poi gli altri immobili, ma, purché all'espropriazione restino assoggettati immobili ipotecati, non escludono che altri immobili, ipotecati o meno, vi siano sottratti, se si delinea una situazione di eccesso nel ricorso all'espropriazione». Non si comprende, pertanto, per quale motivo il creditore che effettui l'iscrizione ipotecaria (per sua natura prodromica all'esecuzione) non debba essere sottoposto ad alcun controllo immediato alle sue facoltà di scelta (con l'ulteriore considerazione che, se egli non avviasse l'esecuzione forzata, il debitore si troverebbe esposto per lungo tempo ad un atto che a quel punto assumerebbe natura sostanzialmente emulativa).

È stato, inoltre, giustamente evidenziato in dottrina che l'art. 669-*novies*, commi 2 e 3, codice di procedura civile, stabilisce che il provvedimento cautelare perde efficacia con la pronuncia di sentenza che dichiari l'inesistenza del diritto a cautela del quale il provvedimento era stato concesso. Si ha, quindi, che gli atti che danno esecuzione ad una cognizione cautelare-sommatoria sono sovvertibili da una cognizione piena di segno contrario, anche se non passata in giudicato, mentre l'attuazione di una non cognizione (quale è la mera volontà del creditore ipotecario) è sovvertibile solo mediante la *res iudicata*. Logico ritenere che anche l'attuazione di una non cognizione quale quella appena indicata dovrebbe poter essere sindacata con il rimedio di cui all'art. 700 del codice di procedura civile (l'unico rimedio adottabile, stante l'impossibilità per l'autorità giudiziaria di «costruire» procedimenti *ad hoc* e la necessità di rifarsi al modello previsto in linea generale dal legislatore per la tutela atipica o residuale).



Il sistema attuale contrasta, innanzitutto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto finisce per sottoporre a trattamento ingiustamente differenziato situazioni analoghe o comunque per essere manifestamente irragionevole, consentendo finanche atti emulativi al creditore. Si ravvisa pure il contrasto con l'art. 24 della Costituzione, in quanto il debitore viene privato di una tutela rapida ed efficace avverso abusi del creditore, venendo esposto ai pregiudizi che possono derivare dall'iscrizione ipotecaria (si pensi, ad esempio, all'impossibilità di vendere il bene).

Non vi è dubbio che una declaratoria di incostituzionalità degli articoli 2877, comma 2, del codice civile e dell'art. 2884 del codice civile — che si ritiene necessaria per le anzidette ragioni — porti con sé il rischio che il creditore — quand'anche vittorioso nel successivo giudizio di merito — non possa soddisfarsi sul bene stante il generale principio di non reviviscenza delle garanzie reali e/o personali vigente nell'attuale ordinamento. Va, tuttavia, considerato che il sistema cautelare consente, mediante la sospensiva urgente del capo dell'ufficio e la decisione collegiale assunta in sede di reclamo ai sensi dell'art. 669-terdecies del codice di procedura civile, un rapido vaglio della decisione del giudice di prime cure che il creditore ritenesse per lui penalizzante. Quindi, il rischio di un pregiudizio per una decisione ingiusta viene di sicuro ad essere ridotto. Va, in secondo luogo, considerato che molti provvedimenti cautelari, magari per ragioni di fatto, sono idonei a produrre modificazioni della sfera giuridica dei loro destinatari non più rimediabili in sede di merito (se non indirettamente, vale a dire con una tutela risarcitoria), sicché il rischio di perdere la garanzia sul bene già ipotecato non può essere considerato di per sé elemento ostativo ad una declaratoria di incostituzionalità, dovendo piuttosto valutarsi se un tale effetto sacrifichi eccessivamente l'interesse del creditore.

In terzo luogo, si deve sempre ricordare che nel caso di specie non si discute di una cancellazione totale dei vincoli ipotecari, sicché l'eventuale pregiudizio che il creditore si trovasse a subire all'esito di un giudizio di merito nel quale la pretesa di riduzione del debitore fosse ritenuta infondata sarebbe comunque parziale.

Venendo alla presente controversia non vi è dubbio che la pretesa della ricorrente, una volta consentita la tutela cautelare, sarebbe assistita da *fumus boni iuris*, posto che la differenza tra il valore residuo dei beni ipotecati e l'importo del credito (differenza non contestata con allegazioni specifiche dalla resistente) è pari a circa dodici volte quanto al momento dovuto dalla ricorrente (e comunque la sproporzione è evidente anche prendendo in considerazione il momento dell'iscrizione ipotecaria).

#### 4. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La questione sollevata presenta una concreta rilevanza in quanto la ricorrente — che comunque contesta la sussistenza del credito della resistente attesi i vizi nelle lavorazioni da quest'ultima compiute che sono stati dedotti nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo — intende con il presente ricorso (prodromico alla proposizione di un giudizio ex art. 2872 del codice civile) rimuovere (almeno in parte) quei vincoli che le impediscono di vendere i box di cui è causa, stipulando il contratto definitivo per quelli oggetto del preliminare meglio descritto nel ricorso, tanto più che Immobiliare Alto Adriatico S.r.l. è società che ha ad oggetto in via esclusiva l'attività volta alla realizzazione ed alla vendita di quei cespiti (essendo la stessa costretta a subire i conseguenti maggiori oneri finanziari legati al ritardo delle vendite oltre ad un danno all'immagine e commerciale di rilevante gravità).

Si precisa in tale sede che la circostanza che la società promissaria acquirente (tale *GP SRL*) sia socia della ricorrente (cosicché secondo la resistente mai le potrebbe chiedere i danni) è, quanto meno ai fini della presente ordinanza, del tutto irrilevante in quanto si tratta di soggetti aventi personalità giuridica distinta e in ogni caso in quanto nove dei box oggetto di ipoteca (aventi un valore di € 700.000,00 oltre I.V.A. di legge secondo la consulenza di parte ricorrente) sono liberi, non essendo stato stipulato alcun contratto.

#### 5. Sulla tipologia della pronuncia richiesta.

Ferma restando ogni valutazione di competenza della Corte adita, le norme che si appalesano illegittime sono le seguenti:

l'art. 2877, comma 2, del codice civile nella parte in cui oltre alla sentenza non contempla l'ordinanza emessa ai sensi dell'art. 700 codice di procedura civile.

l'art. 2884 del codice civile nella parte [ e solo nella parte] in cui non contempla l'eccezione alla necessità di sentenza o altro provvedimento definitivo relativamente alle ipotesi previste dal libro VI, titolo III, capo IV, sezione IX del codice civile [apparendo, infatti, ragionevole ritenere la necessità di un provvedimento definitivo per il diverso caso in cui si controverta della cancellazione di tutte le iscrizioni ipotecarie].

Si rappresenta, infine, l'impossibilità non solo di definire il ricorso cautelare, ma anche di adottare qualunque provvedimento interinale, posto che lo stesso non potrebbe che consistere in una cancellazione dell'iscrizione ipotecaria su alcuni beni, cancellazione che, a legislazione invariata, determinerebbe un pregiudizio per la resistente stante il richiamato principio di non reviviscenza delle garanzie reali nel nostro ordinamento.



*P.Q.M.*

*Letti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87:*

*1) promuove di ufficio, per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2877, comma 2, del codice civile e 2884 del codice civile*

*2) ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati ed all'esito sia trasmessa alla Corte Costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.*

Padova, 7 febbraio 2017

*Il Giudice: MARANI*

17C00121

N. 77

*Ordinanza del 9 febbraio 2017 del Tribunale di Cuneo  
nel procedimento civile promosso da Cane Gianmario contro Inps*

**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento integrale per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento della perequazione per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS, relativa agli anni 2012-2013 come determinata dall'art. 24, comma 25, del decreto-legge n. 201 del 2011, nella misura del 20 per cento negli anni 2014-2015 e del 50 per cento a decorrere dall'anno 2016.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, commi 25 e 25-bis, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR ), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109.

#### TRIBUNALE ORDINARIO DI CUNEO

Il giudice del lavoro, nella persona della dott.ssa Daniela Rispoli ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 1275/2015 R.G. Lav. promossa da: Gianmario Cane, con il patrocinio dell'avv. Giordano Ivan ricorrente contro Inps, con il patrocinio dell'avv. Capiello Marina convenuto il ricorrente, titolare di pensione VO n. 1004344, con decorrenza agosto 1992, dedotto di non aver usufruito, per effetto dell'articolo 24, comma 25, decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, della perequazione automatica per l'anno 2013; dedotto che la norma in questione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza 70/2015 della Corte Costituzionale; dedotto che la fattispecie è stata nuovamente disciplinata dal decreto-legge 65/2015, convertito con modificazioni dalla legge 109/2015.

Tanto dedotto ha chiesto l'accertamento del diritto alla rivalutazione automatica della pensione per gli anni 2012 e 2013, con le conseguenti condanne a carico dell'INPS. E, in via subordinata, in ipotesi di ritenuta applicabilità della normativa sopravvenuta alla declaratoria di incostituzionalità, ne ha prospettato la illegittimità costituzionale, al fine della rimozione degli ostacoli normativi all'accoglimento delle conclusioni.

L'INPS si costituiva chiedendo il rigetto del ricorso.



### Rilevanza della questione di illegittimità costituzionale

Il ricorrente sulla base del meccanismo di rivalutazione automatica delle pensioni così come introdotto dall'art. 34 comma 1 della legge n. 448/98, avrebbe diritto alla rivalutazione annua del trattamento pensionistico percepito: la rivalutazione era stata infatti bloccata per gli anni 2012-2013, in virtù dell'art. 24, comma 25 decreto-legge 201/2011 convertito dalla legge 214/2011, ma tale norma è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza della Corte costituzionale 70/2015.

Senonché, il legislatore è intervenuto con decreto-legge 65/2015 (conv. nella legge 109/2015) con normativa che si autoqualifica quale strumento di attuazione di tale pronuncia, affermando «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di provvedere in materia di rivalutazione automatica delle pensioni al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015..»

Il provvedimento ha modificato l'art. 24, comma 25, dichiarato incostituzionale, e ha aggiunto il comma 25-bis.

L'art. 1, primo comma, decreto-legge 65/2015 (conv. nella legge 109/2015) ha infatti stabilito quanto segue: «1. Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale, all'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 25 è sostituito dal seguente:

«25. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta:

a) nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

c) nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

d) nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

e) non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi».

2) dopo il comma 25 sono inseriti i seguenti:

25-bis La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS è riconosciuta:

a) negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento;

b) a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento».



Orbene, secondo le allegazioni del ricorrente (non contestate dall'ente convenuto), nel 2011 la sua pensione lorda era di euro 1.544,56, superiore al triplo del trattamento minimo pari a euro 1.382,91; nel 2012 era di euro 1.547,59, superiore al triplo del trattamento minimo pari a euro 1.405,05.

In applicazione della norma da ritenersi vigente a seguito della dichiarazione di incostituzionalità egli avrebbe avuto diritto per il 2012 ad una rivalutazione pari al 2,7% per la quota sino al triplo della pensione, e del 2,43 % per la parte eccedente e sino al quintuplo; per il 2013 avrebbe avuto diritto ad una rivalutazione del 3% per la quota fino al triplo del trattamento minimo, e del 2,7% per la parte eccedente, al quintuplo del trattamento minimo.

Ciò che il ricorrente deduce allora è che in applicazione della norma di cui al decreto-legge 65/15, egli ha ottenuto a titolo di arretrati dovuti per effetto della citata pronuncia n. 70/2015 della Corte costituzionale un importo ridotto per effetto della perequazione minima stabilita dalla norma da ultimo introdotta (collocandosi nella fascia *b*), anziché l'ammontare dovutogli in applicazione della legge 448/98.

Ha proposto pertanto il ricorso al fine di ottenere il pagamento della differenza tra quanto effettivamente percepito, a seguito del blocco della rivalutazione, con quanto avrebbe avuto diritto applicando la rivalutazione automatica per il periodo dal 2013 sino al luglio 2015.

La disciplina da ultimo introdotta pertanto ha dunque inciso sul valore del trattamento pensionistico riconosciuto al ricorrente. Giova peraltro sin da subito aggiungere che per effetto del disposto di cui al novello comma 25-*bis* tale incidenza è destinata a protrarsi nel tempo (per il triennio 2014 - 2016).

Deve ritenersi chiara, perché espressa, l'applicabilità della norma sopravvenuta, alla declaratoria di incostituzionalità, all'ammontare delle pensioni maturate al biennio 2012-2014, non potendosi semplicemente, come sembrerebbe auspicare il ricorrente, ritenere l'acquisizione definitiva al suo patrimonio degli «arretrati» spettantigli: è evidente invero che quelli paventati dal ricorrente sono proprio gli effetti che la nuova disciplina vuole produrre e produce, senza che se ne possa prospettare una interpretazione diversa che sola consentirebbe di evitare il ricorso alla pronuncia sulla legittimità della stessa.

Di qui la rilevanza della questione proposta.

Non manifesta infondatezza.

L'art. 24, comma 25, decreto-legge 201/2011 (conv. Con modifiche nella legge 214/2011) aveva stabilito, «in considerazione della contingente situazione finanziaria», che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, fosse riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici d'importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento.

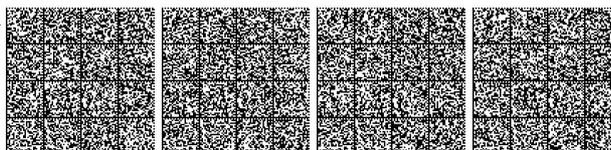
Le pensioni di valore superiore a tre volte il trattamento minimo INPS non godevano pertanto di alcuna rivalutazione. Il blocco operava quindi per le pensioni d'importo superiore ad € 1.217,00 netti.

Con sentenza n. 70 del 30 aprile 2015 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 24, comma 25, decreto-legge 201/2011, per contrasto con gli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., nella parte in cui ha previsto, per le ragioni anzidette, che la rivalutazione automatica fosse riconosciuta esclusivamente ai trattamenti pensionistici d'importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento.

La pronuncia ha, o avrebbe dovuto avere, l'effetto di ripristinare l'integrale applicazione del meccanismo perequativo previsto dall'art. 34, primo comma, legge 448/98.

L'intervento di cui al decreto-legge 65/2015 ha invece reintrodotto per gli stessi anni, 2012-2013, un nuovo sostanziale blocco della perequazione automatica, pur operando delle modifiche. Nello specifico ha confermato l'esenzione integrale dalla disattivazione per le sole pensioni d'importo superiore a tre volte il minimo; ha elevato la soglia dell'esclusione totale della rivalutazione da tre a sei volte il minimo; tra la una e le altre ha inserito fasce intermedie, identificate sempre mediante il rapporto di valore tra trattamento complessivo in godimento e pensione minima, cui applicare la perequazione in misura parziale, con una percentuale inversamente proporzionale allo scarto tra il valore della pensione e quello della pensione minima (40% per quelli compresi tra tre e quattro volte la minima; 20% per quelli compresi tra quattro e cinque volte; 10% per quelli compresi tra cinque e sei volte). Ha poi ulteriormente limitato l'operatività della rivalutazione così stabilita, nella misura del 20% per il biennio seguente, 2014-2015, e del 50% per il 2016.

Si prospetta in primo luogo la non manifesta infondatezza della questione della legittimità costituzionale della norma per contrasto con gli articoli 3, 36, 38 della Costituzione.



Le modifiche apportate all'art. 24, comma 25, decreto-legge 201/2011 dal decreto-legge 65/2011 non risultano tali da sottrarre la norma alle medesime censure di incostituzionalità già fatte presenti e rilevate dalla Corte costituzionale.

Si ripropongono infatti i vizi già rilevati dalla Corte costituzionale nel testo originario della norma: manca il rispetto del vincolo di scopo, tenuto conto della genericità delle giustificazioni poste a base del bilanciamento tra ragioni di spesa pubblica e tutela dei diritti dei pensionati; sono ancora una volta valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità nel meccanismo perequativo; viene confermato il carattere definitivo del sacrificio economico, perché manca una norma che preveda meccanismi di recupero futuro del valore reale dei trattamenti incisi; per le pensioni superiori di sei volte al trattamento minimo viene riprodotto e prolungato nel tempo l'azzeramento totale della perequazione.

Convieni allora richiamare le ragioni per cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 24 decreto-legge 201/2011.

La Consulta parte da precisi presupposti, sulla scorta delle acquisizioni rilevabili dalle precedenti pronunce in materia: «8. — Dall'analisi dell'evoluzione normativa in subjecta materia, si evince che la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost. Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (fra le altre, sentenza n. 208 del 2014 e sentenza n. 116 del 2013). Per le sue caratteristiche di neutralità e obiettività e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il quantum di tutela di volta in volta necessario. Un tale intervento deve ispirarsi ai principi costituzionali di cui agli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., principi strettamente interconnessi, proprio in ragione delle finalità che perseguono. (...) Pertanto, il criterio di ragionevolezza, così come delineato dalla giurisprudenza citata in relazione ai principi contenuti negli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali.»

Perciò: la perequazione automatica dei trattamenti di pensione è uno strumento tecnico diretto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost., connesso al principio di sufficienza della retribuzione, di cui all'art. 36, primo comma, Cost., dovendosi intendere il trattamento di quiescenza come una retribuzione differita (su cui già Corte costituzionale, 208/2014, 116/2013 nonché, con specifico riferimento alla dinamica retribuzione-pensione, 226/1993); le scelte legislative devono muoversi secondo finalità ragionevoli, nel rispetto del principio della eguaglianza sostanziale (ex art. 3, secondo comma, Cost.), ed evitando che esse si risolvano in una disparità di trattamento per alcune categorie di pensionati.

Lo «scostamento» tra dinamica delle retribuzioni e quella delle pensioni deve pertanto mantenersi nel limite del «sopportabile» (cfr. ancora Corte costituzionale, 226/93), attraverso il, costante, bilanciamento delle esigenze di rispetto delle risorse finanziarie disponibili con la salvaguardia «irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona (Corte Cost., 316/2010), alla luce del principio di cui agli articoli 36 e 38, II comma, Cost.: proporzionalità e adeguatezza, che devono sussistere non solo al momento del collocamento a riposo, ma vanno «costantemente assicurati anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta». Ne consegue che seppur non è dovuta una coincidenza automatica ed integrale tra pensione ed ultima retribuzione (Corte cost., 316/2010), va comunque garantito il costante adeguamento della prima alla seconda (Corte cost., 501/88).

La Corte è quindi giunta all'enunciazione del principio di diritto su cui si fonda la pronuncia di illegittimità:

«10.- La censura relativa al comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, se vagliata sotto i profili della proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico, induce a ritenere che siano stati valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con «irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività» (sentenza n. 349 del 1985).

Non è stato dunque ascoltato il monito indirizzato al legislatore con la sentenza n. 316 del 2010.

Si profila con chiarezza, a questo riguardo, il nesso inscindibile che lega il dettato degli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. (fra le più recenti, sentenza n. 208 del 2014, che richiama la sentenza n. 441 del 1993). Su questo terreno si deve esercitare il legislatore nel proporre un corretto bilanciamento, ogniquale volta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa, nel rispetto di un ineludibile vincolo di scopo «al fine di evitare che esso possa pervenire a valori critici, tali che potrebbero rendere inevitabile l'intervento correttivo della Corte» (sentenza n. 226 del 1993).



La disposizione concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nel comma 24 dell'art. 25 del decreto-legge n. 201 del 2011, come convertito, si limita a richiamare genericamente la «contingente situazione finanziaria», senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi. Anche in sede di conversione (legge 22 dicembre 2011, n. 214), non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate, come previsto dall'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «legge di contabilità e finanza pubblica» (sentenza n. 26 del 2013, che interpreta il citato art. 17 quale «puntualizzazione tecnica» dell'art. 81 Cost.).

L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). Quest'ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.».

Una sospensione a tempo indeterminato della perequazione o la reiterazione frequente di misure dirette a paralizzarla, esporrebbero il sistema pensionistico a tensioni evidenti con i principi di proporzionalità ed adeguatezza.

Difettano allora anche nella norma qui in esame i necessari requisiti di «eccezionalità» delle esigenze (onde far fronte a specifiche contingenze), tali non potendosi ritenere gli effetti nell'ordinamento di norma illegittima, e di adeguata limitazione degli effetti a quanto indispensabile a far fronte a tali esigenze.

Il legislatore del 2011 è stato censurato dalla Corte perché non aveva esercitato il corretto bilanciamento tra ragioni di spesa e tutela del potere di acquisto del trattamento pensionistico, avendo utilizzato un generico richiamo alla «contingente situazione finanziaria», senza rispettare il vincolo di scopo ineludibile del sacrificio economico imposto ai pensionati.

Ma allo stesso modo, l'introduzione del nuovo testo dell'art. 24 decreto-legge 201/11, così come sostituito con il decreto-legge 65/15, è stato giustificato dal «rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica» e dalla «salvaguardia della solidarietà intergenerazionale, cioè da enunciazioni generiche e relative a finalità già insite di per sé (ai sensi, rispettivamente, degli articoli 81 e 38 Cost.) in ogni iniziativa legislativa adottata nella materia pensionistica.

Nella relazione illustrativa al disegno di legge le ragioni vengono espresse ponendo come unico riferimento i maggiori oneri finanziari che lo Stato sopporterebbe in via decrescente tra il 2012 ed il 2016 proprio per effetto della riattivazione del meccanismo perequativo dell'art. 69 legge 388/2000 conseguente alla sentenza 70/15 della Corte costituzionale, mentre manca qualsiasi accenno alla ragione per cui si intende comunque riequilibrare il disavanzo con l'intervento sul sistema pensionistico e sul perché esso venga modulato con le specificità di cui sopra si è detto.

Anche nelle enunciazioni di principio è pertanto già palese l'elusione del giudicato costituzionale.

Inoltre, il testo dell'art. 24 comma 25 così sostituito ha effetti distribuiti su più anni e destinati a diventare permanenti, non essendo previsto il recupero futuro del mancato incremento rivalutativo della base di calcolo dei trattamenti pensionistici. Con un'unica disposizione si è dunque realizzata di fatto una reiterazione annuale della paralisi del meccanismo perequativo, in contrasto col monito più volte ripetuto dalla Corte costituzionale.

Vale la pena ricordare che la Corte ha chiaramente evidenziato che «Deve rammentarsi che, per le modalità con cui opera il meccanismo della perequazione, ogni eventuale perdita del potere di acquisto del trattamento, anche se limitata a periodi brevi, è, per sua natura, definitiva. Le successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato».

Una delle ragioni di censura della norma, che risiede nel fatto che essa non abbia previsto alcun «recupero» dell'incremento perequativo a partire degli anni successivi, incremento che avrebbe potuto avvenire se al termine del blocco la rivalutazione fosse applicata partendo da una base di pensione già «virtualmente» aumentata dell'importo di perequazione non corrisposto, non solo è stata mantenuta, ma si è aggravata.

Vengono inoltre incise pensioni anche di valore economico modesto, comunque non rilevante, con applicazione del meccanismo di rivalutazione in percentuali tali da svuotarne il valore.

Conviene sul punto osservare, con la difesa, come la stessa Corte abbia anche con riferimento alle soglie di ragionevolezza dei metodi applicati, sviluppato delle differenziazioni che consentono di effettuare delle valutazioni.



La Corte ha infatti valutato le diverse scelte effettuate dal legislatore, avallando, con dei limiti, la scelta del passato legislatore di diversificare la dinamica perequativa per aree di riferimento.

Sono state individuate le due diverse tecniche adottate del legislatore per diversificare le percentuali di incremento: la prima, per fasce di importo pensionistico, presuppone l'attribuzione della perequazione a tutta la platea dei pensionati, sia pure con percentuali di incremento decrescenti per ciascuna fascia di importo pensionistico percepito con il crescere del trattamento complessivo. Ne costituiscono esempi (citati in sentenza) l'art. 24, comma 4, legge n. 41/1986; l'art. 11, decreto legislativo n. 503/92; l'art. 69, legge n. 388/2000.

Tale sistema viene esplicitamente validato dalla Corte in quanto «non discriminava tra trattamenti pensionistici complessivamente intesi, bensì tra fasce di importo».

La seconda, per trattamenti complessivi percepiti e dunque per scaglioni di soggetti destinatari in base ai trattamenti percepiti, è solo citata (vedi art. 1, comma 483, legge n. 147/2013), tale norma reca uno scarto progressivo moderato delle percentuali di perequazione (95% per i trattamenti superiori al triplo del minimo INPS; 75% per quelli superiori a quattro volte; 50% per quelli superiori al quintuplo; 40-45% per quelli superiori al sestuplo).

Come osservato dalla difesa del ricorrente l'adozione di tale tecnica è profondamente diversa dalla prima poiché attribuisce ai pensionati con trattamenti maggiori una percentuale minore di perequazione su tutto il trattamento percepito, laddove con il precedente sistema gli stessi pensionati avrebbero percepito una percentuale di incremento più favorevole per le quote più basse del loro trattamento.

È solo la modestia e con ciò, la ragionevolezza, della decrescita della percentuale ad escludere radicali differenze - tra le diverse platee di percettori, e con ciò discriminazioni tra gli stessi.

La riduzione delle percentuali (40% invece del 95%; 20% invece del 75%; 10% invece del 50%; zero invece del 40-50%) rende la norma estremamente differente e finisce per offrire aumenti poco più che simbolici, a fronte di una diversificazione operata non più per fasce di importo ma per soggetti percettori.

Si prospetta in secondo luogo come non manifestamente infondata la questione di legittimità della norma alla stregua dell'art. 136 Cost., anche in conseguenza di quanto sopra osservato.

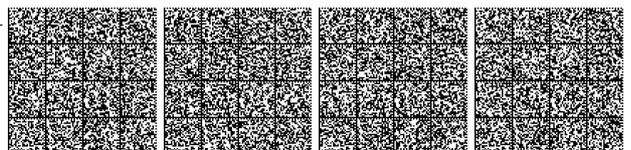
La norma in esame invero, presentandosi come volta ad affrontare le conseguenze della pronuncia di illegittimità, senza peraltro che si fosse creato un vero e proprio vuoto normativo, per essere automatica l'applicabilità della norma vigente sino al decreto-legge del 2011, ha negli effetti vanificato la portata retroattiva della pronuncia di incostituzionalità, eludendone il significato, riproducendo la stessa tecnica di applicazione della perequazione, solo lievemente edulcorata, ma non maniera tale da riuscire a correggerne la già ritenuta irragionevolezza.

Violando così il c.d. «giudicato costituzionale».

Deve ricordarsi al riguardo che secondo le recenti pronunce della stessa Corte, deve essere adottato, nel valutare l'estensione del giudicato costituzionale, un approccio sostanziale.

La Corte ha infatti affermato che l'illegittimità della norma che, «evidentemente priva di autonomia, si prefigge soltanto di ricostituire una base normativa per «effetti» e «rapporti» relativi a contratti che, in conseguenza della pronuncia di illegittimità costituzionale, ne sarebbero rimasti privi: né il carattere temporaneo della disposizione sembra risolvere il problema e nemmeno attenuarne la portata.

Al riguardo, va rammentato come, sin da epoca ormai risalente, la giurisprudenza costituzionale non abbia mancato di sottolineare il rigoroso significato della norma contenuta nell'art. 136 Cost.: su di essa — si è detto — «poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima», senza possibilità di «compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione» (sentenza n. 73 del 1963, che dichiarò la illegittimità di una legge, successiva alla pronuncia di illegittimità costituzionale, con la quale il legislatore aveva dimostrato «alla evidenza» la volontà di «non accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima, ma di prolungarne la vita sino all'entrata in vigore della nuova legge»; tra le altre pronunce risalenti, la sentenza n. 88 del 1966, ove si è precisato che il precetto costituzionale, di cui si è detto, sarebbe violato «non solo ove espressamente si disponesse che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia», ma anche ove una legge, per il modo con cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, perseguisse e raggiungesse, «anche se indirettamente, lo stesso risultato»). Principi, questi, ripresi e ribaditi in numerose altre successive decisioni (fra le altre, le sentenze n. 73 del 2013; n. 245 del 2012; n. 354 del 2010; n. 922 del 1988; n. 223 del 1983). Se appare, infatti, evidente che una pronuncia di illegittimità costituzionale non possa, in linea di principio, determinare, a svantaggio del legislatore, effetti corrispondenti a quelli di un «esproprio» della potestà legislativa sul punto — tenuto anche conto che una declaratoria di illegittimità ha contenuto, oggetto e occasione



circoscritti dal «tema» normativo devoluto e dal «contesto» in cui la pronuncia demolitoria è chiamata ad iscriversi —, è del pari evidente, tuttavia, che questa non possa risultare pronunciata «inutilmente», come accadrebbe quando una accertata violazione della Costituzione potesse, in una qualsiasi forma, inopinatamente riproporsi. E se, perciò, certamente il legislatore resta titolare del potere di disciplinare, con un nuovo atto, la stessa materia, è senz'altro da escludere che possa legittimamente farlo — come avvenuto nella specie — limitandosi a «salvare», e cioè a «mantenere in vita», o a ripristinare gli effetti prodotti da disposizioni che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non sono più in grado di produrne. Il contrasto con l'art. 136 Cost. ha, in un simile frangente, portata addirittura letterale.

In altri termini: nel mutato contesto di esperienza determinato da una pronuncia caducatoria, un conto sarebbe riproporre, per quanto discutibilmente, con un nuovo provvedimento, anche la stessa volontà normativa censurata dalla Corte; un altro conto è emanare un nuovo atto diretto esclusivamente a prolungare nel tempo, anche in via indiretta, l'efficacia di norme che «non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione» (art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 — Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)» (Corte cost., 16 luglio 2015, n. 169).

L'indirizzo espresso da questa decisione trova conferma nella già citata sentenza 173/2016: pur escludendo nella fattispecie l'elusione del giudicato costituzionale (rappresentato dalla sentenza 116/2013), infatti, ne ha vagliato il rispetto anche con riferimento non solo al tenore testuale della norma successiva, ma anche ai suoi «effetti» e finanche alle «finalità».

La emanazione della norma ha chiaramente impedito alla declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, decreto-legge 201/211 di produrre le conseguenze previste dall'art. 136 Cost., cioè la cessazione ex tunc degli effetti della norma dal giorno successivo alla pubblicazione della pronuncia.

Non manifestamente infondata è allora anche la questione di costituzionalità alla stregua dell'art. 136 Cost.

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 Cost. e 23 legge 87/53,*

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 24, comma 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011, convertito nella legge 214/2011, nel testo sostituito dall'art. 1 decreto-legge n. 65/2015 (convertito in legge 109/2015) per violazione degli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione;*

b) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 24, comma 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011, convertito nella legge 214/2011, nel testo sostituito dall'art. 1 decreto-legge n. 65/2015 (convertito in legge 109/2015), nella parte indicate al capo a), per violazione dell'art. 136 della Costituzione;*

*Visti gli articoli 295 codice di procedura civile e 23 legge n. 87/53,*

c) *sospende il presente procedimento*

d) *ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;*

e) *dispone che la presente ordinanza, letta in udienza, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di cui sopra.

Cuneo, 9 febbraio 2017

*Il Giudice:* RISPOLI



n. 78

*Ordinanza del 21 febbraio 2017 del Tribunale di Cuneo  
nel procedimento civile promosso da Bisotti Dario e altri contro Inps*

**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento integrale per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento della perequazione per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS, relativa agli anni 2012-2013 come determinata dall'art. 24, comma 25, del decreto-legge n. 201 del 2011, nella misura del 20 per cento negli anni 2014-2015 e del 50 per cento a decorrere dall'anno 2016.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, commi 25 e 25-bis, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR ), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109.

TRIBUNALE ORDINARIO DI CUNEO

Il giudice del lavoro, nella persona della dott.ssa Daniela Rispoli ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 277/2016 R.G. Lav. promossa da:

Dario Bisotti, Lorenzo Capello, Giuseppe Lovera, Carmine Mascolo, Filippo Mascolo, Nicola Mascolo, Franca Monchiero, Anna Rainero, Vincenzo Aprea, tutti con il patrocinio dell'avv Aprea Fabio, ricorrenti;

Contro I.N.P.S. sede centrale, I.N.P.S. sede di Savigliano, con il patrocinio dell'avv. Capiello Marina, convenuto.

I ricorrenti, titolari di pensione di anzianità, hanno allegato di non aver usufruito, per effetto dell'art. 24, comma 25, decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011; hanno poi allegato che la norma in questione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale; quindi hanno allegato che la fattispecie è stata nuovamente disciplinata dal decreto-legge n. 65/2015, convertito con modificazioni dalla legge n. 109/2015.

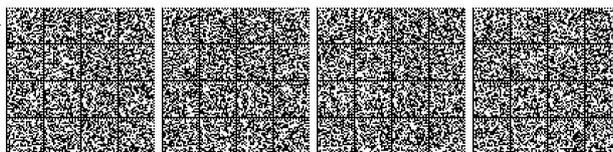
Secondo i conteggi prodotti (non contestati dalla parte convenuta), in applicazione della normativa previgente alla normativa dichiarata incostituzionale, essi hanno dedotto che avrebbero maturato crediti nei confronti della ente convenuto, travolti invece dalla normativa sopravvenuta, di cui hanno prospettato la illegittimità costituzionale.

In particolare Bisotti, detratto quanto già ricevuto in applicazione del disposto di cui al decreto-legge n. 65/2015, risulterebbe creditore della somma di euro 4.201,62, Capello della somma di euro 2.994,93, Lovera della somma di euro 4.232,01, Mascolo Carmine della somma di euro 3.567,44, Mascolo Filippo la somma di euro 3.916,82, Mascolo Nicola della somma di euro 2.176,97, Monchiero della somma di euro 3.426,11, Rainero della somma di euro 4.536,14, Aprea della somma di euro 3.113,82.

Hanno quindi lamentato che il pregiudizio derivante dalla perequazione minima ricevuta ha condizionato la successive rivalutazioni.

Previa pertanto rimessione alla Corte costituzionale della questione della legittimità costituzionale della normativa, hanno chiesto l'accertamento del diritto alla rivalutazione automatica della pensione per gli anni dal 2011 al 2015, la condanna dell'INPS al pagamento di quanto dovuto e non versato, e l'accertamento dell'importo delle rispettive pensioni per l'anno 2016.

L'INPS si costituiva chiedendo il rigetto del ricorso.



*Rilevanza della questione di illegittimità costituzionale*

I ricorrenti sulla base del meccanismo di rivalutazione automatica delle pensioni così come introdotto dall'art. 34, comma 1 della legge n. 448/98, avrebbero diritto alla rivalutazione annua del trattamento pensionistico percepito: la rivalutazione era stata infatti bloccata per gli anni 2012-2013, in virtù dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 convertito dalla legge n. 214/2011, ma tale norma è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015.

Senonché, il legislatore è intervenuto con decreto-legge n. 65/2015 (conv. nella legge n. 109/2015) con normativa che si autoqualifica quale strumento di attuazione di tale pronuncia, affermando «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di provvedere in materia di rivalutazione automatica delle pensioni al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015...»

Il provvedimento ha modificato l'art. 24, comma 25, dichiarato incostituzionale, e ha aggiunto il comma 25-*bis*.

L'art. 1, primo comma, decreto-legge n. 65/2015 (conv. nella legge n. 109/2015) ha infatti stabilito quanto segue: «1. Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale, all'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 25 è sostituito dal seguente:

«25. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta:

a) nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

c) nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

d) nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

e) non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi».

2) dopo il comma 25 sono inseriti i seguenti:

«25-*bis* — La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS è riconosciuta:

a) negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento;

b) a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento».

Ciò che tutti i ricorrenti deducono allora è che in applicazione della norma di cui al decreto-legge n. 65/15 hanno ottenuto a titolo di arretrati dovuti per effetto della citata pronuncia n. 70/2015 della Corte costituzionale un importo



ridotto per effetto della perequazione minima stabilita dalla norma da ultimo introdotta, anziché l'ammontare loro dovuto in applicazione della legge n. 448/98. Deducono poi che l'effetto di «trascinamento» della minima rivalutazione, legato alla mancata previsione della capitalizzazione della rivalutazione annuale determina una definitiva erosione dell'importo delle loro pensioni anche per gli anni successivi.

La disciplina da ultimo introdotta pertanto ha certamente inciso sul valore del trattamento pensionistico riconosciuto ai ricorrenti.

Deve ritenersi chiara, perché espressa, l'applicabilità della norma sopravvenuta alle posizioni dei ricorrenti, evidente invero che quelli che i ricorrenti contestano sono proprio gli effetti che la nuova disciplina vuole produrre e produce, senza che se ne possa prospettare una interpretazione diversa che sola consentirebbe di evitare il ricorso alla pronuncia sulla legittimità della stessa. Di qui la rilevanza della questione proposta.

### *Non manifesta infondatezza*

L'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 (conv. con modifiche nella legge n. 214/2011) aveva stabilito, «in considerazione della contingente situazione finanziaria», che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, fosse riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici d'importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento.

Le pensioni di valore superiore a tre volte il trattamento minimo INPS non godevano pertanto di alcuna rivalutazione. Il blocco operava quindi per le pensioni d'importo superiore ad € 1.217,00 netti.

Con sentenza n. 70 del 30 aprile 2015 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011, per contrasto con gli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., nella parte in cui ha previsto, per le ragioni anzidette, che la rivalutazione automatica fosse riconosciuta esclusivamente ai trattamenti pensionistici d'importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento.

La pronuncia ha, o avrebbe dovuto avere, l'effetto di ripristinare l'integrale applicazione del meccanismo perequativo previsto dall'art. 34, primo comma, legge n. 448/98.

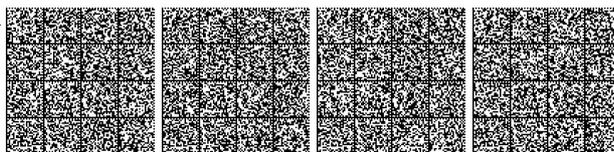
L'intervento di cui al decreto-legge n. 65/2015 ha invece reintrodotta per gli stessi anni, 2012-2013, un nuovo sostanziale blocco della perequazione automatica, pur operando delle modifiche. Nello specifico ha confermato l'esenzione integrale dalla disattivazione per le sole pensioni d'importo superiore a tre volte il minimo; ha elevato la soglia dell'esclusione totale della rivalutazione da tre a sei volte il minimo; tra la una e le altre ha inserito fasce intermedie, identificate sempre mediante il rapporto di valore tra trattamento complessivo in godimento e pensione minima, cui applicare la perequazione in misura parziale, con una percentuale inversamente proporzionale allo scarto tra il valore della pensione e quello della pensione minima (40% per quelli compresi tra tre e quattro volte la minima; 20% per quelli compresi tra quattro e cinque volte; 10% per quelli compresi tra cinque e sei volte). Ha poi ulteriormente limitato l'operatività della rivalutazione così stabilita, nella misura del 20% per il biennio seguente, 2014-2015, e del 50% per il 2016.

Si prospetta in primo luogo la non manifesta infondatezza della questione della legittimità costituzionale della norma per contrasto con gli articoli 3, 36, 38 della Costituzione.

Le modifiche apportate all'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 dal decreto-legge n. 65/2011 non risultano tali da sottrarre la norma alle medesime censure di incostituzionalità già fatte presenti e rilevate dalla Corte costituzionale.

Si ripropongono infatti i vizi già rilevati dalla Corte costituzionale nel testo originario della norma: manca il rispetto del vincolo di scopo, tenuto conto della genericità delle giustificazioni poste a base del bilanciamento tra ragioni di spesa pubblica e tutela dei diritti dei pensionati; sono ancora una volta valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità nel meccanismo perequativo; viene confermato il carattere definitivo del sacrificio economico, perché manca una norma che preveda meccanismi di recupero futuro del valore reale dei trattamenti incisi; per le pensioni superiori di sei volte al trattamento minimo viene riprodotto e prolungato nel tempo l'azzeramento totale della perequazione.

Conviene allora richiamare le ragioni per cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 24 decreto-legge n. 201/2011.



La Consulta parte da precisi presupposti, sulla scorta delle acquisizioni rilevabili dalle precedenti pronunce in materia: «8. — Dall'analisi dell'evoluzione normativa *in subjecta materia*, si evince che la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost. Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (fra le altre, sentenza n. 208 del 2014 e sentenza n. 116 del 2013). Per le sue caratteristiche di neutralità e obiettività e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il quantum di tutela di volta in volta necessario. Un tale intervento deve ispirarsi ai principi costituzionali di cui agli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., principi strettamente interconnessi, proprio in ragione delle finalità che perseguono. (...) Pertanto, il criterio di ragionevolezza, così come delineato dalla giurisprudenza citata in relazione ai principi contenuti negli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali.»

Perciò: la perequazione automatica dei trattamenti di pensione è uno strumento tecnico diretto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost., connesso al principio di sufficienza della retribuzione, di cui all'art. 36, primo comma, Cost., dovendosi intendere il trattamento di quiescenza come una retribuzione differita (su cui già Corte costituzionale n. 208/2014, n. 116/2013 nonché, con specifico riferimento alla dinamica retribuzione-pensione, n. 226/1993); le scelte legislative devono muoversi secondo finalità ragionevoli, nel rispetto del principio della eguaglianza sostanziale (ex art. 3, secondo comma, Cost.), ed evitando che esse si risolvano in una disparità di trattamento per alcune categorie di pensionati.

Lo «scostamento» tra dinamica delle retribuzioni e quella delle pensioni deve pertanto mantenersi nel limite del «sopportabile» (cfr. ancora Corte costituzionale n. 226/93), attraverso il costante, bilanciamento delle esigenze di rispetto delle risorse finanziarie disponibili con la salvaguardia «irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona (Corte cost., n. 316/2010), alla luce del principio di cui agli articoli 36 e 38, secondo comma, Cost.: proporzionalità e adeguatezza, che devono sussistere non solo al momento del collocamento a riposo, ma vanno «costantemente assicurati anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta». Ne consegue che seppur non è dovuta una coincidenza automatica ed integrale tra pensione ed ultima retribuzione (Corte cost., n. 316/2010), va comunque garantito il costante adeguamento della prima alla seconda (Corte cost., n. 501/88).

La Corte è quindi giunta all'enunciazione del principio di diritto su cui si fonda la pronuncia di illegittimità:

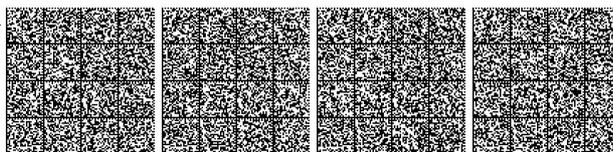
«10. — La censura relativa al comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, se vagliata sotto i profili della proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico, induce a ritenere che siano stati valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con “irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività” (sentenza n. 349 del 1985).

Non è stato dunque ascoltato il monito indirizzato al legislatore con la sentenza n. 316 del 2010.

Si profila con chiarezza, a questo riguardo, il nesso inscindibile che lega il dettato degli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. (fra le più recenti, sentenza n. 208 del 2014, che richiama la sentenza n. 441 del 1993). Su questo terreno si deve esercitare il legislatore nel proporre un corretto bilanciamento, ogniquale volta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa, nel rispetto di un ineludibile vincolo di scopo “al fine di evitare che esso possa pervenire a valori critici, tali che potrebbero rendere inevitabile l'intervento correttivo della Corte” (sentenza n. 226 del 1993).

La disposizione concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nel comma 24 dell'art. 25 del decreto-legge n. 201 del 2011, come convertito, si limita a richiamare genericamente la “contingente situazione finanziaria”, senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi. Anche in sede di conversione (legge 22 dicembre 2011, n. 214), non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate, come previsto dall'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante “Legge di contabilità e finanza pubblica” (sentenza n. 26 del 2013, che interpreta il citato art. 17 quale “puntualizzazione tecnica” dell'art. 81 Cost.).

L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza,



inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). Quest'ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.).

Una sospensione a tempo indeterminato della perequazione o la reiterazione frequente di misure dirette a paralizzarla, esporrebbero il sistema pensionistico a tensioni evidenti con i principi di proporzionalità ed adeguatezza: «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbe il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità, poiché risulterebbe incrinata la principale finalità di tutela, insita nel meccanismo della perequazione» (sent. n. 316/2010).

Difettano anche nella norma qui in esame i necessari requisiti di «eccezionalità» delle esigenze (onde far fronte a specifiche contingenze), tali non potendosi ritenere gli effetti nell'ordinamento di norma illegittima, e di adeguata limitazione degli effetti a quanto indispensabile a far fronte a tali esigenze.

Il legislatore del 2011 è stato censurato dalla Corte perché, avendo utilizzato un generico richiamo alla «contingente situazione finanziaria», senza rispettare il vincolo di scopo ineludibile del sacrificio economico imposto ai pensionati, non aveva esercitato il corretto bilanciamento tra ragioni di spesa e tutela del potere di acquisto del trattamento pensionistico, essendo rimasto del tutto privo di evidenza il criterio di bilanciamento dei degli interessi di rango costituzionale concretamente adottato.

Ma allo stesso modo, l'introduzione del nuovo testo dell'art. 24 decreto-legge n. 201/11, così come sostituito con il decreto-legge n. 65/15, è stato giustificato dal «rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica» e dalla «salvaguardia della solidarietà intergenerazionale», cioè da enunciazioni generiche e relative a finalità già insite di per sé (ai sensi, rispettivamente, degli articoli 81 e 38 Cost.) in ogni iniziativa legislativa adottata nella materia pensionistica.

Nella relazione illustrativa al disegno di legge le ragioni vengono espresse ponendo come unico riferimento i maggiori oneri finanziari che lo Stato sopporterebbe in via decrescente tra il 2012 ed il 2016 proprio per effetto della riattivazione del meccanismo perequativo dell'art. 69, legge n. 388/2000 conseguente alla sentenza n. 70/15 della Corte costituzionale, mentre manca qualsiasi accenno alla ragione per cui si intende comunque riequilibrare il disavanzo con l'intervento sul sistema pensionistico e sul perché esso venga modulato con le specificità di cui sopra si è detto.

Anche nelle enunciazioni di principio è pertanto già palese l'elusione del giudicato costituzionale.

Inoltre, il testo dell'art. 24 comma 25 così sostituito ha effetti distribuiti su più anni e destinati a diventare permanenti, non essendo previsto il recupero futuro del mancato incremento rivalutativo della base di calcolo dei trattamenti pensionistici. Con un'unica disposizione si è dunque realizzata di fatto una reiterazione annuale della paralisi del meccanismo perequativo, in contrasto col monito più volte ripetuto dalla Corte costituzionale.

Vale la pena ricordare che la Corte ha chiaramente evidenziato che «Deve rammentarsi che, per le modalità con cui opera il meccanismo della perequazione, ogni eventuale perdita del potere di acquisto del trattamento, anche se limitata a periodi brevi, è, per sua natura, definitiva. Le successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato».

Una delle ragioni di censura della norma, che risiede nel fatto che essa non abbia previsto alcun «recupero» dell'incremento perequativo a partire degli anni successivi, incremento che avrebbe potuto avvenire se al termine del blocco la rivalutazione fosse applicata partendo da una base di pensione già «virtualmente» aumentata dell'importo di perequazione non corrisposto, non solo è stata mantenuta, ma si è aggravata.

Vengono inoltre incise pensioni anche di valore economico modesto, comunque non rilevante, con applicazione del meccanismo di rivalutazione in percentuali tali da svuotarne il valore.

Conviene sul punto osservare, con la difesa, come la stessa Corte abbia anche con riferimento alle soglie di ragionevolezza dei metodi applicati, sviluppato delle differenziazioni che consentono di effettuare delle valutazioni.

La Corte ha infatti valutato le diverse scelte effettuate dal legislatore, avallando, con dei limiti, la scelta del passato legislatore di diversificare la dinamica perequativa per aree di riferimento.

Sono state individuate le due diverse tecniche adottate del legislatore per diversificare le percentuali di incremento: la prima, per fasce di importo pensionistico, presuppone l'attribuzione della perequazione a tutta la platea dei pensionati, sia pure con percentuali di incremento decrescenti per ciascuna fascia di importo pensionistico percepito con il crescere del trattamento complessivo. Ne costituiscono esempi (citati in sentenza) l'art. 24, comma 4, legge n. 41/1986; l'art. 11, decreto legislativo n. 503/92; l'art. 69, legge n. 388/2000.

Tale sistema viene esplicitamente validato dalla Corte in quanto «non discriminava tra trattamenti pensionistici complessivamente intesi, bensì tra fasce di importo».



La seconda, per trattamenti complessivi percepiti e dunque per scaglioni di soggetti destinatari in base ai trattamenti percepiti, è solo citata (v. art. 1, comma 483, legge n. 147/2013).

Tale norma reca uno scarto progressivo moderato delle percentuali di perequazione (95% per i trattamenti superiori al triplo del minimo INPS; 75% per quelli superiori a quattro volte; 50% per quelli superiori al quintuplo; 40-45% per quelli superiori al sestuplo).

L'adozione di tale tecnica è profondamente diversa dalla prima poiché attribuisce ai pensionati con trattamenti maggiori una percentuale minore di perequazione su tutto il trattamento percepito, laddove con il precedente sistema gli stessi pensionati avrebbero percepito una percentuale di incremento più favorevole per le quote più basse del loro trattamento.

È solo la modestia e con ciò, la ragionevolezza, della decrescita della percentuale ad escludere radicali differenze tra le diverse platee di percettori, e con ciò discriminazioni tra gli stessi.

La riduzione delle percentuali (40% invece del 95%; 20% invece del 75%; 10% invece del 50%; zero invece del 40-50%) rende la norma estremamente differente e finisce per offrire aumenti poco più che simbolici, a fronte di una diversificazione operata non più per fasce di importo ma per soggetti percettori.

Si prospetta in secondo luogo come non manifestamente infondata la questione di legittimità della norma alla stregua dell'art. 136 Cost., anche in conseguenza di quanto sopra osservato.

La norma in esame invero, presentandosi come volta ad affrontare le conseguenze della pronuncia di illegittimità, senza peraltro che si fosse creato un vero e proprio vuoto normativo, per essere automatica l'applicabilità della norma vigente sino al decreto-legge del 2011, ha negli effetti vanificato la portata retroattiva della pronuncia di incostituzionalità, eludendone il significato, riproducendo la stessa tecnica di applicazione della perequazione, solo lievemente edulcorata, ma non maniera tale da riuscire a correggerne la già ritenuta irragionevolezza.

Violando con ciò il c.d. «giudicato costituzionale».

Deve ricordarsi al riguardo che secondo le recenti pronunce della stessa Corte, deve essere adottato, nel valutare l'estensione del giudicato costituzionale, un approccio sostanziale.

La Corte ha infatti affermato che l'illegittimità della norma che, «evidentemente priva di autonomia, si prefigge soltanto di ricostituire una base normativa per "effetti" e "rapporti" relativi a contratti che, in conseguenza della pronuncia di illegittimità costituzionale, ne sarebbero rimasti privi: né il carattere temporaneo della disposizione sembra risolvere il problema e nemmeno attenuarne la portata.

Al riguardo, va rammentato come, sin da epoca ormai risalente, la giurisprudenza costituzionale non abbia mancato di sottolineare il rigoroso significato della norma contenuta nell'art. 136 Cost.: su di essa — si è detto — "poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima", senza possibilità di "compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione" (sentenza n. 73 del 1963, che dichiarò la illegittimità di una legge, successiva alla pronuncia di illegittimità costituzionale, con la quale il legislatore aveva dimostrato "alla evidenza" la volontà di "non accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima, ma di prolungarne la vita sino all'entrata in vigore della nuova legge"; tra le altre pronunce risalenti, la sentenza n. 88 del 1966, ove si è precisato che il precetto costituzionale, di cui si è detto, sarebbe violato "non solo ove espressamente si disponesse che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia", ma anche ove una legge, per il modo con cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, perseguisse e raggiungesse, "anche se indirettamente, lo stesso risultato"). Principi, questi, ripresi e ribaditi in numerose altre successive decisioni (fra le altre, le sentenze n. 73 del 2013; n. 245 del 2012; n. 354 del 2010; n. 922 del 1988; n. 223 del 1983).

Se appare, infatti, evidente che una pronuncia di illegittimità costituzionale non possa, in linea di principio, determinare, a svantaggio del legislatore, effetti corrispondenti a quelli di un "esproprio" della potestà legislativa sul punto — tenuto anche conto che una declaratoria di illegittimità ha contenuto, oggetto e occasione circoscritti dal "tema" normativo devoluto e dal "contesto" in cui la pronuncia demolitoria è chiamata ad iscriversi —, è del pari evidente, tuttavia, che questa non possa risultare pronunciata "inutilmente", come accadrebbe quando una accertata violazione della Costituzione potesse, in una qualsiasi forma, inopinatamente riproporsi. E se, perciò, certamente il legislatore resta titolare del potere di disciplinare, con un nuovo atto, la stessa materia, è senz'altro da escludere che possa legittimamente farlo — come avvenuto nella specie — limitandosi a "salvare", e cioè a "mantenere in vita", o a ripristinare gli effetti prodotti da disposizioni che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non sono più in grado di produrne. Il contrasto con l'art. 136 Cost. ha, in un simile frangente, portata addirittura letterale.

In altri termini: nel mutato contesto di esperienza determinato da una pronuncia caducatoria, un conto sarebbe riproporre, per quanto discutibilmente, con un nuovo provvedimento, anche la stessa volontà normativa censurata dalla



Corte; un altro conto è emanare un nuovo atto diretto esclusivamente a prolungare nel tempo, anche in via indiretta, l'efficacia di norme che "non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione" (art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 — Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)» (Corte cost., 16 luglio 2015, n. 169).

L'indirizzo espresso da questa decisione trova conferma nella già citata sentenza n. 173/2016: pur escludendo nella fattispecie l'elusione del giudicato costituzionale (rappresentato dalla sentenza n. 116/2013), infatti, ne ha vagliato il rispetto anche con riferimento non solo al tenore testuale della norma successiva, ma anche ai suoi «effetti» e finanche alle «finalità».

La emanazione della norma ha chiaramente impedito alla declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 di produrre le conseguenze previste dall'art. 136 Cost., cioè la cessazione *ex tunc* degli effetti della norma dal giorno successivo alla pubblicazione della pronuncia.

Non manifestamente infondata è allora anche la questione di costituzionalità alla stregua dell'art. 136 Cost.

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 Cost. e 23 legge n. 87/53:*

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 24, comma 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, nel testo sostituito dall'art. 1 decreto-legge n. 65/2015 (convertito in legge n. 109/2015) per violazione degli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione;*

b) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 24, commi 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, nel testo sostituito dall'art. 1 decreto-legge n. 65/2015 (convertito in legge n. 109/2015), nella parte indicate al capo a), per violazione dell'art. 136 della Costituzione;*

*visti gli articoli 295 codice di procedura civile e 23 legge n. 87/53;*

c) *sospende il presente procedimento;*

d) *ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;*

e) *dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti di cui sopra.*

Cuneo, 21 febbraio 2017

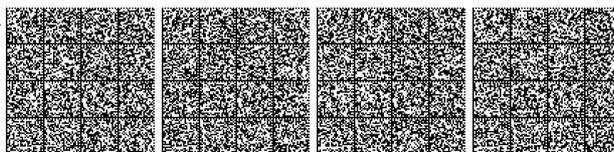
*Il Giudice del lavoro: RISPOLI*

17C0123

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-022) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

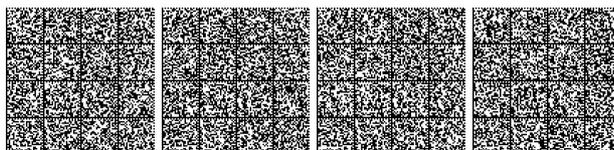
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

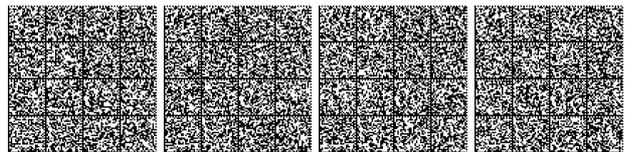
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

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

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

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

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

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 129,11)\**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\**

- annuale € **302,47**  
- semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\**

- annuale € **86,72**  
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

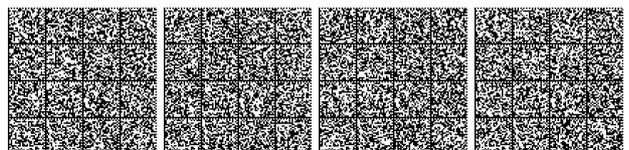
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 9,00

