

*1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE*

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

Anno 157° - Numero 24

# GAZZETTA UFFICIALE



## DELLA REPUBBLICA ITALIANA

*PARTE PRIMA*

**Roma - Mercoledì, 15 giugno 2016**

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. 131. Sentenza 17 maggio - 10 giugno 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia (modalità di superamento del dissenso regionale in ordine alla realizzazione delle infrastrutture energetiche per le quali sia prescritto il raggiungimento dell'intesa) - Edilizia residenziale pubblica (riduzione dei canoni concordati relativi alle locazioni non ancora stipulate alla data del 30 settembre 2014).**

- Legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40 (Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della L.R. 28 aprile 2014, n. 26, all'art. 14 della L.R. 25 ottobre 1996, n. 96, alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 e ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica), artt. 3 e 4.....

Pag. 1

### N. 132. Sentenza 6 aprile - 10 giugno 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Forze di polizia - Definizione, con norma di interpretazione autentica, del criterio di computo del lavoro straordinario festivo.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), art. 1, comma 476.....

Pag. 8

### N. 133. Sentenza 19 aprile - 10 giugno 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato (art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992) - Disposizioni transitorie derogatorie.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, - art. 1, commi 1, 2 e 3. ....

Pag. 14

### N. 134. Sentenza 18 maggio - 10 giugno 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Controversie in materia di famiglia riguardanti la prole - Attribuzione al Tribunale per i minorenni della competenza ad adottare i provvedimenti ablativi o limitativi della responsabilità genitoriale.**

- Disposizioni di attuazione del codice civile, art. 38, primo comma. ....

Pag. 31

### N. 135. Ordinanza 18 maggio - 10 giugno 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Contratti di locazione ad uso abitativo registrati ai sensi di normativa dichiarata illegittima con la sentenza n. 50 del 2014.**

- Decreto-legge 28 marzo 2014 n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80 - art. 5, comma 1-ter. ....

Pag. 36



## N. 136. Ordinanza 18 maggio - 10 giugno 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Patrocinio a spese dello Stato - Spese anticipate dall'erario - Anticipazione ai consulenti tecnici di parte e agli ausiliari del magistrato delle sole spese già "sostenute" per l'adempimento dell'incarico.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo 4), art. 131, comma 4, lettera c).....

Pag. 38

## N. 137. Ordinanza 18 maggio - 10 giugno 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Collocamento a riposo anticipato d'ufficio e contestuale risoluzione del rapporto di lavoro del personale provinciale con diritto a pensione.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), art. 29.....

Pag. 42

## N. 138. Ordinanza 18 maggio - 10 giugno 2016

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Finanza pubblica - Contributo alla finanza pubblica delle autonomie speciali - Accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorsi della Regione Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano.**

- Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 17 giugno 2014 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento). .....

Pag. 44

## N. 139. Ordinanza 18 maggio - 10 giugno 2016

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Immunità parlamentare - Procedimento penale a carico di senatore - Conflitto sollevato dal Tribunale ordinario di Bergamo contro il Senato della Repubblica.**

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015 (Doc. IV-ter, n. 4).....

Pag. 46

## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 114. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Milano del 29 luglio 2014

**Contenzioso tributario - Controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate - Introduzione degli istituti del reclamo e della mediazione.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 17-bis, introdotto dal[l'art. 39, comma 9, del] decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. ....

Pag. 49



- N. 115. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale regionale per le Marche del 17 marzo 2016

**Previdenza - Trattamento di quiescenza dei pubblici dipendenti - Esclusione dal beneficio della maggiorazione del 18% della quota parte di stipendio di importo pari all'ex voce retributiva indennità integrativa speciale.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 220, come modificato dall'art. 22 della legge 29 aprile 1976, n. 177 (Collegamento delle pensioni del settore pubblico alla dinamica delle retribuzioni. Miglioramento del trattamento di quiescenza del personale statale e degli iscritti alle casse pensioni degli istituti di previdenza). .....

Pag. 53

- N. 116. Ordinanza del Tribunale di Bolzano dell'11 marzo 2016

**Processo penale - Citazione del responsabile civile - Facoltà dell'imputato di citare in giudizio la propria compagnia assicuratrice quale responsabile civile ex lege per danni derivanti da attività professionale (nella specie: attività notarile) - Mancata previsione.**

- Codice di procedura penale, art. 83.....

Pag. 62

- N. 117. Ordinanza dalla Corte militare d'appello di Roma - I Sezione nel procedimento penale militare del 26 aprile 2016

**Reati militari - Ingiuria - Sanzione penale - Mancata depenalizzazione.**

- Codice penale militare di pace, art. 226.....

Pag. 65





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 131

*Sentenza 17 maggio - 10 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia (modalità di superamento del dissenso regionale in ordine alla realizzazione delle infrastrutture energetiche per le quali sia prescritto il raggiungimento dell'intesa) - Edilizia residenziale pubblica (riduzione dei canoni concordati relativi alle locazioni non ancora stipulate alla data del 30 settembre 2014).**

- Legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40 (Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della L.R. 28 aprile 2014, n. 26, all'art. 14 della L.R. 25 ottobre 1996, n. 96, alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 e ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica), artt. 3 e 4.

## 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, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

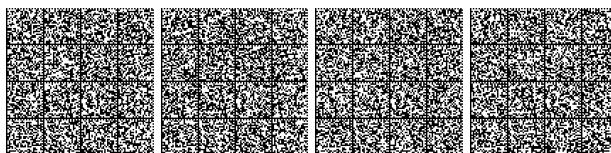
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 4 della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40 (Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della L.R. 28 aprile 2014, n. 26, all'art. 14 della L.R. 25 ottobre 1996, n. 96, alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 e ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-28 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 29 gennaio 2015 ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 17 maggio 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Federico Cappella per la Regione Abruzzo.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso, depositato il 29 gennaio 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40 (Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della L.R. 28 aprile 2014, n. 26, all'art. 14 della L.R. 25 ottobre 1996, n. 96, alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 e ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica), nella sua interezza e, in particolare, in relazione agli artt. 3 e 4, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione.

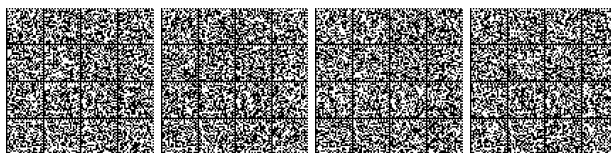
1.1.- In particolare, la difesa statale impugna l'art. 3 della citata legge regionale n. 40 del 2014, nella parte in cui dispone la riduzione dei canoni delle locazioni relative al patrimonio di edilizia residenziale pubblica in regime di canone concordato, con contratto non ancora stipulato alla data del 30 settembre 2014. Più precisamente, per i canoni superiori a 250 euro, è stabilita una riduzione percentuale pari al cinquanta per cento sull'importo eccedente detto limite. Tale previsione, determinando una riduzione delle entrate delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ATER), comporterebbe minori entrate a carico del bilancio regionale, non quantificate e a fronte delle quali non sarebbe indicata la relativa fonte di finanziamento, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

1.2.- È, poi, impugnato l'art. 4 della medesima legge regionale n. 40 del 2014, nella parte in cui introduce l'art. 1.1 nella legge regionale 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale), che dispone che «[s]ulle opere per le quali è stata negata l'intesa, la soluzione per la quale è stata data la negazione sarà valutata e comparata entro sei mesi, di concerto con gli organi statali competenti e in ottemperanza al principio di leale collaborazione, con le soluzioni alternative elaborate dalla Regione al fine di scegliere la proposta che accolga nel modo più completo possibile le ragioni alla base della negazione e che abbia minore impatto ambientale e il più basso impatto sismico».

La difesa statale osserva che il generico riferimento alle «opere per le quali è stata negata l'intesa» potrebbe essere inteso come il seguito di quanto disposto nell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2008, che detta disposizioni programmatiche per il rilascio dell'intesa prevista dall'art. 1, comma 7, lettera *n*), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), e cioè quella relativa alle determinazioni inerenti alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, adottate per la terraferma. Il predetto riferimento, tuttavia, potrebbe essere interpretato anche in senso ampio, in modo da considerare la norma come volta a disciplinare, in via generale, le modalità di risoluzione del dissenso tra Regione e amministrazioni statali in tutti quei procedimenti nei quali l'amministrazione regionale è chiamata ad esprimere la propria intesa “forte”, la cui negazione impone l'avvio di idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze. La difesa statale osserva che questa seconda interpretazione sarebbe avvalorata, oltre che dall'ampiezza della dizione utilizzata dal legislatore regionale, dalla collocazione sistematica della norma in un articolo a sé stante, e dall'assenza di riferimento alle opere di coltivazione e ricerca di idrocarburi disciplinate dall'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2008. Secondo tale interpretazione, nell'ambito delle «opere per le quali è stata negata l'intesa», dovrebbero essere comprese tutte le opere energetiche soggette ad intesa regionale, ovunque localizzate, tra cui i gasdotti e le centrali di spinta.

In ogni caso, in entrambe le interpretazioni, le intese disciplinate dalla disposizione censurata sarebbero inerenti a materia di competenza legislativa statale.

La difesa statale ricorda, infatti, che la giurisprudenza costituzionale ha affermato che varie disposizioni riferite a attività connesse alla realizzazione di opere energetiche (fra cui proprio quelle contenute nell'art. 1, comma 7, lettera *n*, e quelle di cui all'art. 1, comma 8, lettera *b*, numero 2, della legge n. 239 del 2004), costituiscono principi fondamentali nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 124 del 2010, n. 282 del 2009, n. 383 del 2005). Tali disposizioni hanno ridefinito in modo unitario i procedimenti di autorizzazione delle maggiori infrastrutture lineari energetiche, tenuto conto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, mediante la cosiddetta “chiamata in sussidiarietà”. Quest'ultima consente di spogliare la legislazione regionale della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che si raggiunga un'intesa con la Regione, in sede di esercizio della funzione (sentenze n. 278 del 2010, n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). A tal proposito - sottolinea ancora l'Avvocatura generale dello Stato - la Corte ha anche precisato che rientra nella competenza statale dettare i principi fondamentali della disciplina dell'intesa, così come di tutte le forme di collaborazione e coordinamento tra apparati statali, regionali e di enti locali, che



coinvolgano compiti e attribuzioni dello Stato, ivi comprese le procedure volte a superare il dissenso regionale nella conclusione dell'intesa, pur dovendo queste ultime ottemperare a talune indicazioni, per esempio non attribuire a alcuna delle parti un ruolo preminente (sentenza n. 121 del 2010). Simili compiti non potrebbero essere disciplinati unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa, ma dovrebbero trovare il loro fondamento o presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati (sentenze n. 104 del 2010 e n. 322 del 2006).

Questa conclusione sarebbe valida anche nel caso in cui nella normativa statale manchino i principi fondamentali volti a guidare il legislatore regionale per superare il dissenso della Regione nella conclusione dell'intesa. Anche in tal caso, infatti, la procedura per il raggiungimento dell'intesa non potrebbe essere determinata unilateralmente dal legislatore regionale, senza violare i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Ove ciò fosse possibile, si potrebbe giungere a procedure di superamento del dissenso diverse per ciascuna Regione, con conseguente vulnus non solo del principio di buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97, primo comma, Cost., ma anche dell'esigenza di unitarietà che, in quanto espressione dell'art. 118, primo comma, Cost., è fondamento della "chiamata in sussidiarietà" e, conseguentemente, dell'intesa stessa.

Alla luce di quanto detto, la difesa statale ritiene che sia evidente che la disposizione regionale impugnata, in qualunque modo interpretata, sia affetta dai denunciati profili di illegittimità costituzionale. Interferendo indebitamente con la competenza legislativa statale, essa disciplina in modo unilaterale forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono anche attribuzioni e compiti dello Stato in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Inoltre, se riferita in generale a tutte le opere energetiche soggette ad intesa regionale, ovunque localizzate, essa violerebbe anche la competenza statale a definire i livelli essenziali delle prestazioni. L'art. 4 in esame, infatti, disegnerebbe un meccanismo alternativo e quindi contrastante con quello disciplinato dall'art. 14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che costituisce, ai sensi dell'art. 29, comma 2-*ter*, della citata legge n. 241 del 1990, norma afferente ai livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. L'art. 14-*quater*, comma 3, prevede un apposito procedimento di composizione degli interessi confliggenti in sede di conferenza di servizi, che dovrebbe essere seguito anche nelle ipotesi di diniego dell'intesa inerente al rilascio dell'autorizzazione di infrastrutture lineari energetiche, in virtù del rinvio operato dal d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - Testo *A*), come modificato dal decreto legislativo 27 dicembre 2004, n. 330 (Integrazioni al d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, in materia di espropriazione per la realizzazione di infrastrutture lineari energetiche).

2.- Nel giudizio si è costituita la Regione Abruzzo, in persona del Presidente *pro tempore*, e ha chiesto, nell'atto di costituzione e nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, che la Corte dichiari inammissibili o comunque infondate le censure promosse con il ricorso introduttivo.

La Regione ritiene, in primo luogo, che il ricorso, notificato in data 26 gennaio 2015, sia inammissibile per tardività. Esso, infatti, sarebbe stato proposto oltre il termine di sessanta giorni previsti dall'art. 127 Cost.

La resistente ritiene, inoltre, che sia inammissibile la censura proposta avverso l'art. 3 della citata legge regionale n. 40 del 2014, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., per eccesso di genericità. Dalla lettura del ricorso emergerebbe, infatti, una motivazione meramente assertiva in merito alla mancata indicazione della fonte di finanziamento, basata sulla mera supposizione di un'incidenza negativa che la riduzione delle entrate delle ATER avrebbe sul bilancio regionale, senza che di tale effetto sia fornita alcuna dimostrazione o supporto.

Nel merito, la censura sarebbe in ogni caso priva di fondamento. Il ricorrente non avrebbe tenuto conto del fatto che la legge regionale 21 luglio 1999, n. 44 (Norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica), che contiene la disciplina regionale dell'edilizia residenziale pubblica, qualifica le ATER come enti pubblici economici dotati di personalità giuridica, nonché di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, le cui fonti di finanziamento non deriverebbero dal bilancio regionale. Pertanto, la diminuzione dell'ammontare dei canoni di locazione inciderebbe solo sul bilancio delle ATER medesime. A conferma di ciò starebbe anche l'art. 24-*bis* della medesima legge regionale n. 44 del 1999, che contiene una norma di salvaguardia per le ATER, prevedendo che, qualora esse si trovino in condizioni di squilibrio finanziario, possano attingere ai proventi derivanti dalla vendita delle tipologie di immobili ivi indicate, senza incidere sul bilancio regionale.



3.- Nel corso dell'udienza pubblica la difesa statale ha ribadito quanto già affermato nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza in relazione al rigetto delle eccezioni di inammissibilità proposte dalla resistente e ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte. La Regione Abruzzo ha rinunciato all'eccezione di inammissibilità del ricorso per tardività, mentre ha confermato gli altri argomenti proposti nelle memorie.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40 (Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della L.R. 28 aprile 2014, n. 26, all'art. 14 della L.R. 25 ottobre 1996, n. 96, alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 e ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica), in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione.

1.1.- In particolare, la difesa statale censura l'art. 3, nella parte in cui dispone la riduzione dei canoni delle locazioni relative al patrimonio di edilizia residenziale pubblica, locazioni in regime di canone concordato con riguardo ai contratti non ancora stipulati alla data del 30 settembre 2014. La difesa statale sostiene che la riduzione delle entrate delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ATER), derivante da tale previsione, comporti oneri a carico del bilancio regionale, non quantificati e privi di copertura finanziaria, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

1.2.- È censurato anche l'art. 4 della medesima legge regionale, nella parte in cui ha introdotto l'art. 1.1 nella legge regionale 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale), che ha disciplinato le modalità per il superamento del dissenso espresso dalla Regione in ordine alla realizzazione di opere energetiche per le quali sia prescritto il raggiungimento di un'intesa. L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che tale disposizione violi la competenza legislativa statale a stabilire i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., sia che si intenda rivolta, specificamente, a disciplinare le modalità per il superamento del dissenso espresso dalla Regione con riferimento all'intesa da raggiungere in relazione alle attività di «prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria» di cui all'art. 1, comma 7, lettera *n*), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), oggetto dell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2008, sia che si ritenga volta a disciplinare, in via generale, le modalità di risoluzione del dissenso tra Regione e amministrazioni statali in tutti quei procedimenti nei quali l'amministrazione regionale è chiamata ad esprimere la propria intesa «forte», con riferimento a tutte le opere energetiche soggette ad intesa regionale, ovunque localizzate.

La disposizione impugnata, nella parte in cui disciplina in modo unilaterale il superamento del dissenso regionale per il raggiungimento dell'intesa e individua forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono anche attribuzioni e compiti dello Stato in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», violerebbe inoltre i principi di sussidiarietà e leale collaborazione, di cui all'art. 118, primo comma, Cost. Essa, infatti, si porrebbe in contrasto non solo con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97, primo comma, Cost., ma anche con l'esigenza di unitarietà che, in quanto espressione dell'art. 118, primo comma, Cost., è fondamento della chiamata in sussidiarietà e, conseguentemente, dell'intesa stessa.

L'art. 4, infine, riferito in generale a tutte le opere energetiche soggette a intesa regionale, ovunque localizzate, violerebbe anche la competenza legislativa statale nel definire i livelli essenziali delle prestazioni. Ad avviso della difesa statale, infatti, si introdurrebbe un meccanismo di superamento del dissenso alternativo e contrastante con quello disciplinato dall'art. 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che costituisce norma afferente ai livelli essenziali delle prestazioni, da applicare anche nelle ipotesi di diniego dell'intesa inerente al rilascio dell'autorizzazione di infrastrutture lineari energetiche.

2.- In linea preliminare, occorre affermare che il ricorso in esame, notificato il 26-28 gennaio 2015, risulta tempestivamente proposto, come riconosciuto dalla medesima resistente che, nel corso dell'udienza pubblica, ha rinunciato all'eccezione di inammissibilità per tardività, originariamente sollevata.



La legge regionale n. 40 del 2014, nei cui confronti è stato promosso il ricorso, è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale regionale n. 47 del 26 novembre 2014. Il termine di cui all'art. 127 Cost. è rispettato, poiché il 25 gennaio, data di scadenza dei prescritti sessanta giorni, coincidente con una domenica, è slittato, secondo le ordinarie regole, al giorno successivo a quello festivo.

3.- Ancora in via preliminare, si deve dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti della legge regionale n. 40 del 2014 «nella sua interezza», come si legge espressamente nel dispositivo del ricorso.

3.1.- L'impugnazione della legge nel suo complesso non è menzionata nella delibera del Governo di autorizzazione alla proposizione del ricorso e nei relativi allegati, né può ritenersi che le specifiche censure svolte nei confronti degli artt. 3 e 4 siano riferibili all'intero testo della medesima legge, in quanto essa contiene disposizioni eterogenee. Questa Corte ha più volte affermato che la delibera del Consiglio dei ministri, o la relazione ministeriale cui questa rinvia, devono necessariamente indicare le specifiche disposizioni che si intende impugnare (fra le tante, sentenze n. 450 e n. 49 del 2006). È consentita l'impugnativa di intere leggi solo ove esse siano «caratterizzate da norme omogenee, tutte coinvolte dalle censure medesime» (sentenze n. 81 del 2015 e n. 201 del 2008).

4.- Occorre, a questo punto, esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Abruzzo in relazione alla questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 3 della citata legge regionale n. 40 del 2014, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost. Secondo la Regione, il ricorrente avrebbe formulato la censura di violazione dell'obbligo di copertura finanziaria in maniera assertiva, basandosi sulla mera supposizione dell'incidenza negativa che la prevista riduzione delle entrate delle ATER avrebbe sul bilancio regionale, senza che di tale effetto fosse fornita alcuna dimostrazione.

4.1.- L'eccezione è fondata.

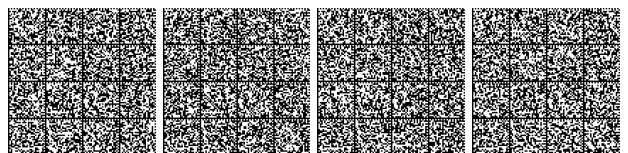
Questa Corte ha ripetutamente affermato che «il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità (*ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2007, n. 139 del 2006, n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003, n. 384 del 1999), ma deve, altresì, contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge (si vedano, oltre alle pronunce già citate, anche le sentenze n. 261 del 1995 e n. 85 del 1990)» (sentenza n. 259 del 2014). L'esigenza di una adeguata motivazione a supporto dell'impugnativa «si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005)» (sentenza n. 259 del 2014; nello stesso senso, anche sentenze n. 233, n. 218, n. 153, n. 142 e 82 del 2015, n. 36 del 2014 e n. 41 del 2013), con la conseguenza che «[l]a genericità e l'assertività delle censure implicano, di conseguenza, l'inammissibilità della questione (*ex plurimis*, sentenze n. 184 del 2012, n. 185, n. 129, n. 114 e n. 68 del 2011, n. 278 e n. 45 del 2010)» (sentenza n. 38 del 2016).

Nel caso in esame la censura è priva di un'adeguata motivazione.

L'impugnato art. 3 della legge regionale n. 40 del 2014 statuisce che «[a] fine di incentivare il mercato delle locazioni relativo al patrimonio abitativo di edilizia residenziale pubblica in regime di canone concordato, i canoni determinati in applicazione della vigente normativa, superiori a 250,00 euro mensili, fruiscono di una riduzione percentuale pari al cinquanta per cento sull'importo eccedente detto limite. La presente norma si applica alle locazioni a canone concordato con contratto non ancora stipulato alla data del 30 settembre 2014».

Tale articolo è censurato nella parte in cui, «determinando una riduzione delle entrate delle A.T.E.R., comport[erebbe] minori entrate a carico del bilancio regionale, non quantificate e a fronte delle quali non [sarebbe] indicata la relativa fonte di finanziamento, con conseguente violazione dell'art. 81, comma 3, Cost.» (pag. 2 del ricorso introduttivo).

A sostegno di questo assunto non è fornita alcuna motivazione in ordine all'incidenza della riduzione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica «a canone concordato con contratto non ancora stipulato alla data del 30 settembre 2014» sul bilancio delle ATER. Non si spende alcun argomento sulla natura di queste ultime, che l'art. 4, comma 1 della legge regionale 21 luglio 1999, n. 44, recante «Norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica», qualifica enti pubblici economici, dotati di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile. Le fonti di finanziamento di tali enti sono individuate all'art. 23 della medesima legge regionale, senza che da esse si evinca in maniera evidente l'incidenza sul bilancio regionale, né sul loro collegamento con la Regione. Ciò che più conta evidenziare è che non è presentata alcuna ragione per cui la misura della riduzione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, corrisposti alle ATER, dovrebbe tradursi automaticamente in un onere a carico del bilancio regionale, con conseguente onere di copertura. Non è rilevante, a questo riguardo,



l'argomento, svolto dalla difesa statale, secondo cui anche le minori entrate comporterebbero un onere finanziario, da calcolare ai fini della salvaguardia del principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio, principio che, a seguito della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), compare al primo comma dell'art. 81 Cost. È implicito e non dimostrato l'assunto secondo cui le minori entrate delle ATER creano un onere a carico del bilancio regionale.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale n. 40 del 2014, promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., è pertanto inammissibile.

5.- Nel merito, viene all'esame la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, promossa in riferimento agli artt. 97, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. La difesa statale sostiene che tale disposizione sia costituzionalmente illegittima in quanto, interferendo indebitamente con la competenza legislativa statale a dettare principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», disciplinerebbe in modo unilaterale forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono anche attribuzioni e compiti dello Stato, in violazione peraltro dei principi di buon andamento dell'azione amministrativa, di sussidiarietà e di leale collaborazione, nonché dell'esigenza di unitarietà che è fondamento della «chiamata in sussidiarietà» e, conseguentemente, dell'intesa stessa.

#### 5.1.- La questione è fondata.

L'art. 4 inserisce l'art. 1.1 nella legge regionale 10 marzo 2008, n. 2, recante «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale». L'art. 1 della legge regionale ora citata, «nell'ottica generale di promuovere, attraverso un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, uno sviluppo sostenibile nel rispetto dell'ambiente e nella salvaguardia della sua qualità», interviene a dettare «disposizioni programmatiche per il rilascio dell'Intesa prevista dall'art. 1, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239». Quest'ultima norma attribuisce allo Stato le «determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, adottate, per la terraferma, di intesa con le regioni interessate». L'art. 1.1, introdotto dal censurato art. 4, dispone che «[s]ulle opere per le quali è stata negata l'intesa, la soluzione per la quale è stata data la negazione sarà valutata e comparata entro sei mesi, di concerto con gli organi statali competenti e in ottemperanza al principio di leale collaborazione, con le soluzioni alternative elaborate dalla Regione al fine di scegliere la proposta che accolga nel modo più completo possibile le ragioni alla base della negazione e che abbia minore impatto ambientale e il più basso impatto sismico». Tale disposizione, di certo riferibile alla fattispecie di cui all'art. 1 (attività connesse alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi), anche se interpretata in senso più ampio, con riferimento alla realizzazione, soggetta ad intesa regionale, di infrastrutture energetiche, ovunque localizzate, come i gasdotti e le centrali di spinta, deve essere ricondotta all'ambito materiale relativo alla competenza legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Questa Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi su norme statali che disciplinano la realizzazione di infrastrutture energetiche, subordinandole all'intesa con le Regioni (fra esse lo stesso art. 1, comma 7, lettera n della legge n. 239 del 2004 su cui si è pronunciata la sentenza n. 117 del 2013), e le ha qualificate come norme recanti principi fondamentali della materia (con riguardo agli artt. 1, commi 7, lettera g, e 8, lettera b, numero 2, della medesima legge n. 239 del 2004 e all'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001 il riferimento è alla sentenza n. 182 del 2013). Si tratta di norme che ridefiniscono, «in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione» delle opere, «in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario» (sentenza n. 119 del 2014), ma anche in relazione «ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 331 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)» (sentenza n. 182 del 2013). Il legislatore statale ha dunque preso atto dell'interferenza, negli ambiti considerati, di competenze dello Stato e delle Regioni e ha individuato «lo strumento per risolvere i possibili conflitti nell'atto maggiormente espressivo del principio di leale collaborazione» (sentenza n. 117 del 2013). Tale è l'intesa, costruita in modo da evitare, per quanto possibile, che la decisione sia adottata unilateralmente da una delle parti. La disciplina normativa di tutte le forme collaborative e dell'intesa stessa spetta al legislatore statale anche quando «la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia» (sentenza n. 331 del 2010). A tal proposito questa Corte ha precisato che «determinare le forme ed i modi della collaborazione, nonché le vie per



superare l'eventuale stallo ingenerato dal perdurante dissenso tra le parti, caratterizza, quale principio fondamentale, l'assetto normativo vigente e le stesse opportunità di efficace conseguimento degli obiettivi prioritari, affidati dalla Costituzione alle cure del legislatore statale» (sentenza n. 331 del 2010).

Alla luce di quanto detto, la disposizione regionale impugnata, nella parte in cui definisce unilateralmente le modalità di superamento del dissenso regionale in ordine al raggiungimento dell'intesa necessaria allo svolgimento di attività inerenti alla realizzazione delle infrastrutture energetiche, viola la competenza legislativa statale a stabilire i principi fondamentali nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e contrasta con le esigenze unitarie, di cui all'art. 118, primo comma, Cost., sottese alla definizione dei procedimenti di localizzazione e realizzazione delle infrastrutture energetiche, con la conseguente compromissione del principio di buon andamento dell'amministrazione.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2014, nella parte in cui ha introdotto l'art. 1.1 nella legge regionale n. 2 del 2008.

6.- Resta assorbita la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti del medesimo art. 4, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40 (Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della L.R. 28 aprile 2014, n. 26, all'art. 14 della L.R. 25 ottobre 1996, n. 96, alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 e ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica), nella parte in cui ha inserito l'art. 1.1 nella legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale);*

*2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

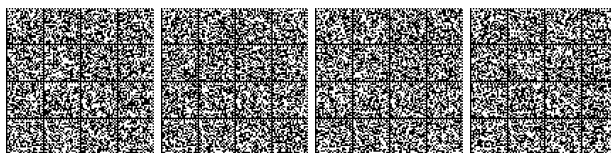
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 132

*Sentenza 6 aprile - 10 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Forze di polizia - Definizione, con norma di interpretazione autentica, del criterio di computo del lavoro straordinario festivo.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), art. 1, comma 476.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giuseppe FRIGO, 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

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 476, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), promosso dal Consiglio di Stato, quarta sezione giurisdizionale, nel procedimento vertente tra Sgrò David ed altri e il Ministero della giustizia, con ordinanza del 27 aprile 2015, iscritta al n. 197 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 6 aprile 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Consiglio di Stato, quarta sezione giurisdizionale, con ordinanza del 27 aprile 2015, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 476, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), che così dispone: «L'articolo 10, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 2007, n. 170, e l'articolo 11, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2002, n. 163, si interpretano nel senso che la prestazione lavorativa resa nel giorno destinato al



riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale non dà diritto a retribuzione a titolo di lavoro straordinario se non per le ore eccedenti l'ordinario turno di servizio giornaliero. Sono fatti salvi gli effetti delle sentenze passate in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge».

2.- Il giudice *a quo* ha riferito che i ricorrenti, tutti agenti del Corpo di polizia penitenziaria, per periodi di tempo più o meno lunghi tra il 2004 ed il 2012 avevano prestato attività lavorativa in giorni festivi o da destinare al riposo settimanale ed avevano chiesto, con trentasei separati ricorsi, al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia il compenso per le ore di straordinario prestate, nonché il risarcimento del danno da usura psicofisica patito ovvero, in via subordinata, la determinazione di una indennità supplementare, dovuta in base agli accordi sindacali di categoria.

3.- Secondo quanto evidenziato dal giudice rimettente le pretese avanzate in via principale in primo grado dai ricorrenti traevano sostegno da un indirizzo interpretativo del Consiglio di Stato, in base al quale il disagio subito per aver prestato attività lavorativa in una giornata deputata al riposo settimanale non è sufficientemente compensato dalla speciale indennità prevista dalla contrattazione collettiva e recepita con decreti del Presidente della Repubblica (in particolare quantificata dall'art. 10, comma 3, del d.P.R. 11 settembre 2007, n. 170, recante «Recepimento dell'accordo sindacale e del provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare - quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007» in euro 5 all'ora, elevato ad euro 8 all'ora dall'art. 15, comma 4, del d.P.R. 16 aprile 2009, n. 51, recante «Recepimento dell'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e del provvedimento di concertazione per le Forze di polizia ad ordinamento militare, integrativo del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 2007, n. 170, relativo al quadriennio normativo 2006-2009 e al biennio economico 2006-2007») che, in base all'espresso dato normativo, serve a compensare la sola ordinaria prestazione di lavoro giornaliero e non assorbe il compenso dovuto per il lavoro straordinario. Ad avviso del Consiglio di Stato il computo di quest'ultimo deve essere effettuato facendo riferimento alle ore eccedenti l'orario di servizio di 36 ore lavorative settimanali, di cui all'art. 10 del d.P.R. n. 170 del 2007 (cosiddetto criterio di computo "orizzontale") e non all'eccedenza oraria del solo giorno di riferimento (cosiddetto criterio di computo "verticale") e l'istituto non va confuso con il "riposo recupero" di cui all'art. 11, comma 5, della legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria) - che spetta in ogni caso poiché serve a far recuperare al lavoratore il riposo settimanale di cui non ha fruito - e con il "riposo compensativo", previsto dagli accordi sindacali quale modalità, alternativa alla monetizzazione, di compensazione del lavoro straordinario.

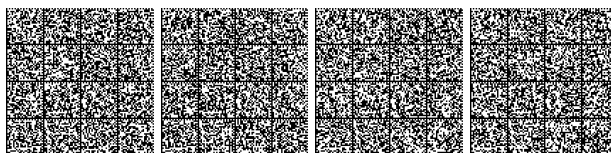
4.- Il TAR Lombardia, presso cui erano stati incardinati i giudizi di primo grado, aveva rigettato le pretese di pagamento dei ricorrenti, discostandosi dall'indirizzo interpretativo del Consiglio di Stato ritenuto incompatibile con quello espresso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con la sentenza 6 ottobre 1998, n. 9895, per cui il lavoro prestato il settimo giorno consecutivo, quando è rispettata la cadenza di un giorno di riposo settimanale, non è ontologicamente qualificabile come lavoro straordinario. Pertanto il TAR aveva concluso che, allo svolgimento del normale orario di lavoro nel giorno festivo, deve far seguito un giorno di recupero, rimanendo impregiudicata la questione, da risolvere in sede di contrattazione collettiva, circa l'entità della retribuzione supplementare che compensa la "penosità" del lavoro prestato in una giornata generalmente destinata al riposo.

5.- In secondo grado si era costituito il Ministero della giustizia chiedendo il rigetto degli appelli e la conferma delle sentenze impugnate sulla base della intervenuta norma, sospettata di incostituzionalità, che interpretava le disposizioni dei decreti di recepimento della contrattazione collettiva nel senso ritenuto dal TAR Lombardia.

6.- Il Consiglio di Stato ha rimesso la questione alla Corte ribadendo il proprio precedente orientamento in ordine al computo dello straordinario e ritenendo l'illegittimità costituzionale dello *ius superveniens*; sotto il profilo della rilevanza ha segnalato che la portata retroattiva della norma, che si autodefinisce interpretativa, ne avrebbe comportato l'applicazione nel giudizio *a quo*, con conseguente rieiezione delle pretese attoree da ritenersi, viceversa, fondate in base all'orientamento fino ad allora seguito dallo stesso giudice rimettente.

7.- In ordine al presupposto della non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ha denunciato la portata innovativa e non interpretativa della norma impugnata poiché essa è intervenuta su disposizioni aventi ad oggetto la disciplina della indennità da lavoro festivo e avrebbe introdotto una disposizione nuova, relativa alla modalità per il calcolo del lavoro straordinario, non ricavabile in alcun modo dalla lettura del testo originario.

8.- Il carattere dichiaratamente retroattivo della previsione, derivante dal suo autoqualificarsi norma interpretativa, comporterebbe, ad avviso del giudice *a quo*, la violazione dell'art. 3 Cost. poiché la portata retroattiva di una norma, quando non sia riconducibile alla natura interpretativa di essa, deve essere sorretta da un'adeguata indicazione di motivi imperativi di interesse generale che ne giustificano l'adozione.



9.- Nella specie il motivo imperativo di interesse generale non può essere ricondotto, secondo l'ordinanza di rimessione, alla mera volontà di evitare un ingente esborso per le casse pubbliche, derivante dall'esito sfavorevole per la pubblica amministrazione del contenzioso in base all'orientamento espresso dal Consiglio di Stato, così che l'effetto retroattivo della disposizione, che opera una consistente limitazione del diritto alla retribuzione equa e proporzionata, tutelato a livello costituzionale dall'art. 36 Cost., risulta privo di ragionevole ed adeguata giustificazione.

10.- Un ulteriore profilo di illegittimità è stato individuato dal giudice *a quo* nella violazione dell'art. 6 della CEDU le cui disposizioni, nell'interpretazione loro attribuita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, integrano, per costante giurisprudenza costituzionale, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, nella parte in cui impone al legislatore di conformarsi ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

11.- In particolare, tale obbligo non sarebbe stato rispettato poiché i principi di preminenza del diritto e del processo equo, consacrati nell'art. 6 della CEDU e alla cui logica risponde la preclusione ad adottare norme retroattive idonee a condizionare le situazioni processuali in corso, possono essere incisi solo in presenza di ragioni imperative di interesse generale che risultano assenti nella fattispecie all'esame.

12.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato deducendo l'infondatezza della questione e la legittimità della norma impugnata, la cui adozione sarebbe ragionevole poiché volta a dirimere il dibattito sviluppatosi in seno alla giurisprudenza amministrativa tra quella di primo grado e quella di secondo grado nel senso innanzi indicato.

13.- La natura interpretativa della norma in questione, d'altronde, sarebbe confermata, a parere della difesa statale, dal tenore letterale dell'art. 10 del d.P.R. n. 170 del 2007 (norma generale per il personale di tutte le Forze di polizia), che, nel caso di attività lavorativa prestata in giorno destinato al riposo settimanale ovvero nel festivo infrasettimanale, mantiene fermo il diritto al recupero e precisa che l'indennità da corrispondere al lavoratore compensa la sola ordinaria prestazione di lavoro giornaliero. Quest'ultimo riferimento renderebbe controversa la questione della modalità di calcolo dell'orario di lavoro per il riconoscimento del diritto al pagamento della retribuzione per il lavoro straordinario. La disposizione censurata sarebbe, dunque, opportunamente intervenuta per chiarire il dettato normativo, operando, peraltro, in maniera coerente con la restante regolamentazione della materia e, in particolare, con la previsione dell'art. 11 della legge n. 395 del 1990. Quest'ultimo, infatti, con riferimento al personale del Corpo di polizia penitenziaria distingue il monte orario settimanale, specificamente menzionato al comma 1 e ripartito in turnazioni giornaliere, dall'attività che dà diritto al compenso per lavoro straordinario che, al comma 2, viene individuata in quella prestata "in eccedenza all'orario" da intendersi riferito ad un orario diverso da quello menzionato al comma 1 e coincidente con quello di servizio giornaliero.

14.- Altresì infondati, a parere dell'Avvocatura generale dello Stato, sarebbero i profili relativi all'art. 36 Cost., dovendo l'equità e la proporzione della retribuzione essere valutate globalmente, e all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, essendosi registrato un notevole contrasto nell'ambito della giurisprudenza amministrativa, il cui orientamento non è affatto consolidato, che legittima l'intervento normativo effettuato per dirimere l'incertezza interpretativa senza interferire nell'amministrazione della giustizia salvaguardata dall'irretrattabilità dei giudicati già formati.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Consiglio di Stato, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 476, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014).

Detta norma dispone che l'art. 10, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 2007, n. 170, recante «Recepimento dell'accordo sindacale e del provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare - quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007», e l'art. 11, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2002, n. 163, recante «Rece-



pimento dello schema di concertazione per le Forze armate relativo al quadriennio normativo 2002-2005 ed al biennio economico 2002-2003», che recepiscono gli accordi sindacali di due successivi quadrienni relativi al personale delle forze di polizia «si interpretano nel senso che la prestazione lavorativa resa nel giorno destinato al riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale non dà diritto a retribuzione a titolo di lavoro straordinario se non per le ore eccedenti l'ordinario turno di servizio giornaliero. Sono fatti salvi gli effetti delle sentenze passate in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge».

Le norme regolamentari, di origine contrattuale, cui si riferisce la suddetta disposizione di interpretazione autentica prevedono con identica formulazione che «Fermo restando il diritto al recupero, al personale che per sopravvenute inderogabili esigenze di servizio sia chiamato dall'amministrazione a prestare servizio nel giorno destinato al riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale è corrisposta un'indennità di € 5,00 [successivamente aumentata ad € 8,00] a compensazione della sola ordinaria prestazione di lavoro giornaliero» (art. 10, comma 3, del d.P.R. n. 170 del 2007 e art. 11, comma 8, del d.P.R. n. 163 del 2002). Inoltre, l'art. 11 comma 3, secondo periodo, del d.P.R. 163 del 2002, dispone che «Le ore eccedenti l'orario di lavoro settimanale che non siano state retribuite devono essere recuperate mediante riposo compensativo entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello in cui sono state effettuate, tenendo presenti le richieste del personale e fatte salve le improrogabili esigenze di servizio».

2.- In proposito, il giudice rimettente ritiene che alla disposizione in esame non possa essere attribuita natura interpretativa con la conseguente portata retroattiva, in quanto la definizione del criterio di computo del lavoro straordinario festivo (oggetto della norma interpretativa) avrebbe carattere innovativo, incidendo su istituti giuridici diversi, quali il riposorecupero e il diritto all'indennità compensativa del lavoro giornaliero (oggetto delle norme interpretate).

Inoltre, il rimettente ritiene che la norma censurata violerebbe i menzionati parametri costituzionali per contrasto col principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) con riferimento all'art. 36 Cost., in quanto la sua retroattività, non adeguatamente supportata da una evidente giustificazione, inciderebbe in maniera irragionevole sul diritto ad una retribuzione equa e proporzionata al lavoro svolto.

3.- Il Consiglio di Stato ritiene, difatti, che il disagio subito dal lavoratore, per aver prestato attività lavorativa in una giornata deputata al riposo settimanale, non è sufficientemente compensato dalla speciale indennità prevista dalla contrattazione collettiva come recepita dal d.P.R. 11 settembre 2007, n. 170 e dal d.P.R. 13 giugno 2002, n. 163. Il lavoro festivo, infatti, secondo il giudice *a quo*, dovrebbe essere compensato quale lavoro straordinario (che si aggiunge all'indennità per lavoro festivo) per l'attività prestata nel giorno ordinariamente destinato al riposo settimanale, tutte le volte che è stato superato l'orario normale di 36 ore settimanali.

4.- La questione non è fondata.

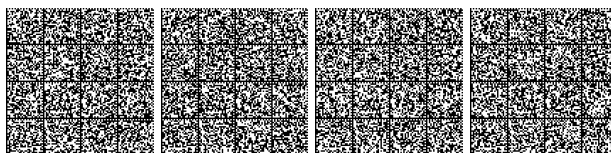
Il Consiglio di Stato ha inteso compensare, qualificandolo come straordinario, quel lavoro festivo non recuperato con un ulteriore giorno di riposo (che nella specie, secondo la normativa collettiva recepita nell'art. 10, comma 4, del d.P.R. n. 170 del 2007, poteva essere fruito nelle quattro settimane successive). Il problema interpretativo consisteva pertanto nello stabilire se il lavoro svolto in giorno festivo andasse retribuito quale straordinario con il superamento su base settimanale delle 36 ore, a prescindere dalla fruizione del riposo recupero.

La norma interpretativa interviene sugli artt. 10 del d.P.R. n. 170 del 2007 e 11 del d.P.R. n. 163 del 2002 che regolano l'orario di lavoro del personale delle forze di polizia e che determinano l'orario settimanale in 36 ore.

Le disposizioni oggetto dell'interpretazione, cioè il comma 3 dell'art. 10 del d.P.R. n. 170 del 2007 e il comma 8 dell'art. 11 del d.P.R. n. 163 del 2002, disciplinano i benefici connessi all'attività prestata nei giorni deputati al riposo settimanale o nel giorno festivo infrasettimanale, prevedendo il diritto al recupero e alla corresponsione di un'indennità, a compensazione della sola ordinaria prestazione di lavoro giornaliero.

In tali norme, oggetto dell'intervento interpretativo, non viene espressamente menzionato il lavoro straordinario, come rilevato dall'ordinanza di rimessione, ma, essendo previsto il compenso per la sola prestazione ordinaria, il lavoro straordinario viene evocato proprio in quanto escluso.

5.- Il trattamento da riservare alle ore di lavoro prestate oltre l'orario ordinario era suscettibile di una duplice possibilità interpretativa: facendo riferimento alla durata dell'orario di lavoro di 36 ore settimanali di cui al comma 1 dei suddetti articoli, il parametro di computo delle ore di straordinario sarebbe stato settimanale, mentre, valorizzando il termine «giornaliero», utilizzato dai commi 3 e 8, rispettivamente, degli artt. 10 e 11 suindicati, il parametro dell'orario risulterebbe riferito solo alle ore eccedenti il servizio prestato nella giornata festiva.



L'intervento legislativo ha, quindi, una reale portata interpretativa, avendo esso avuto il compito di dirimere un'incertezza (si veda Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 7 giugno 2011, n. 12318) e di fissare uno dei possibili significati da attribuire alla norma originaria, e cioè che il lavoro straordinario prestato in giorno festivo è solo quello che eccede il normale orario di servizio giornaliero e non l'orario settimanale.

6.- Questa Corte si è ripetutamente espressa nel senso che «va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo» (sentenza n. 424 del 1993). Ed ha chiarito che «il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore» (*ex plurimis*: sentenze n. 314 del 2013, n. 15 del 2012, n. 271 del 2011, n. 209 del 2010).

Inoltre, questa Corte ha anche più volte affermato che il divieto di retroattività della legge, pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica, non è stato elevato a dignità costituzionale (salvo la previsione dell'art. 25 Cost. per la materia penale) per cui, allorquando «una norma di natura interpretativa persegua lo scopo di chiarire situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto o di ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore», non è precluso al legislatore di emanare norme retroattive (sentenza n. 150 del 2015).

D'altronde, la questione, come rilevato da questa Corte nelle più recenti sentenze rese in materia, non è tanto quella di verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo e sia perciò retroattiva ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, bensì di accertare se la retroattività della legge trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e sia, altresì, sostenuta da adeguati motivi di interesse generale (*ex multis*, sentenze n. 69 del 2014 e n. 264 del 2012).

7.- La disposizione interpretativa, nel caso in questione, appare coerente con l'assetto complessivamente dato alla regolazione del lavoro festivo nel settore in esame, secondo la disciplina collettiva recepita nei citati decreti. Al riguardo occorre del resto evidenziare che la specificità del settore in esame è stata tenuta presente dal legislatore laddove, con l'art. 2, comma 2, 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), ha disposto che nell'ambito, tra l'altro, delle strutture penitenziarie e di quelle destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica, le disposizioni contenute nel decreto stesso non trovano applicazione in presenza di particolari esigenze inerenti al servizio espletato come individuate con apposito decreto interministeriale.

L'assetto normativo in esame si fonda sulla previsione (accanto all'indennità per la maggiore penosità del lavoro svolto in un giorno deputato al riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale) del diritto al recupero del giorno di riposo entro il periodo previsto dalla contrattazione collettiva.

Va evidenziato, peraltro, che l'eventuale mancato rispetto del giorno di riposo non è oggetto del presente giudizio, mentre il lavoro straordinario, ove non retribuito, dà diritto ad un riposo compensativo.

Tale quadro regolatorio appare coerente con l'ordinamento, che consente l'alternatività tra la compensazione e la monetizzazione del lavoro straordinario, fermo il diritto al recupero del giorno di riposo come previsto dalla normativa collettiva.

8.- Relativamente al richiamo dell'art. 36 Cost. effettuato dal rimettente, questa Corte osserva che tale disposizione è stata menzionata non come parametro direttamente violato, ma solo quale elemento funzionale al sindacato di ragionevolezza. Resta, pertanto, assorbito il suo esame in merito al profilo dell'adeguatezza della retribuzione.

9.- Venendo, quindi, alla questione di illegittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. nella parte in cui impone al legislatore di conformarsi ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, il Consiglio di Stato ritiene che tale obbligo non sarebbe stato rispettato poiché il principio di preminenza del diritto e quello del processo equo, consacrati nell'art. 6 della CEDU, sarebbero stati incisi dalla norma retroattiva censurata, idonea a condizionare le situazioni processuali in corso.

Nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo è precluso, infatti, al legislatore di interferire nella determinazione giudiziaria di una controversia, tranne il caso in cui ricorrano impellenti motivi di interesse generale (sentenza 14 febbraio 2012, Arras ed altri contro Italia; sentenza 31 maggio 2011, Maggio ed altri contro Italia; sentenza 7 giugno 2011,



Agrati ed altri contro Italia; sentenza 10 giugno 2008 Bortesi ed altri contro Italia;) che, con specifico riferimento alle norme nazionali interpretative, questa Corte, già con la sentenza n. 1 del 2011, ha affermato che possono essere identificati, tra l'altro, nella necessità di «ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore», al fine di «porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata» (in tal senso la sentenza della Corte richiama le seguenti pronunce della Corte EDU: sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito; sentenza 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X e Blanche de Castille e altri contro Francia). Tale giurisprudenza è stata confermata in successive pronunce e da ultimo con sentenza n. 150 del 2015 che ha statuito che la norma censurata «avendo natura interpretativa, ha operato sul piano delle fonti, senza toccare la potestà di giudicare, limitandosi a precisare la regola astratta ed il modello di decisione cui l'esercizio di tale potestà deve attenersi, definendo e delimitando la fattispecie normativa oggetto della medesima (sentenza n. 170 del 2008), proprio al fine di assicurare la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (sentenza n. 209 del 2010)».

10.- Nella specie la corrispondenza della disposizione censurata al contenuto della disciplina originaria si giustifica in relazione al dato letterale e cioè al fatto che l'indennità per lavoro festivo compensa la sola ordinaria prestazione di lavoro giornaliero; la previsione risulta così coerente con l'assetto complessivo del trattamento retributivo del lavoro prestato in giornata festiva, il quale favorisce la fruizione del riposo compensativo rispetto alla monetizzazione della prestazione effettuata.

La preclusione posta dalla Corte europea, del resto, è correlata all'esigenza di tutela del legittimo affidamento ingenerato nei consociati, che nel caso in esame non può ritenersi effettivamente ricorrente, stante la riscontrata ambiguità di formulazione del dettato normativo.

11.- Di qui, pertanto, la non fondatezza anche della censura sollevata in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 476, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Consiglio di Stato con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 133

*Sentenza 19 aprile - 10 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato (art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992) - Disposizioni transitorie derogatorie.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, - art. 1, commi 1, 2 e 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giuseppe FRIGO, 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

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, promossi dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia con ordinanza del 20 novembre 2014, dal Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna con ordinanza del 27 novembre 2014, dal Consiglio di Stato con ordinanza del 29 aprile 2015 e dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con ordinanza del 17 novembre 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 30, 61 e 144 del registro ordinanze 2015 e al n. 19 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 11, 16 e 33, prima serie speciale, dell'anno 2015 e n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2016.

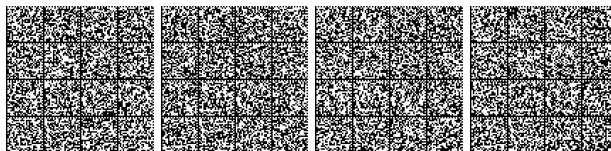
Visti gli atti di costituzione di S.P., M.A. e M.S., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Cecilia Martelli per S. P. e per M.S., Mario Sanino per M.A. e gli avvocati dello Stato Gianni De Bellis e Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sezione terza, con ordinanza del 20 novembre 2014 (r.o. n. 30 del 2015), il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione prima, con ordinanza del 27 novembre 2014 (r.o. n. 61 del 2015), il Consiglio di Stato, sezione prima, con ordinanza del 29 aprile 2015 (r.o. n. 144 del 2015) e il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima, con ordinanza del 17 novembre 2015 (r.o. n. 19 del 2016), hanno sollevato, in via incidentale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2



e 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, in riferimento agli artt. 3, sotto il profilo della irragionevolezza e sotto il profilo, rispettivamente, della irragionevole disparità di trattamento di fattispecie eguali e dell'irragionevole eguaglianza di trattamento di fattispecie diverse, 33, sesto comma, 77, secondo comma, 81, terzo comma, 97, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 1, 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE (Direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro).

2.- Il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sezione terza, espone di dover decidere sulla legittimità del provvedimento, con cui il Consiglio di amministrazione dell'Università degli studi di Milano ha respinto la richiesta del ricorrente di rimanere in servizio per un ulteriore biennio, a decorrere dal 1° novembre 2014, nonché del decreto del Rettore del 4 dicembre 2013, n. 15813, che ha disposto il collocamento a riposo del ricorrente a partire dal 1° novembre 2014, e di tutti gli atti presupposti e consequenziali e comunque connessi. Il TAR lombardo ritiene di dover fare applicazione dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, che, eliminando in radice l'istituto del trattenimento in servizio, compromette la stessa possibilità giuridica dell'azione: la mancanza della norma che istituisce e qualifica la posizione giuridica soggettiva farebbe venire meno in radice ogni parametro giuridico per la decisione del merito.

Tanto premesso il TAR Lombardia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, nella parte in cui abolisce l'istituto del trattenimento in servizio, anche per i docenti e i ricercatori universitari, anzitutto per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. Il preambolo del d.l. n. 90 del 2014, che peraltro contiene disposizioni eterogenee, prive di ogni attinenza con la materia disciplinata, non darebbe conto dei presupposti di necessità e di urgenza che imponevano l'adozione della disciplina impugnata con lo strumento del decreto-legge, soprattutto in considerazione del breve arco temporale trascorso dalla sentenza n. 83 del 2013 della Corte costituzionale, che è intervenuta sul trattenimento in servizio dei docenti universitari.

Sarebbe, poi, violato anche l'art. 3 Cost. in quanto la disposizione censurata detterebbe una disciplina irragionevole e lesiva dell'affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica. L'esigenza di attuare il ricambio generazionale non sarebbe, infatti, idonea a giustificare una disciplina che preclude all'amministrazione la valutazione discrezionale dei presupposti del trattenimento in servizio, anche in relazione alle proprie esigenze organizzative e funzionali, e che vanifica il legittimo affidamento riposto dai dipendenti pubblici nel protrarsi della permanenza in servizio a causa dell'eliminazione improvvisa e arbitraria dell'istituto del trattenimento.

La disciplina impugnata lederebbe, inoltre, il principio di autonomia delle università, in contrasto con l'art. 33, sesto comma, Cost.

Infine, il TAR Lombardia censura l'art. 1, comma 1, per violazione dell'art. 97 Cost. L'esigenza di attuare il ricambio generazionale non risulterebbe bilanciata con quella, riconducibile al buon andamento dell'amministrazione, di mantenere in servizio, peraltro per un arco di tempo limitato, docenti in grado di dare un positivo contributo per la particolare esperienza acquisita, secondo le enunciazioni di principio della citata sentenza n. 83 del 2013 della Corte costituzionale.

2.1.- Nel giudizio si è costituito il ricorrente del giudizio principale, che si è associato alle argomentazioni prospettate nell'ordinanza di rimessione.

La parte ricorda che l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014 salvaguarda soltanto fino al 31 ottobre 2014 o fino alla loro scadenza, se prevista in data anteriore, i trattenimenti in servizio già disposti al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge (25 giugno 2014) e dispone la revoca dei trattenimenti in servizio già disposti, ma non ancora efficaci al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge.

La disciplina, recata dal decreto-legge, contravverrebbe ai principi di affidamento, di sicurezza giuridica e di certezza del diritto, tutelati anche dalle fonti comunitarie: invero, l'abrogazione delle disposizioni del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) sarebbe avvenuta in maniera improvvisa e arbitraria, senza tenere nel debito conto l'affidamento legittimo di chi aveva già presentato la domanda di permanenza in servizio.

Il legislatore avrebbe dovuto prevedere una transizione graduale dalla pregressa disciplina a quella nuova, senza frustrare le aspettative legittimamente maturate dagli interessati.

La scelta legislativa di attuare il ricambio generazionale sarebbe «sbilanciata e sproporzionata», in quanto non terrebbe conto in maniera adeguata delle ripercussioni negative sul buon andamento della pubblica amministrazione e sulla tutela dell'autonomia universitaria e si tradurrebbe in una disciplina irragionevole, sfornita di una valida ragione giustificatrice.



Ad inficiare la legittimità della normativa censurata, concorrerebbe anche la carenza dei presupposti di straordinarietà, necessità e urgenza (art. 77, secondo comma, Cost.): la disciplina del trattenimento in servizio sarebbe, infatti, eterogenea rispetto alle materie regolate dal decreto-legge (semplificazione amministrativa, trasparenza e correttezza nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, semplificazione del procedimento amministrativo e del processo civile).

2.2.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha concluso per la declaratoria di manifesta infondatezza della questione sollevata dal TAR Lombardia.

La disciplina, introdotta nel 2014, si riprometterebbe non solo di favorire il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni, ma anche di ottenere risparmi di spesa, apprestando il necessario sostegno all'occupazione. A fronte di rapporti di durata, che possono essere modificati in senso sfavorevole nel rispetto del canone di ragionevolezza, non potrebbe reputarsi leso alcun affidamento legittimo. La scelta normativa, a dire della difesa statale, è stata attuata in maniera ragionevole, contemperando l'esigenza di assicurare l'avvicendamento del personale e l'equilibrio tra le entrate e le spese (art. 81 Cost.) con l'esigenza di tutelare i diritti fondamentali dei dipendenti pubblici, che beneficiano di un congruo periodo di transizione.

La difesa statale non ravvisa alcuna lesione dell'autonomia universitaria: il legislatore, difatti, nel perseguire interessi e finalità di rilievo costituzionale ben potrebbe imporre vincoli e limiti all'esercizio di tale autonomia.

Non sussisterebbe infine alcuna violazione dell'art. 77 Cost.: i requisiti di necessità e di urgenza sarebbero confermati anche dall'impellente esigenza, tratteggiata nella relazione illustrativa del disegno di legge, di «favorire il ricambio generazionale, in un momento di crisi del sistema economico nel suo complesso e di blocco delle assunzioni».

3.- Il Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna premette di essere stato adito da un avvocato dello Stato dell'Avvocatura distrettuale di Bologna, per ottenere l'annullamento del provvedimento di collocamento a riposo anticipato, adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri in attuazione della legge 11 agosto 2014, n. 114, che aveva ridotto il trattenimento in servizio dal 31 dicembre 2015 (data originariamente prevista dal d.l. n. 90 del 2014, prima della conversione) al 31 ottobre 2014. Il rimettente precisa, altresì, che il trattenimento in servizio del ricorrente era stato originariamente disposto con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 dicembre 2012, n. 8433, fino al 21 aprile 2018, data di compimento del 75° anno di età, in forza dell'art. 16, comma 1-bis, del d.lgs. n. 503 del 1992, come successivamente modificato.

Il TAR rileva, inoltre, di aver accolto l'istanza di sospensione cautelare del provvedimento, con ordinanza n. 527 del 2014, adottata nella medesima camera di consiglio nella quale ha sollevato la questione di legittimità costituzionale.

In punto di rilevanza, il rimettente ne argomenta la sussistenza segnalando che l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, è l'unica norma richiamata ed applicata con il provvedimento impugnato, cosicché l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della medesima determinerebbe l'illegittimità del provvedimento e avrebbe l'effetto di rimuovere l'ostacolo normativo al perdurare degli effetti del già disposto trattenimento in servizio. La natura cautelare del giudizio nel quale la questione di legittimità costituzionale è sollevata non influirebbe negativamente sulla rilevanza della medesima, dato che la potestas iudicandi del giudice *a quo* non deve ritenersi esaurita allorché la concessione della misura cautelare sia fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione stessa.

Nel merito, il TAR Emilia-Romagna dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, «nella parte in cui riduce soltanto fino al 31 ottobre 2014, per gli avvocati dello Stato, il trattenimento in servizio già disposto con formale provvedimento», in primo luogo per violazione dell'art. 97 Cost. La scelta operata dal legislatore con la norma censurata sarebbe sbilanciata e sproporzionata, perché, senza che sia possibile effettuare alcun ricambio generazionale, non si farebbe carico delle ripercussioni negative che potrebbero derivarne sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione. La drastica riduzione del periodo di permanenza in servizio, fino al 31 ottobre 2014, avvenuta in agosto e solo in sede di conversione del d.l. n. 90 del 2014, non avrebbe consentito neanche di avviare la procedura concorsuale di reclutamento dei nuovi avvocati dello Stato, per i tempi tecnici amministrativi necessari.

L'art. 1, comma 2, violerebbe, inoltre, il principio del legittimo affidamento sotto il profilo del difetto di ragionevolezza e della lesione del principio di eguaglianza, ponendosi in contrasto con l'art. 3 Cost. L'affidamento in un congruo termine del periodo di trattenimento in servizio, già consolidatosi con i provvedimenti di permanenza in servizio e garantito fino al 31 dicembre 2015 anche nell'ambito della nuova disciplina di cui al d.l. n. 90 del 2014, sarebbe stato totalmente frustrato dal collocamento a riposo a decorrere dal 31 ottobre 2014, disposto soltanto nel mese di agosto in sede di conversione del predetto decreto-legge ad opera della legge 11 agosto 2014, n. 114.



L'art. 3 Cost. sarebbe, inoltre, violato per disparità di trattamento, in relazione al regime stabilito dal comma 3 del medesimo art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, con riguardo al trattenimento in servizio dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, in possesso dei requisiti di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, alla data di entrata in vigore del predetto d.l. n. 90 del 2014, garantito fino alla data del 31 dicembre 2015.

Esso, infine, colliderebbe anche con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 1, 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva n. 2000/78/CE, come interpretati dalla Corte di giustizia nella sentenza 6 novembre 2012, in causa C-286/12, Commissione contro Ungheria. Infatti, la drastica riduzione della permanenza in servizio, con un preavviso di poco più di due mesi, sarebbe lesiva del principio di proporzionalità e dell'affidamento che il dipendente ripone nell'efficacia dei provvedimenti amministrativi già adottati nei suoi confronti.

3.1.- Nel giudizio dinanzi alla Corte costituzionale si è costituito il ricorrente nel giudizio principale, chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, «nella parte in cui riduce soltanto fino al 31.10.2014 per gli avvocati dello Stato il trattenimento in servizio degli stessi già disposto con formale provvedimento».

Il ricorrente nel giudizio principale sostiene che la norma censurata, in applicazione della quale egli avrebbe subito «una sorta di licenziamento con preavviso minimo», contrasti con il valore costituzionale del legittimo affidamento e della sicurezza giuridica, in assenza di dimostrate e specifiche esigenze pubbliche atte a giustificare una simile lesione.

Nella specie, infatti, il preteso risparmio di spesa conseguente all'introduzione della normativa denunciata sarebbe inesistente, dovendosi valutare il predetto risparmio nella prospettiva della finanza pubblica allargata. In tale prospettiva emergerebbe che l'operazione di ricambio generazionale realizzata con l'avvio del trattamento di quiescenza e l'avvio di nuove assunzioni, lungi dal realizzare un risparmio, determinerebbe un aumento della spesa, dovendosi versare all'avvocato in uscita una pensione equivalente allo stipendio ed in aggiunta pagare all'avvocato in entrata giovane il nuovo stipendio.

A ciò si aggiungerebbe la considerazione dell'intima contraddittorietà di una normativa di bilancio recante due manovre dagli effetti opposti: da un lato, «licenziare» prima del previsto magistrati ed avvocati dello Stato ex d.l. n. 90 del 2014; dall'altro, trattenere in servizio gli impiegati pubblici, allungandone la vita lavorativa, con l'evidente conseguenza di pagare stipendi accresciuti da notevole anzianità.

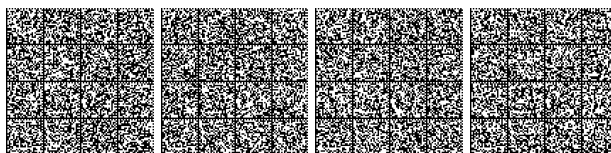
Il ricambio generazionale non costituirebbe un'idonea giustificazione, considerato che non rappresenterebbe un valore costituzionale tale da consentire di sacrificare il legittimo affidamento e la sicurezza giuridica. Esso non sarebbe comunque impedito dalla permanenza in servizio di pochi avvocati dello Stato, quanto piuttosto dalla vigente normativa sul blocco delle assunzioni.

Quanto, poi, alla dedotta disparità di trattamento con i magistrati, senza ragionevole giustificazione, il ricorrente nel giudizio principale ne argomenta la fondatezza richiamando all'attenzione la circostanza che essa si pone in contrasto con il vigente sistema normativo contraddistinto dalla equiparazione degli avvocati dello Stato ai magistrati, come confermato dal recente decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1 della legge 10 novembre 2014, n. 162, che ha contestualmente provveduto a ridurre le ferie dei magistrati e degli avvocati dello Stato (art. 16) in una prospettiva di accelerazione del servizio giustizia.

Quanto, infine, alla censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 1, 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva n. 2000/78/CE del Consiglio, come interpretati dalla Corte di giustizia nella sentenza 6 novembre 2012, in causa C-286/12, Commissione contro Ungheria, la difesa della parte privata ne conferma la fondatezza, ravvisando nella normativa denunciata una disparità di trattamento direttamente fondata sull'età. Anche in tal caso, come in quello oggetto della richiamata decisione della Corte di giustizia, tale discriminazione si determinerebbe per effetto della riduzione del limite di età precedentemente previsto per il collocamento a riposo, in danno degli avvocati dello Stato ultrasessantenni destinatari di uno specifico provvedimento di collocamento a riposo al compimento del 75° anno di età.

3.2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte dichiari manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito.

La difesa statale premette che l'istituto del trattenimento in servizio, introdotto dall'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, si è posto come eccezione o regime derogatorio rispetto all'ordinario limite di età per la permanenza in servizio nell'ambito dell'impiego pubblico. Sulla richiamata previsione, già profondamente modificata da successivi interventi normativi, ha inciso l'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, che, al comma 1, ha abrogato tutte le disposizioni inerenti al trattenimento in servizio, mentre al comma 2 ha inserito una disposizione transitoria, volta a far salvi fino al 31 ottobre 2014 i trattenimenti in servizio in essere alla data dell'entrata in vigore del medesimo decreto-legge e a prevedere la



revoca di quelli disposti ma non ancora efficaci alla medesima data, consentendo la proroga fino al 31 dicembre 2015 dei trattenimenti in servizio, anche ove non ancora disposti, dei soli magistrati, al fine di salvaguardare la funzionalità degli uffici giudiziari.

Secondo la difesa statale una simile disciplina sarebbe volta a realizzare sia il ricambio generazionale, sia il risparmio nella spesa e il sostegno all'occupazione, nel corso di una grave crisi economica internazionale. La cessazione dal servizio del personale di età elevata consentirebbe di conseguire notevoli risparmi di spesa, tenuto conto che a tale personale spetta un trattamento economico molto più elevato rispetto a quello dei nuovi assunti e che libererebbe posti nelle dotazioni organiche e risorse da destinare a nuove assunzioni. La ragionevolezza della scelta normativa troverebbe conferma nella progressività dell'intervento, assicurata dalla previsione di un congruo periodo transitorio per tutti i dipendenti pubblici e di un maggior periodo di proroga per i magistrati, in considerazione delle loro specifiche funzioni.

Neanche la censura inerente alla violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevole disparità di trattamento degli avvocati dello Stato rispetto ai magistrati sarebbe fondata, non essendo possibile invocare una completa assimilazione tra la funzione della magistratura e quella dell'avvocatura dello Stato.

Del pari infondata sarebbe la censura di violazione dell'art. 97 Cost., in quanto la norma censurata non avrebbe intaccato l'organizzazione degli uffici, né il principio di buona amministrazione, da valutare con riguardo all'amministrazione complessivamente intesa, non con riguardo a sue singole componenti.

Infine, la difesa statale ritiene che sia priva di fondamento anche la dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 1, 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva n. 2000/78/CE. Non sarebbe stata, infatti, operata dalla norma censurata alcuna discriminazione, essendo essa rivolta a tutto il personale in servizio presso le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e non soltanto agli avvocati dello Stato. Neppure sarebbe pertinente il richiamo alla sentenza della Corte di giustizia 6 novembre 2012, in causa C-286/12, Commissione contro Ungheria. Nel caso di specie, la norma censurata non inciderebbe sui limiti dell'età pensionabile, ma sopprimerebbe una facoltà di proroga da considerare eccezione alla regola, in tema di limiti di età pensionabile, che spetta al legislatore prevedere e che si caratterizzava quale ipotesi sempre più eccezionale, soprattutto dopo le modifiche normative degli ultimi anni, ispirate alla necessità di contenimento della spesa pubblica.

4.- Il Consiglio di Stato premette di essere stato adito in sede consultiva nell'ambito del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da un avvocato dello Stato nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dell'Avvocatura dello Stato avverso il provvedimento di collocamento a riposo a decorrere dal 15 marzo 2015 e la connessa comunicazione di insuscettibilità di valutazione della sua domanda di trattenimento in servizio fino al 75° anno di età per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come modificato dalla legge di conversione n. 114 del 2014.

La prima sezione del Consiglio di Stato, con parere interinale reso in sede cautelare, sospesa l'efficacia dei provvedimenti impugnati, chiedeva all'Amministrazione competente di provvedere sulla domanda di trattenimento in servizio del ricorrente in base al regime precedente all'entrata in vigore della normativa di cui all'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014 e della relativa legge di conversione. La medesima sezione ritiene che la questione di legittimità costituzionale del citato art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, come modificato dalla legge n. 114 del 2014, nella parte in cui ha abrogato l'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, sia rilevante e non manifestamente infondata.

In punto di rilevanza, la sezione ritiene che la questione sollevata nel corso della fase cautelare del procedimento per ricorso straordinario, ai sensi dell'art. 13, primo comma, terzo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi), inserito dall'art. 69, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), sia rilevante ai fini dell'emissione del parere. Infatti, i provvedimenti impugnati sono espressamente fondati sulle disposizioni di cui all'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, disposizioni che rilevano nella parte in cui hanno abrogato la previsione della facoltà dell'Amministrazione di trattenere in servizio i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici (comma 1) e, in via subordinata, hanno disciplinato i trattenimenti in servizio degli avvocati dello Stato nell'ambito della generalità dei dipendenti e non nell'ambito delle categorie di personale di cui all'art. 1 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura), (comma 3).

Nel merito, il Consiglio di Stato solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, nella parte in cui, abrogando l'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, dispone al 31 ottobre 2014 la cessazione dal trattenimento in servizio oltre il limite di età degli avvocati dello Stato e, subordinatamente, non fissa la data di cessazione del trattenimento in servizio per gli avvocati dello Stato al 31 dicembre 2015, anzitutto per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.



L'introduzione delle disposizioni di cui all'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, che hanno stabilito l'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio e, con le modifiche apportate in sede di conversione, hanno ampliato il novero dei dipendenti pubblici cui si applica la specifica disciplina, non sarebbe stata corredata dalla realizzazione di tutti gli adempimenti necessari a garantire l'esatta quantificazione e la credibile copertura degli oneri finanziari da esse derivanti.

La norma denunciata, infatti, nel disporre l'eliminazione dell'istituto del trattenimento in servizio, comporterebbe maggiori spese per l'anticipo dell'erogazione della pensione e dei trattamenti di fine servizio, rispetto a quelle originariamente calcolate dal Governo e riportate al comma 6 del medesimo art. 1. Quest'ultima disposizione, nonostante le modificazioni introdotte dalla legge di conversione abbiano significativamente ampliato le categorie di dipendenti pubblici cui si applica la specifica disciplina, con conseguente aumento delle spese, non ha subito modificazioni, in tal modo violando l'obbligo di copertura delle spese.

L'introduzione delle disposizioni di cui all'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, pur attenendo alla materia pensionistica e del pubblico impiego, non sarebbe stata corredata dalla realizzazione di tutti gli adempimenti prescritti dall'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), come risulterebbe confermato dalla Nota di lettura n. 57, redatta dal Servizio del bilancio del Senato, dedicata appunto all'impugnato art. 1. In quest'ultima si segnalava che: la quantificazione della "maggiore spesa" derivante dall'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio non era stata aggiornata al 2014 e non teneva quindi conto dell'effettivo numero dei soggetti coinvolti dalle nuove disposizioni; le previsioni di spesa riferite nel prospetto allegato alla relazione tecnica governativa e poi riprodotte nel comma 6 dell'art. 1 riguardavano solo il quinquennio 2014-2018, nonostante si riconoscesse che gli oneri in questione sussistevano anche per gli anni successivi, sicché non risultava assolto l'obbligo di indicare le proiezioni finanziarie, almeno decennali. Erroneamente si indicava che l'anticipazione della cessazione dal servizio del personale della scuola alla data del 31 agosto 2014 non avrebbe avuto alcun effetto finanziario; la tesi della "neutralità" finanziaria delle modifiche riguardanti gli avvocati dello Stato, che secondo il Governo sarebbe stata compensata dal differimento al 31 dicembre 2015 del collocamento a riposo dei magistrati i cui provvedimenti di mantenimento in servizio non si erano ancora perfezionati, non era sostenuta da elementi di supporto. Si denunciava, altresì, il mancato computo delle ulteriori spese derivanti dall'anticipazione al 31 ottobre 2014 della cessazione della disciplina per i richiami, di cui agli artt. 992 e 993 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare); l'assenza di qualsiasi indicazione di copertura finanziaria, dopo la riscrittura del comma 5 dell'art. 1 che disciplina la facoltà di risoluzione anticipata del rapporto di lavoro o del contratto individuale anche del personale dirigenziale.

Il raffronto tra i costi dell'eliminazione del trattenimento in servizio e i risparmi da destinare alle assunzioni rivelerebbe, inoltre, il contrasto della richiamata disciplina con il criterio di economicità che, ai sensi dell'art. 97, primo comma, Cost. costituisce un vincolo ineludibile alla capacità e alla condizione della spesa delle amministrazioni pubbliche, i cui esborsi non possono eccedere le risorse effettivamente disponibili. In particolare, la tabella riportata nella parte della Nota di lettura n. 57 del Servizio del bilancio del Senato relativa all'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, evidenzierebbe che, nel raffronto fra maggiori costi per pensioni e per trattamento di fine servizio e risparmi per spese correnti stipendiali conseguenti all'abrogazione del trattenimento in servizio, emergerebbero non già "risparmi da cessazione" che possano liberare somme spendibili per nuove assunzioni, bensì un consistente disavanzo passivo per l'erario, pari a complessivi 467,3 milioni di euro netti. A tale aggravio per la finanza dovrebbe aggiungersi il mancato introito dei contributi previdenziali dei dipendenti interessati al trattenimento in servizio, i cui versamenti non sarebbero utili a incrementare la loro posizione pensionistica, avendo già quasi tutti raggiunto il massimo conseguibile.

Altra censura è proposta in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost. in quanto la drastica riduzione del periodo di trattenimento in servizio, operata solo in sede di conversione del d.l. n. 90 del 2014, rispetto al testo originario del medesimo d.l. n. 90 del 2014, in particolare per la categoria degli avvocati dello Stato, per i quali la durata del trattenimento in servizio era di cinque anni, inciderebbe negativamente sull'efficiente andamento dei servizi dell'Avvocatura dello Stato. Tale misura si porrebbe in contrasto con le esigenze organizzative e funzionali di quest'ultima, privando l'amministrazione di risorse umane peculiari non facilmente rinvenibili nei tempi immediati e cancellando l'affidamento dei dipendenti nella sicurezza giuridica.

La normativa censurata contrasterebbe, inoltre, con l'art. 3 Cost., per difetto di ragionevolezza. Essa, infatti, sebbene sia dichiaratamente volta a favorire il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni, si porrebbe in contrasto con la previsione, contenuta nell'art. 3 del medesimo d.l. n. 90 del 2014, del blocco delle assunzioni, della necessità dell'autorizzazione per le assunzioni di cui all'art. 35, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché con la disciplina del turn over ivi stabilita.



Essa tratterebbe, inoltre, irragionevolmente allo stesso modo gli avvocati dello Stato, il cui trattenimento in servizio era previsto per cinque anni, oltre il limite di età per il collocamento a riposo, e la generalità dei dipendenti pubblici, per i quali il trattenimento era previsto per due anni, in vista dell'obiettivo di garantire il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione. Ciò anche tenuto conto della circostanza che in percentuale il numero dei dipendenti che cessano dal servizio varia in modo notevole fra le generalità dei dipendenti e gli avvocati dello Stato. Altra violazione dell'art. 3 Cost. si profilerebbe, infine, per l'irragionevole disparità di trattamento fra gli avvocati dello Stato e i magistrati.

4.1.- Nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale si è costituito il ricorrente nel giudizio principale, chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 81 e 97 Cost., dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, nella parte in cui dispone al 31 ottobre 2014 la cessazione del trattenimento in servizio oltre il limite di età degli avvocati dello Stato e, subordinatamente, non fissa al 31 dicembre 2015 la data del trattenimento in servizio per gli avvocati dello Stato così come previsto per i magistrati della stessa età del ricorrente dall'art. 18 del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 132.

4.2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte dichiari inammissibile e/o comunque infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito.

Con riguardo alla dedotta violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., la difesa statale ne sostiene l'infondatezza, alla luce delle seguenti considerazioni.

Anzitutto le modifiche apportate al testo originario del d.l. n. 90 del 2014 con la legge di conversione non sarebbero tali da modificare l'impatto delle disposizioni contenute nell'art. 1 in termini finanziari, in specie sugli oneri indicati al comma 6. I minori oneri correlati alla mancata abolizione del trattenimento in servizio dei magistrati, i cui provvedimenti di mantenimento in servizio con riferimento allo stesso periodo non si erano ancora perfezionati, sarebbero idonei a compensare i maggiori oneri discendenti dalle modifiche che hanno interessato gli avvocati dello Stato, la cui consistenza numerica è assai contenuta nell'ambito del comparto di riferimento.

A ciò si aggiungerebbe la considerazione che l'anticipazione della cessazione per mancato trattenimento in servizio del personale appartenente al settore scolastico dal 31 ottobre 2014 al 31 agosto 2014 sarebbe priva di effetti finanziari. L'ipotesi avanzata dal Servizio del bilancio del Senato, secondo cui con l'originario termine del 31 ottobre 2014 il personale in questione sarebbe restato in servizio sino al 31 agosto 2015, non sarebbe sostenuta né dal carattere perentorio della disposizione di legge, né dalla considerazione che, nel comparto scuola, è notoriamente possibile ricorrere a personale con contratti di natura temporanea per garantire la continuità didattica in caso di assenza del titolare.

Quanto, poi, ai richiami in servizio previsti dagli artt. 922 e 923 del d.lgs. n. 66 del 2010, essi si riferirebbero a personale già collocato in quiescenza e transitato nella posizione ausiliaria, per cui l'abolizione di siffatti richiami non determinerebbe alcun incremento di spesa previdenziale, né a titolo di pensione, né a titolo di trattamenti di fine servizio.

La circostanza che la quantificazione della spesa conseguente all'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio sia stata effettuata su dati desunti dal conto annuale del 2012 e quindi non aggiornati risulterebbe irrilevante, considerato che nel predisporre la relazione tecnica di accompagnamento ad un provvedimento di legge, la quantificazione degli effetti finanziari si baserebbe inevitabilmente su processi di stima. Nella specie, le unità di personale interessate dal provvedimento che abroga l'istituto del trattenimento in servizio sono state desunte dal conto annuale di cui al d.lgs. n. 165 del 2001. Nel periodo in cui il d.l. n. 90 del 2014 è stato predisposto, il conto annuale più aggiornato era quello del 2012. Né vi sarebbero elementi per sostenere che, trattandosi di dati relativi al 2012 e non al 2014, la quantificazione degli oneri sia sottostimata, ben potendo essersi verificata la condizione opposta e cioè che il personale interessato dal provvedimento sia stato inferiore a quello presente in servizio nel 2012.

Né risulterebbe violato l'obbligo di inserire nella relazione tecnica un quadro analitico di proiezioni finanziarie almeno decennali, prescritto dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009, in quanto, a margine della tabella relativa agli anni 2014-2018, sarebbe chiaramente indicato che dopo l'anno 2018 gli oneri mostrano un andamento decrescente in particolare per il progressivo venir meno dell'impatto in termini di maggiori erogazioni per anticipo delle liquidazioni per trattamenti di fine servizio. Pertanto, l'indicazione degli oneri e la relativa copertura si proietterebbero ben oltre il decennio.

Quanto alla censura di violazione del principio di economicità di cui all'art. 97 Cost., la difesa statale ritiene che la norma censurata operi nel pieno rispetto delle esigenze di buon andamento, efficienza ed economicità di gestione proprio perché finalizzata a porre le condizioni per l'immissione di risorse giovani e al contenimento della spesa pubblica, senza per questo comprimere altri valori tutelati dalla Costituzione, in primis il diritto al lavoro.



Quanto, poi, alla censura attinente alla pretesa “drasticità” della riduzione del periodo di trattenimento in servizio, che sarebbe secondo il giudice rimettente lesiva dell’affidamento dei dipendenti nella sicurezza giuridica, la difesa statale osserva che il rilievo non sarebbe pertinente rispetto al caso sottoposto al vaglio del giudice *a quo*, in quanto all’epoca dell’entrata in vigore della disposizione abrogativa del trattenimento in servizio (25 giugno 2014), il ricorrente avvocato dello Stato (che avrebbe compiuto il 14 marzo 2015 il settantesimo anno di età) aveva chiesto, ma non ancora ottenuto il provvedimento di trattenimento in servizio, tant’è che oggetto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica era proprio la comunicazione dell’Avvocatura generale dello Stato circa l’insuscettibilità di valutazione della sua domanda di trattenimento in servizio per effetto della sopravvenuta abrogazione dell’istituto.

Posto che rientra nella discrezionalità del legislatore determinare le modalità di svolgimento del rapporto di lavoro pubblico, e che nei rapporti di durata il mutamento delle circostanze di fatto può indurre legittimamente il legislatore a modificarne in modo sfavorevole la disciplina, senza per questo violare l’affidamento nella sicurezza giuridica, nel caso di specie il legislatore avrebbe valutato in modo non irragionevole le esigenze organizzative e funzionali dell’amministrazione, considerata la necessità di realizzare il preminente e urgente obiettivo di contenimento della spesa pubblica unitamente al ricambio e al ringiovanimento del personale.

Con riguardo, infine, alle censure proposte in riferimento all’art. 3 Cost., la difesa statale rileva anzitutto che non vi sarebbe alcuna contraddizione tra la finalità di promuovere il ricambio generazionale che è alla base dell’abrogazione dell’istituto del trattenimento in servizio e l’esigenza di salvaguardare gli equilibri della finanza pubblica sottesa al permanere della normativa limitativa del *turn over*. La *ratio* dell’art. 1 del d.l. n. 90 del 2014 sarebbe proprio quella di favorire politiche di ricambio generazionale in un momento di crisi del sistema economico nel suo complesso e di limitare le facoltà di assunzione.

Pertanto, proprio nella prospettiva di perseguire nel modo più efficace siffatta finalità di aumentare le unità di personale assumibili - ricorda l’Avvocatura generale dello Stato - il legislatore, con l’art. 3, comma 1, del medesimo d.l. n. 90 del 2014, ha modificato, a decorrere dall’anno 2014, il previgente regime del *turn over* basato sul doppio vincolo relativo alla percentuale delle unità cessate nell’anno precedente (cosiddetto limite capitaro) e alla percentuale di risparmi da cessazione (cosiddetto limite finanziario), mantenendo solo quest’ultimo, seppure nel rispetto dei saldi tendenziali di finanza pubblica.

Eguale infondata sarebbe la censura relativa alla pretesa disparità di trattamento degli avvocati dello Stato rispetto ai magistrati, per i quali è prevista una differente disciplina del periodo transitorio (art. 1, comma 3, del d.l. n. 90 del 2014). Quest’ultima, infatti, troverebbe giustificazione in necessità del tutto peculiari dei rispettivi uffici giudiziari ed in particolare nell’esigenza di consentire agli organi di autogoverno delle magistrature di disporre del tempo necessario per far fronte alle ricadute della nuova disciplina sul buon andamento degli uffici medesimi. Tali necessità sarebbero alla base dell’ulteriore proroga degli effetti del trattenimento in servizio prevista per i magistrati ordinari e contabili dal d.l. n. 83 del 2015, come convertito.

5.- Il TAR Lazio premette di essere chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di annullamento del provvedimento di collocamento a riposo e sulla connessa comunicazione di insuscettibilità di valutazione della domanda di trattenimento in servizio fino al 75° anno di età per effetto dell’entrata in vigore dell’art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come modificato dall’art. 1, comma 1, della legge di conversione n. 114 del 2014, a seguito della trasposizione davanti a se medesimo del giudizio originariamente oggetto di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, in conseguenza dell’opposizione, proposta ai sensi dell’art. 10, primo comma, del d.P.R. n. 1199 del 1971 e dell’art. 48, comma 1, 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), dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dall’Avvocatura dello Stato.

Il rimettente precisa di aver dichiarato, con separata sentenza parziale, l’ammissibilità dell’atto di opposizione al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e della conseguente trasposizione dinanzi a sé del relativo giudizio, in considerazione dell’alternatività piena operante tra ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e ricorso giurisdizionale e della prevalenza della disciplina dell’art. 10 del d.P.R. n. 1199 del 1971 nel testo ora in vigore, prevalenza dovuta sia al carattere di specialità della norma sull’opposizione, sia alla circostanza che essa è norma fondante del rapporto fra ricorso straordinario e ricorso giurisdizionale. Egli rileva che il rapporto di alternatività postula che qualsiasi parte, diversa dal ricorrente, possa optare per il rimedio giurisdizionale, che offre maggiori garanzie rispetto al ricorso straordinario e che, pertanto, anche la fase cautelare deve essere rimessa alla valutazione del giudice. Spetta al medesimo giudice amministrativo, pertanto, valutare il rilievo delle eccezioni di costituzionalità proposte.



Poste tali premesse il TAR rileva che, nella presente fattispecie, la sospensione del procedimento disposta in sede straordinaria riguardava solo quel procedimento e non poteva incidere sulla legittimazione a proporre l'autonomo giudizio avanti al giudice, mediante atto di opposizione e relativa costituzione. Pertanto, il TAR ritiene, in quanto investito della piena potestas iudicandi, di dover esaminare *ex novo* la questione di costituzionalità come dedotta dal ricorrente.

In punto di rilevanza, il rimettente segnala che i provvedimenti impugnati si fondano sostanzialmente sull'applicazione della normativa sopravvenuta di cui all'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, per cui anche sotto tale aspetto sarebbe evidente la rilevanza della questione in esame che, se fondata, porterebbe a una pronuncia direttamente incidente sui provvedimenti impugnati.

Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, il rimettente afferma di condividere gli argomenti della prima sezione del Consiglio di Stato che si era espressa in sede consultiva, e solleva le questioni negli identici termini.

5.1.- Nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale si è costituito il ricorrente nel giudizio principale, chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 81 e 97 Cost., dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 114 del 2014, nella parte in cui dispone al 31 ottobre 2014 la cessazione del trattenimento in servizio oltre il limite di età degli avvocati dello Stato e, subordinatamente, non fissa al 31 dicembre 2015 la data del trattenimento in servizio per gli avvocati dello Stato così come previsto, per i magistrati della stessa età del ricorrente, dall'art. 18 del d.l. n. 83 del 2015, nel testo della legge di conversione n. 135 del 2015.

5.2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte dichiari inammissibile e/o comunque infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito dalla legge n. 114 del 2014, sulla base dei medesimi argomenti svolti in relazione al giudizio di cui all'ordinanza n. 144 del 2015.

5.3.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica il ricorrente nel giudizio principale (che è il medesimo del giudizio di cui all'ordinanza di rimessione n. 144 del 2015), ha depositato memoria, confermando le conclusioni già esposte nell'atto di costituzione, sulla base di argomenti analoghi a quelli svolti nelle ordinanze di rimessione.

6.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito chiedendo l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle memorie scritte.

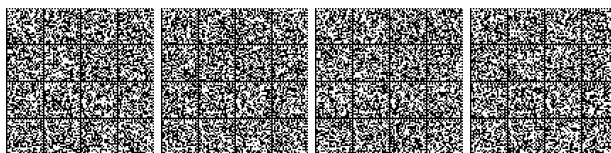
### *Considerato in diritto*

1.- Con quattro distinte ordinanze, il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sezione terza (r.o. n. 30 del 2015), il Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, sezione prima (r.o. n. 61 del 2015), il Consiglio di Stato, sezione prima (r.o. n. 144 del 2015) ed il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima (r.o. n. 19 del 2016), dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, nella parte in cui dispone l'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato, disciplinato dall'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), come successivamente modificato (comma 1), e detta la disciplina transitoria (commi 2 e 3).

Le disposizioni richiamate sono censurate per violazione degli artt. 33, sesto comma, e 77, secondo comma, della Costituzione (censura sollevata solo nell'ordinanza n. 30 del 2015 con riferimento al comma 1), all'art. 117, primo comma, Cost. (censura sollevata solo nell'ordinanza iscritta al r.o. n. 60 del 2015 in riferimento al comma 2), agli artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma, Cost. (censura riferita a tutti e tre i commi dell'art. 1 nelle ordinanze iscritte al r.o. n. 144 del 2015 e al r.o. n. 19 del 2016) ed infine agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. (censure proposte, con diversa formulazione, in tutte le ordinanze di rimessione).

1.1.- La comunanza delle disposizioni censurate, nonché l'identità di alcuni dei parametri costituzionali invocati e dei profili e delle argomentazioni utilizzate comporta che i giudizi vengano riuniti e decisi con unica pronuncia.

2.- Preliminarmente, occorre dichiarare l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Lombardia (r.o. n. 30 del 2015), nei confronti dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, in riferimento all'art. 33, sesto comma, Cost., per mancanza di un'adeguata motivazione sulla non manifesta infondatezza (da ultimo, ordinanza n. 93 del 2016; anche ordinanze n. 112 e n. 52 del 2015).



Il rimettente si limita, infatti, a denunciare la lesione dell'autonomia universitaria garantita dall'art. 33 Cost. ad opera dell'abolizione dell'istituto del trattenimento in servizio, in maniera apodittica, senza fornire alcuna motivazione sul modo in cui siffatta lesione si sarebbe determinata.

3.- Con la sola eccezione di quanto dichiarato al punto precedente, con riguardo alle censure svolte in riferimento all'art. 33 Cost., non sussistono ulteriori profili di inammissibilità che impediscano a questa Corte l'esame nel merito delle altre questioni sollevate con le citate quattro ordinanze.

3.1.- Quanto alla rilevanza delle questioni sollevate con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 30 del 2015 nei confronti dell'art. 1, comma 1, del citato d.l. n. 90 del 2014, il TAR Lombardia la motiva, in maniera non implausibile. Il rimettente richiama all'attenzione la circostanza che il trattenimento in servizio non era stato ancora disposto, poiché la domanda del docente universitario ricorrente era stata respinta. Pertanto, per pronunciarsi sulla legittimità del provvedimento, con cui il Consiglio di amministrazione dell'Università degli studi di Milano ha respinto la richiesta del ricorrente di rimanere in servizio, non avrebbe potuto far altro che applicare proprio la disposizione che elimina l'istituto del trattenimento in servizio.

3.2.- Nessun profilo di inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza si prospetta con riguardo alle questioni sollevate nelle altre tre ordinanze (iscritte al r.o. n. 60 e n. 144 del 2015 e r.o. n. 19 del 2016). In tutte si afferma - con argomentazioni non implausibili - che i provvedimenti impugnati (di collocamento a riposo) si fondano, o sono direttamente incisi, dalle disposizioni censurate, che devono essere applicate nei rispettivi giudizi, cosicché l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle medesime ridonderebbe sulla legittimità dei predetti provvedimenti.

Anche in relazione ai giudizi nell'ambito dei quali sono state adottate le ordinanze di rimessione n. 144 del 2015 e n. 19 del 2016, la rilevanza delle questioni sollevate nei confronti dei commi 2 e 3 dell'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014 risulta motivata in maniera sufficiente e plausibile.

Chiamati a pronunciarsi sulla legittimità di un provvedimento di collocamento a riposo di un avvocato dello Stato, adottato a seguito della conversione in legge del d.l. n. 90 del 2014, i rimettenti ragionevolmente assumono di dover applicare la nuova disciplina del trattenimento in servizio nel suo complesso, considerato che muovono le loro censure alla disciplina, come modificata dalla legge di conversione, proprio nella parte in cui accomuna la sorte degli avvocati dello Stato alla generalità dei pubblici dipendenti (comma 2) e non estende anche agli avvocati dello Stato, come invece accadeva nel testo originario del decreto-legge, la disciplina transitoria "derogatoria" per i magistrati, di cui al comma 3.

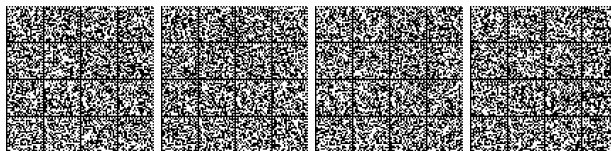
Sulla scorta dei medesimi argomenti si superano i profili di inammissibilità, inerenti alla pretesa inapplicabilità delle disposizioni censurate, recanti la disciplina transitoria, profili eccepiti dall'Avvocatura generale dello Stato con specifico riferimento alla censura (prospettata nelle richiamate ordinanze iscritte al r.o. n. 144 del 2015 e al r.o. n. 19 del 2016) di violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost., relativa alla "drasticità" della riduzione del periodo di trattenimento in servizio, operata solo in sede di conversione del d.l. n. 90 del 2014, rispetto al testo originario del medesimo d.l. n. 90 del 2014, in particolare per la categoria degli avvocati dello Stato.

3.3.- Nessun ostacolo si pone all'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale proposte con le ordinanze iscritte al r.o. n. 61 e n. 144 del 2015 e al r.o. n. 19 del 2016 per il fatto che nei tre giudizi, nell'ambito dei quali le stesse ordinanze sono state adottate, le questioni sono sollevate nella fase cautelare. Questa Corte ha costantemente sostenuto che la potestas iudicandi del giudice *a quo* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare sia fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale. In tal caso, si deve ritenere provvisoria e temporanea la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato, fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (sentenza n. 83 del 2013; nello stesso senso, di recente, sentenza n. 200 del 2014).

3.4.- Anche con riguardo alle questioni sollevate con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 144 del 2015 dal Consiglio di Stato, adito in sede consultiva in relazione a un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, non si profilano ragioni di inammissibilità.

3.4.1.- Dopo le significative modifiche apportate a questo istituto dall'art. 69, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), è acclarata la legittimazione del Consiglio di Stato a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (sentenza n. 73 del 2014).

3.4.2.- Né l'ammissibilità delle questioni proposte dal Consiglio di Stato con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 144 del 2015, nell'ambito del giudizio inerente al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, è inficiata dalla circostanza che il giudizio, a seguito dell'opposizione delle amministrazioni interessate, è stato trasposto dinanzi al TAR Lazio, ai sensi dell'art. 48 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). Sebbene, a seguito della



trasposizione, l'amministrazione e il Consiglio di Stato si vedano spogliati di ogni potere decisionale e il relativo giudizio divenga improcedibile, ciò non incide in alcun modo sull'ordinanza con cui lo stesso Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale, prima della trasposizione del giudizio nella sede giurisdizionale. Prevale, in questo caso, il principio dell'ininfluenza delle vicende relative al giudizio principale (ivi compresa l'improcedibilità, così come l'estinzione dello stesso) sul giudizio di legittimità costituzionale, che sia stato - come nella specie - ritualmente promosso, principio espresso dall'art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel testo approvato il 7 ottobre 2008. In virtù di tale principio, il giudizio di legittimità costituzionale, «una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente non è suscettibile di essere influenzato da successive vicende di fatto concernenti il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato» (sentenza n. 274 del 2011), neppure ove il giudizio principale, nell'ambito del quale sia stato promosso il giudizio di legittimità costituzionale, sia estinto (da ultimo, sentenza n. 236 del 2015).

3.5.- A ciò si lega la considerazione che neppure per le questioni sollevate con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 19 del 2016 dal TAR Lazio, a seguito della trasposizione del giudizio originariamente promosso con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, si profilano problemi di inammissibilità.

L'autonomia e l'indipendenza dei due rimedi (quello straordinario e quello giurisdizionale) e l'alternatività fra i medesimi sono circostanze tali da consentire a qualsiasi parte, diversa dal ricorrente, di optare per il rimedio giurisdizionale. Il TAR ritiene, pertanto, con motivazione puntuale e non implausibile, di essere investito della piena potestas iudicandi e di poter sollevare *ex novo* questione di legittimità costituzionale delle eccezioni dedotte dal ricorrente, sulla base di una sua autonoma valutazione.

4.- Sgombrato il campo da ogni profilo di inammissibilità, si può procedere all'esame nel merito delle questioni sollevate con le quattro ordinanze indicate in epigrafe.

4.1.- Il TAR Lombardia (r.o. n. 30 del 2015) censura, preliminarmente, l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, nella parte in cui abolisce l'istituto del trattenimento in servizio, anche per i docenti e i ricercatori universitari, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., per carenza dei presupposti di necessità e di urgenza. Il preambolo del d.l. n. 90 del 2014 farebbe riferimento a finalità e ambiti privi di ogni attinenza con la materia disciplinata, e non darebbe conto dei presupposti di necessità e di urgenza che imponevano l'adozione della disciplina impugnata con lo strumento del decreto-legge.

4.1.1.- La questione non è fondata.

L'eliminazione del trattenimento in servizio disposta dalla norma censurata si inserisce nel quadro delle misure volte a «favorire la più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici», finalità richiamata espressamente nel preambolo del decreto-legge in esame, dunque non estranea al contenuto e alla materia del medesimo decreto (sentenza n. 171 del 2007; da ultimo, ordinanza n. 72 del 2015). Essa costituisce un primo intervento, peraltro puntuale e circoscritto, di un processo laborioso, destinato a dipanarsi in un arco temporale più lungo, volto a realizzare il ricambio generazionale nel settore. Come tale, essa è strumentale a una «più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici» e non contraddice la «straordinaria necessità ed urgenza» di provvedere sul punto, posta a fondamento dell'adozione del decreto-legge in esame (sentenza n. 313 del 2010). Tali indicazioni sono sufficienti per escludere l'ipotesi - alla quale è limitato il sindacato sulla legittimità dell'adozione di un decreto-legge da parte del Governo - di «evidente carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità ed urgenza di provvedere» (sentenza n. 93 del 2011).

4.2.- Il TAR Emilia-Romagna (r.o. n. 61 del 2015) censura, poi, in particolare, l'art. 1, comma 2, del decreto-legge in esame, nel testo modificato dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114, nella parte in cui, per effetto della modifica introdotta con la medesima, fissa «soltanto fino al 31 ottobre 2014 per gli avvocati dello Stato il trattenimento in servizio degli stessi già disposto con formale provvedimento», con un «preavviso» di poco più di due mesi. Questa disposizione, cancellando ogni riferimento agli avvocati dello Stato dal novero dei soggetti beneficiari della disciplina transitoria «derogatoria», contenuta nel comma 3, del testo originario del d.l. n. 90 del 2014, si porrebbe in contrasto con il principio di proporzionalità e lederebbe l'affidamento che il dipendente ripone nell'efficacia dei provvedimenti amministrativi già adottati nei suoi confronti, in violazione degli artt. 1, 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE (Direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro), come interpretati dalla Corte di giustizia con sentenza 6 novembre 2012, in causa C-286/12, Commissione contro Ungheria, e quindi in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

4.2.1.- La questione non è fondata.

La sentenza della Corte di giustizia, richiamata dal rimettente, non è rilevante ai fini dello scrutinio di costituzionalità della normativa censurata. In tale pronuncia, resa riguardo a disposizioni di legge adottate dall'Ungheria che avevano anticipato bruscamente e considerevolmente (da 70 a 62 anni) i limiti di età per il pensionamento di giudici,



procuratori e notai, senza prevedere misure transitorie idonee a tutelare il legittimo affidamento delle persone interessate, la Corte di giustizia ne ha ravvisato il contrasto con la direttiva n. 2000/78/CE, che vieta le discriminazioni basate sull'età (art. 6, paragrafo 1), in assenza di un principio di proporzionalità.

L'ambito di operatività della normativa denunciata non è sovrapponibile a quello della normativa ungherese, visto che la norma censurata non incide sui limiti dell'età pensionabile, ma sull'istituto del trattenimento in servizio.

Quest'ultimo, originariamente disciplinato dall'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, che riconosceva ai dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici un vero e proprio diritto potestativo a permanere in servizio per il periodo indicato, è stato profondamente modificato già dal comma 7 dell'art. 72 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 135, che l'ha completamente rimodellato e configurato come mero interesse da far valere mediante apposita istanza all'amministrazione, libera, «in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di accogliere la richiesta in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 30 maggio 2014, n. 2816 e 24 ottobre 2013, n. 5147). Cirscritto da limiti sempre più rigorosi (in base anche all'art. 9, comma 31, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122), questo istituto emerge anche dalla giurisprudenza amministrativa come eccezione rispetto alla regola del collocamento a riposo, in considerazione delle generali esigenze di contenimento della spesa (Consiglio Stato, sezione sesta, sentenza 6 agosto 2013, n. 4104).

L'abrogazione del trattenimento in servizio appare dunque come l'ultimo tassello di un disegno legislativo volto a ridimensionarne l'ambito di operatività.

Le finalità di ricambio generazionale, insite nella normativa in esame, rientrano nell'ambito delle «legittime finalità di politica del lavoro», che non danno seguito a discriminazioni sulla base dell'età, secondo la citata direttiva (paragrafo 1 dell'art. 6). In questa direzione si è coerentemente orientata la Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha riconosciuto ampi margini alla discrezionalità dei legislatori nazionali (*ex plurimis*, Corte di giustizia, sentenza 21 luglio 2010, in cause C-159/10 e C-160/10, Fuchs e Köhler).

I lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 90 del 2014 mostrano che l'accesso dei giovani al lavoro pubblico e il contenimento della spesa si atteggiavano quali finalità legittime, tali da temperare la pretesa eccessiva drasticità delle misure adottate, senza incrinare la tutela dell'affidamento.

L'assunto del rimettente si fonda sul presupposto che il testo originario del decreto-legge adottato il 24 giugno 2014 avesse generato un affidamento in ordine al trattenimento in servizio degli avvocati dello Stato fino al 31 dicembre 2015, poi leso dalla brusca anticipazione, operata dalla legge di conversione adottata l'11 agosto 2014, alla data del 31 ottobre 2014.

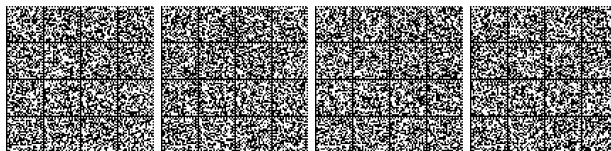
Sia la circostanza della “degradazione” del diritto al trattenimento in servizio a mero interesse, dovuta a una normativa progressivamente restrittiva, confermata dall'applicazione giurisprudenziale, sia la considerazione che la previsione dell'estensione del trattenimento fino alla data del 31 dicembre 2015 era contenuta in un decreto-legge, di per sé, provvedimento, soggetto a modifiche in sede di conversione, in ordine a casi straordinari di necessità e urgenza, impediscono di ritenere che un affidamento nella prosecuzione del servizio fino alla data del 31 dicembre 2015 possa essersi consolidato e che quest'ultimo sia stato illegittimamente ed eccessivamente compresso dall'anticipazione della cessazione dal servizio.

4.3.- Il Consiglio di Stato (r.o. n. 144 del 2015) ed il TAR Lazio (r.o. n. 19 del 2016) sollevano questione di legittimità costituzionale dei primi tre commi dell'art. 1, anzitutto, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

L'introduzione delle disposizioni di cui all'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, che hanno stabilito l'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio e, con le modifiche apportate in sede di conversione, hanno ampliato il novero dei dipendenti pubblici cui si applica la specifica disciplina, pur attenendo alla materia pensionistica e del lavoro pubblico, non sarebbe stata corredata dalla realizzazione di tutti gli adempimenti necessari a garantire l'esatta quantificazione e la credibile copertura degli oneri finanziari da esse derivanti, in specie degli adempimenti prescritti dall'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza).

4.3.1.- La questione non è fondata.

Questa Corte ha avuto occasione, di recente, di affermare che «il principio di analitica copertura finanziaria - espresso dall'art. 81, terzo comma, Cost., come formulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 e previsto dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 - ha natura di precetto sostanziale, cosicché ogni disposizione che comporta conseguenze



finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse disponibili» (sentenza n. 224 del 2014). In questa prospettiva la legge n. 196 del 2009, nella parte in cui prescrive, all'art. 17, quale presupposto per la copertura finanziaria, la previa quantificazione della spesa o dell'onere, lo fa per «l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita» (sentenza n. 181 del 2013).

Come risulta sia dai lavori preparatori della legge di conversione sia dalla Nota di lettura n. 57, redatta dal Servizio del bilancio del Senato, dedicata all'impugnato art. 1, tali indicazioni sono state rispettate. L'adozione delle misure contenute nell'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, è corredata dalla relazione tecnica prescritta dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 e contiene anche il quadro analitico delle proiezioni finanziarie almeno decennali, prescritto dal citato art. 17. A margine della tabella relativa agli anni 2014-2018, è chiaramente indicato che, dopo l'anno 2018, gli oneri mostrano un andamento decrescente, per il progressivo venir meno delle maggiori erogazioni dovute all'anticipo delle liquidazioni per trattamenti di fine servizio. Inoltre, dalla relazione tecnica risulta che le modifiche apportate dalla legge di conversione non incidono sugli oneri indicati dal comma 6 dell'art. 1 del medesimo decreto-legge. I minori oneri correlati, con riferimento al periodo indicato, alla mancata abolizione del trattenimento in servizio dei magistrati, i cui provvedimenti di mantenimento in servizio non risultavano perfezionati, sono idonei a compensare i maggiori oneri discendenti dalle modifiche che hanno interessato gli avvocati dello Stato, la cui consistenza numerica è, peraltro, piuttosto contenuta nell'ambito del comparto di riferimento.

Poiché gli adempimenti prescritti dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 sono stati soddisfatti, i conteggi svolti in relazione alla spesa e le previsioni effettuate non appaiono implausibili (sentenza n. 214 del 2012), con conseguente esclusione della violazione dell'obbligo di copertura finanziaria.

4.4.- Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale denunciato dal Consiglio di Stato e dal TAR Lazio nei confronti delle disposizioni introdotte dall'art. 1, commi 1, 2 e 3, è costituito dalla violazione dell'art. 97, primo comma, Cost. e del criterio di economicità ivi introdotto per effetto della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), criterio già previsto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che pone un vincolo ineludibile sulla capacità e sulla condizione della spesa delle Amministrazioni pubbliche, per non eccedere le risorse effettivamente disponibili.

La Nota di lettura n. 57 del Servizio del bilancio del Senato mostrerebbe, tra l'altro, che quel criterio costituzionalmente rilevante risulterebbe violato, se si raffrontassero i costi dovuti all'eliminazione del trattenimento in servizio e i risparmi da destinare alle assunzioni.

4.4.1.- Anche tale questione deve essere dichiarata non fondata.

L'introduzione del primo comma dell'art. 97 Cost. («Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»), per effetto della legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012, ha coinciso con l'inserimento dell'obbligo, per le amministrazioni pubbliche, di rispettare l'equilibrio di bilancio. Quest'ultimo si risolve nel «criterio di economicità» secondo cui l'azione delle pubbliche amministrazioni deve perseguire i propri obiettivi, garantendo il buon andamento e l'imparzialità con il minimo dispendio di risorse. Tale criterio, come peraltro gli stessi rimettenti precisano - anche se con riguardo alla censura di violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. - è simmetrico rispetto all'«equilibrio di bilancio», legato all'andamento del ciclo economico. La sua valutazione, pertanto, non può essere costretta in una dimensione temporale limitata, ma deve svolgersi in riferimento a un arco temporale sufficientemente ampio, tale da consentire la realizzazione degli obiettivi in una situazione di debito sostenibile e di tendenziale «armonia» fra entrate e uscite.

L'obiettivo perseguito mediante l'abolizione dell'istituto del trattenimento in servizio, come risulta dai lavori preparatori, è quello di «promuovere il ricambio generazionale nel settore di lavoro pubblico, nonché di favorire risparmi di spesa con l'abbattimento del monte stipendiale derivante dalla sostituzione di lavoratori più anziani, cui normalmente spettano livelli retributivi più elevati, con personale di nuova assunzione e quindi meno costoso». Tale risultato è atteso nel lungo periodo, nonostante la prima applicazione delle misure mostri un difficile bilanciamento fra maggiori spese per anticipo dell'erogazione delle pensioni e dei trattamenti di fine servizio e corrispondenti risparmi derivanti dalle cessazioni dal servizio. Come indicato nella relazione tecnica, che fa partire dal 2018 il progressivo calo degli oneri connessi alla nuova disciplina, l'attuazione delle misure in esame appare idonea a agevolare risparmi da cessazione capaci di liberare risorse nuove spendibili per l'auspicato ricambio generazionale in un lasso temporale più ampio.

4.5.- Tutti i rimettenti deducono la violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost.

Il TAR Lombardia censura il comma 1 dell'art. 1 del decreto-legge in esame, nella parte in cui abolisce l'istituto del trattenimento in servizio anche per i docenti e i ricercatori universitari.



Sostiene che l'esigenza di attuare il ricambio generazionale non sarebbe bilanciata con quella, riconducibile al buon andamento dell'amministrazione, di mantenere in servizio, peraltro per un arco di tempo limitato, docenti in grado di dare un positivo contributo per la particolare esperienza acquisita, secondo le enunciazioni di principio della sentenza n. 83 del 2013.

Il TAR Emilia-Romagna assume che la scelta operata dal legislatore con il comma 2 dell'art. 1 del medesimo decreto-legge, nel testo modificato dalla legge di conversione, «nella parte in cui riduce soltanto fino al 31 ottobre 2014, per gli avvocati dello Stato, il trattenimento in servizio già disposto con formale provvedimento», sarebbe sbilanciata e sproporzionata. Senza che sia possibile effettuare alcun ricambio generazionale, non si farebbe carico delle ripercussioni negative che potrebbero derivarne sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione, considerato che la drastica riduzione del periodo di permanenza in servizio, fino al 31 ottobre 2014, avvenuta in agosto e solo in sede di conversione del d.l. n. 90 del 2014, non avrebbe consentito di avviare la procedura concorsuale di reclutamento dei nuovi avvocati dello Stato, nel rispetto dei tempi tecnici necessari.

Infine, il Consiglio di Stato e il TAR Lazio censurano per violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost., l'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, nella parte in cui, abrogando l'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, dispone al 31 ottobre 2014 la cessazione dal trattenimento in servizio oltre il limite di età degli avvocati dello Stato e, in subordine, non fissa la data di cessazione del trattenimento in servizio per gli avvocati dello Stato al 31 dicembre 2015.

La drastica riduzione del periodo di trattenimento in servizio, operata solo in sede di conversione del d.l. n. 90 del 2014, rispetto al testo originario, in particolare per la categoria degli avvocati dello Stato, per i quali la durata del trattenimento in servizio era di cinque anni, inciderebbe negativamente sull'efficiente andamento dei servizi dell'Avvocatura dello Stato e si porrebbe in contrasto con le esigenze organizzative e funzionali della stessa. Con questa misura si priverebbe l'amministrazione di risorse umane peculiari non facilmente rinvenibili nei tempi immediati, si cancellerebbe l'affidamento dei dipendenti nella sicurezza giuridica, poiché si interverrebbe su situazioni sostanziali, fondate su leggi precedenti e provvedimenti già emanati e efficaci.

#### 4.5.1.- Le richiamate questioni sono prive di fondamento.

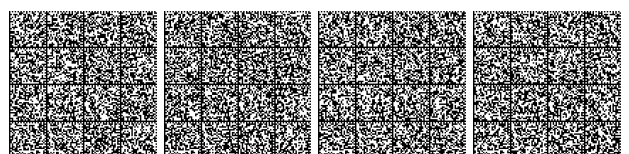
L'evoluzione normativa riguardo al trattenimento in servizio ha riconosciuto - come si è già rilevato - la «facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di accogliere la richiesta [di trattenimento in servizio] in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi» (art. 72, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008. Tale facoltà è stata progressivamente circoscritta da limiti sempre più rigorosi, per esigenze di contenimento di spesa (art. 9, comma 31, del d.l. n. 78 del 2010), in vista della riduzione del numero dei beneficiari del trattenimento (sentenza n. 83 del 2013), in linea peraltro con l'orientamento della giustizia amministrativa, che ha ritenuto non configurabile un diritto soggettivo alla permanenza in servizio, quanto piuttosto un mero interesse, soggetto alla valutazione discrezionale dell'amministrazione (di recente, Consiglio Stato, sezione sesta, sentenza 22 gennaio 2015, n. 239).

Questa Corte, già da tempo ha precisato che la disposizione che prevedeva il trattenimento in servizio oltre l'età pensionabile (art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992), «è di carattere eccezionale» (ordinanza n. 195 del 2000) anche perché comporta «il carico del trattamento di servizio attivo e degli oneri riflessi, in genere complessivamente maggiori [...] rispetto a quelli connessi a nuove assunzioni» (ancora ordinanza n. 195 del 2000). Inoltre, «il buon andamento dell'amministrazione non può dipendere affatto dal mantenimento in servizio di personale che ha raggiunto i limiti di età, subordinato esclusivamente alla domanda del dipendente, come diritto potestativo assoluto», posto che «il prolungarsi del servizio oltre i limiti non è sempre indice di accrescimento dell'efficienza organizzativa» (così ancora ordinanza n. 195 del 2000).

Sulla base degli orientamenti espressi da questa Corte, si deve affermare la non fondatezza di tutte le censure proposte in riferimento al secondo comma dell'art. 97 Cost., sia con riguardo alla disciplina «a regime» (comma 1), sia in relazione alla disciplina transitoria (commi 2 e 3).

L'eliminazione del trattenimento in servizio ha portato a compimento un percorso già avviato, per agevolare, nel tempo, il ricambio generazionale e consentire un risparmio di spesa, anche con riguardo all'amministrazione universitaria, in attuazione dei principi di buon andamento e efficienza dell'amministrazione, senza alcuna lesione dell'affidamento, in linea con l'evoluzione normativa e con la giurisprudenza della Corte di giustizia (*ex plurimis*, sentenza 7 giugno 2005, in causa C-17/03, VEMW e altri contro Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie).

Non risultano pertinenti i riferimenti alla sentenza n. 83 del 2013, richiamata dal TAR Lombardia nell'ordinanza iscritta al r.o. n. 30 del 2015, in cui questa Corte aveva accolto la questione di costituzionalità proposta sotto il profilo della disparità di trattamento tra universitari e altri dipendenti pubblici e della lesione del buon andamento della pubblica amministrazione. In quel caso si inibiva solo all'università ogni margine di autonomo apprezzamento delle



esigenze organizzative e funzionali. Nel giudizio di cui qui si discute, oggetto dello scrutinio, è una disciplina di carattere generale, che non discrimina tra amministrazioni pubbliche quanto alla normativa a regime e che elimina del tutto i margini di operatività, già angusti, del trattenimento in servizio.

Quanto, poi, alla disciplina transitoria (commi 2 e 3), relativa agli avvocati dello Stato, si richiamano le osservazioni svolte in relazione alla denunciata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (si veda, *supra*, punto 4.2.1.). La realizzazione dell'obiettivo del ricambio generazionale non è immediata, poiché presuppone atti preparatori all'espletamento dei concorsi. Queste procedure non avrebbero potuto trovare attuazione nel breve tempo intercorso fra l'anticipazione della cessazione dal servizio degli avvocati dello Stato (dal 31 dicembre 2015 al 31 ottobre 2014) e l'effettiva cessazione dei medesimi (agosto 2014 - ottobre 2014).

Si deve anche escludere la pretesa lesione dell'affidamento connessa alla drastica anticipazione della cessazione dal servizio per le ragioni già in precedenza esposte (si veda pag. 25 righe 8-16).

4.6.- Anche in riferimento all'art. 3 Cost. tutti i rimettenti svolgono specifiche censure, sotto il profilo della irragionevolezza della disciplina.

Il TAR Lombardia censura l'art. 1, comma 1, in quanto detterebbe una disciplina irragionevole, lesiva dell'affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica, considerato che l'esigenza di attuare il ricambio generazionale non può essere addotta come unica *ratio* di una disciplina che preclude all'amministrazione la valutazione discrezionale dei presupposti del trattenimento in servizio, anche in relazione alle proprie esigenze organizzative e funzionali, e tenuto conto che l'eliminazione improvvisa e arbitraria dell'istituto del trattenimento in servizio vanifica il legittimo affidamento riposto dai dipendenti pubblici nel protrarsi della permanenza in servizio.

Il TAR Emilia-Romagna assume invece che la disciplina transitoria prevista dal comma 2 dell'art. 1 a seguito della conversione in legge del d.l. n. 90 del 2014 violerebbe il principio del legittimo affidamento sotto il profilo del difetto di ragionevolezza e di eguaglianza con particolare riferimento agli avvocati dello Stato. L'affidamento in un congruo termine del periodo di trattenimento in servizio dei predetti, già consolidatosi con i provvedimenti di permanenza in servizio e garantito fino al 31 dicembre 2015 anche nell'ambito della nuova disciplina di cui al d.l. n. 90 del 2014, sarebbe stato totalmente frustrato dal collocamento a riposo a decorrere dal 31 ottobre 2014, disposto soltanto nel mese di agosto in sede di conversione del predetto decreto-legge ad opera della legge dell'11 agosto 2014, n. 114.

Il Consiglio di Stato e il TAR Lazio, infine, denunciano i primi tre commi dell'art. 1 per difetto di ragionevolezza della disciplina in essi contenuta. Quest'ultima, sebbene sia dichiaratamente volta a favorire il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni, si porrebbe in contrasto con la previsione, contenuta nell'art. 3 del medesimo d.l. n. 90 del 2014, del blocco delle assunzioni, della necessità dell'autorizzazione per le assunzioni di cui all'art. 35, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché con la disciplina del turn over ivi stabilita.

4.6.1.- Le questioni non sono fondate.

Quanto alle censure di irragionevolezza della disciplina a regime e di quella transitoria, ritenute lesive dell'affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica, devono essere qui richiamate le osservazioni appena svolte a proposito della denunciata violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost. (si veda al punto 4.5.1.).

Quanto alla pretesa contraddittorietà della normativa censurata, rispetto a altre norme contenute nel medesimo decreto-legge (l'art. 3, in materia di blocco delle assunzioni, contraddirebbe il preteso perseguimento del ricambio generazionale mediante l'abolizione del trattenimento in servizio), occorre anzitutto soffermarsi sull'effettivo contenuto di tale articolo.

Intitolato «Semplificazione e flessibilità nel turn over», esso provvede a “contingentare” le assunzioni del personale con riguardo agli anni 2014-2018. Nel 2014 la facoltà di assumere è limitata alla circostanza che la spesa sia pari al 20 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Negli anni successivi tale limitazione si riduce fino a consentire il completo “sblocco” delle assunzioni alla data del 2018.

Questa disciplina risulta, pertanto, coerente con l'obiettivo del ricambio generazionale sotteso all'abolizione del trattenimento in servizio, all'interno di una programmazione articolata nel tempo.

La *ratio* dell'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014 è quella di favorire politiche di ricambio generazionale a fronte della crisi economica. Gli effetti positivi attesi dall'abrogazione del trattenimento in servizio sono connessi alla necessità di realizzare progressivi risparmi da cessazione che, in relazione al regime del turn over, alimenterebbero le risorse utilizzabili per le nuove assunzioni.

Il collocamento a riposo del personale già beneficiario del trattenimento in servizio consentirebbe l'immediata disponibilità di risorse per l'indizione di nuove procedure concorsuali e per il successivo reclutamento di nuovo personale.



4.7.- Ulteriori censure sono svolte in riferimento all'art. 3 Cost. per irragionevole disparità di trattamento di fattispecie omogenee e irragionevole eguaglianza di trattamento di fattispecie diverse.

In particolare, il TAR Emilia-Romagna, il Consiglio di Stato e il TAR Lazio censurano i commi 1, 2 e 3 dell'art. 1 per l'irragionevole disparità di trattamento fra gli avvocati dello Stato e i magistrati, ordinari, amministrativi, contabili e militari, in possesso alla data di entrata in vigore del d.l. n. 90 del 2014 dei requisiti di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, per i quali il trattenimento in servizio è garantito fino alla data del 31 dicembre 2015.

Solo il Consiglio di Stato e il TAR Lazio contestano che l'art. 1, commi 1, 2 e 3, tratti irragionevolmente allo stesso modo gli avvocati dello Stato, il cui trattenimento in servizio era previsto per cinque anni oltre il limite di età per il collocamento a riposo, e la generalità dei dipendenti pubblici, per i quali il trattenimento era previsto per due anni, in vista dell'obiettivo di garantire il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione, tenuto conto della circostanza che in percentuale il numero dei dipendenti che cessano dal servizio varia in modo notevole fra le generalità dei dipendenti e gli avvocati dello Stato.

4.7.1.- Le questioni sono manifestamente infondate.

Occorre premettere che il comma 3, nel testo originariamente contenuto nel d.l. n. 90 del 2014, disponeva che «[a]l fine di salvaguardare la funzionalità degli uffici giudiziari, i trattenimenti in servizio dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili, militari nonché degli avvocati dello Stato, sono fatti salvi sino al 31 dicembre 2015 o fino alla loro scadenza se prevista in data anteriore». In sede di approvazione della legge di conversione del d.l. n. 90 del 2014, è caduta la previsione, volta a salvaguardare i trattenimenti in servizio, anche se non ancora disposti, degli avvocati dello Stato, fino al 31 dicembre 2015, mentre è rimasta per i magistrati. Per gli avvocati dello Stato, in forza delle modificazioni recate in sede di conversione, l'efficacia del trattenimento in servizio è pertanto cessata anticipatamente, il 31 ottobre 2014, al pari della generalità dei dipendenti pubblici.

4.7.1.1.- Dai lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 90 del 2014 emerge chiaramente che la disciplina transitoria derogatoria, contenuta nel comma 3, è stata dettata in vista della necessità di ovviare alle «conseguenti possibili criticità per il funzionamento regolare degli uffici giudiziari», derivanti dall'improvvisa cessazione dal servizio di un numero rilevante di dipendenti. La *ratio* sottesa a tale deroga è dunque inerente esclusivamente all'organizzazione degli uffici e non attiene allo status dei magistrati. Pertanto, la ritenuta equiparazione fra avvocati e magistrati in ordine al trattamento giuridico non rileva in questa sede. Né la moltiplicazione dei compiti affidati agli avvocati dello Stato (media-conciliazione ex art. 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, recante l'«Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali»; trasferimento dei giudizi in sede arbitrale ex art. 1 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante «Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 162 del 2014; negoziazione assistita ex art. 2 del citato d.l. n. 132 del 2014) è riconducibile alle esigenze di «funzionalità degli uffici giudiziari» che hanno giustificato l'introduzione della disciplina transitoria derogatoria con riguardo ai magistrati (ulteriormente prorogata con riguardo a categorie specifiche).

La censura di irragionevole disparità di trattamento è palesemente priva di fondamento, considerata l'indiscutibile eterogeneità delle situazioni poste a raffronto, in linea con la costante giurisprudenza costituzionale (fra le tante, sentenze n. 178 del 2015, n. 215 del 2014, n. 340 del 2004).

4.7.1.2.- Anche la denunciata irragionevole eguaglianza di trattamento - quanto alla disciplina transitoria del trattenimento in servizio - degli avvocati dello Stato e della generalità dei dipendenti pubblici si rivela manifestamente infondata.

I rimettenti (Consiglio di Stato e TAR Lazio) assumono che la differenza di trattamento originariamente contemplata dal d.l. n. 90 del 2014 fra avvocati dello Stato e tutti gli altri dipendenti pubblici avrebbe dovuto essere mantenuta, «in vista dell'obiettivo di garantire il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione, tenuto conto della circostanza che in percentuale il numero dei dipendenti che cessano dal servizio varia in modo notevole fra le generalità dei dipendenti e gli avvocati dello Stato». Tale argomento, assertivamente formulato, non consente a questa Corte di individuare alcun profilo di irragionevolezza dell'eguale trattamento previsto per gli avvocati dello Stato e «la generalità dei pubblici dipendenti», in ordine alla disciplina transitoria del trattenimento in servizio. La circostanza che il numero degli avvocati dello Stato, che cessano dal servizio, sia diverso da quello della «generalità dei dipendenti pubblici», che egualmente cessano dal servizio, non costituisce indizio di palese eterogeneità delle situazioni poste a raffronto, poiché la categoria dei pubblici dipendenti è genericamente indicata, senza alcuna illustrazione delle ragionevoli giustificazioni poste a fondamento della pretesa diversità di trattamento.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, sollevata, in riferimento all'art. 33, sesto comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, con ordinanza iscritta al r.o. n. 30 del 2015;*

*2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 114 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 3, sotto il profilo della irragionevolezza della disciplina, 77, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, con ordinanza iscritta al r.o. n. 30 del 2015;*

*3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 114 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 3, sotto il profilo della irragionevolezza della disciplina, 97, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 1, 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE (Direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro), dal Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 61 del 2015;*

*4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 114 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 3, sotto il profilo della irragionevolezza della disciplina, 81, terzo comma, e 97, primo e secondo comma, Cost., dal Consiglio di Stato e dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanze iscritte al r.o. n. 144 del 2015 e al r.o. n. 19 del 2016;*

*5) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 114 del 2014, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento, dal Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, con ordinanza iscritta al r.o. n. 61 del 2015;*

*6) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 90 del 2014 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 114 del 2014, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole eguaglianza di trattamento, dal Consiglio di Stato e dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanze iscritte al r.o. n. 144 del 2015 e al r.o. n. 19 del 2016.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

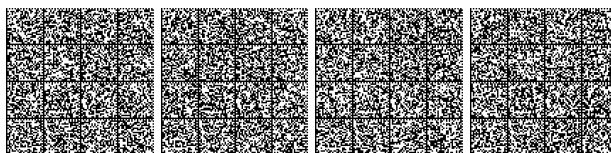
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 134

*Sentenza 18 maggio - 10 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Controversie in materia di famiglia riguardanti la prole - Attribuzione al Tribunale per i minorenni della competenza ad adottare i provvedimenti ablativi o limitativi della responsabilità genitoriale.**

– Disposizioni di attuazione del codice civile, art. 38, primo comma.

## 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, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 38, primo comma, delle disposizioni di attuazione del codice civile, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze nel procedimento vertente tra A.P. e S.S., con ordinanza del 17 giugno 2014, iscritta al n. 233 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 18 maggio 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza depositata il 17 giugno 2014 il Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, primo comma, delle disposizioni di attuazione del codice civile, nella parte in cui attribuisce alla competenza del Tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli artt. 330 e 333 del codice civile.

La questione viene sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, poiché la previsione della competenza del Tribunale per i minorenni, accanto a quella del Tribunale ordinario, per i provvedimenti ablativi o limitativi della responsabilità genitoriale di cui agli artt. 330 e 333 cod. civ., determinerebbe un trattamento processuale differenziato, privo di alcuna ragionevole giustificazione, di situazioni identiche sul piano dei diritti sostanziali.

Viene, inoltre, denunciata la violazione degli artt. 97, secondo comma, e 111 Cost., poiché la previsione della “duplice” competenza - del Tribunale ordinario e del Tribunale per i minorenni - per i provvedimenti di cui agli artt. 330 e 333 cod. civ. e la conseguente possibilità di pronunce meramente processuali (di incompetenza, connessione, continenza, sospensione dei giudizi), nonché di conflitto di giudicati, sarebbe in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione e con il principio del giusto processo, sotto il profilo della ragionevole durata dei procedimenti.



2.- Il Tribunale rimettente riferisce di essere investito della decisione in ordine al ricorso proposto, ai sensi dell'art. 709-ter del codice di procedura civile, dal genitore di un minore, al fine di ottenere la modifica del decreto con cui, nel 2007, il Tribunale per i minorenni di Firenze - a seguito della cessazione della convivenza more uxorio tra i genitori - ha disposto l'affidamento condiviso della figlia ad entrambi i genitori. Nel costituirsi in giudizio, la parte resistente ha chiesto che il procedimento sia sospeso, ai sensi dell'art. 295 cod. civ., in attesa della definizione di altro giudizio promosso dalla Procura minorile di Firenze innanzi al Tribunale per i minorenni, avente ad oggetto i provvedimenti di cui agli artt. 330, 333 e 336 cod. civ.

Al fine di evitare la possibilità di provvedimenti contrastanti, il giudice *a quo* riferisce di avere chiesto al Tribunale per i minorenni la trasmissione degli atti del procedimento pendente innanzi a questo giudice, ma la richiesta non ha ricevuto alcun riscontro.

Osserva il giudice *a quo* che la attuale formulazione dell'art. 38 disp. att. cod. civ., introdotta dalla legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali), ha mantenuto una serie di competenze del Tribunale per i minorenni, tra le quali rilevano in particolare i procedimenti promossi per la decadenza dalla responsabilità genitoriale sui figli (art. 330 cod. civ.) e quelli per l'accertamento della condotta del genitore pregiudizievole ai figli (art. 333 cod. civ.).

Viceversa, tutti gli altri procedimenti relativi ai diritti dei minori, non elencati nell'art. 38 disp. att. cod. civ., rientrano nella competenza del Tribunale ordinario e devono essere trattati con il rito camerale. Tra questi, in particolare, rilevano, per quantità e delicatezza delle decisioni da assumere, quelli relativi all'esercizio della responsabilità genitoriale (art. 316 cod. civ.), al concorso nel mantenimento dei figli (art. 316-bis cod. civ.) e all'ascolto del minore (art. 336-bis cod. civ.).

Ad avviso del Tribunale, la controversia in esame denoterebbe l'assoluta irrazionalità che la novella del 2012 ha introdotto nelle procedure che vedono come protagonisti i minori, in rapporto con la responsabilità dei loro genitori o ascendenti, così da determinare il dubbio di costituzionalità dell'attuale formulazione dell'art. 38 disp. att. cod. civ., in riferimento all'art. 3 Cost., per trattamento ingiustificatamente differenziato di situazioni omogenee.

Osserva il rimettente che con la legge n. 219 del 2012, e con il decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), è stata introdotta nell'ordinamento una reale parità di trattamento dei figli, sia nati nel matrimonio, sia fuori di esso, sia adottati, giungendo alla completa eliminazione di ogni distinzione nella disciplina della filiazione, relativamente allo status di figlio (art. 315 cod. civ.). Tale equiparazione ha definitivamente rimosso il pregiudizio circa lo status e la qualificazione giuridica dei figli per "categorie", ora eliminate dall'ordinamento, con piena attuazione del principio di cui all'art. 3 Cost., di uguaglianza dei figli e pari dignità sociale della filiazione.

Di conseguenza, ad avviso del Tribunale rimettente, sarebbe stata legittima l'unificazione anche del trattamento processuale delle controversie inerenti la filiazione, la responsabilità genitoriale ed i rapporti con gli ascendenti, non essendo rimasto alcun motivo per differenziare i trattamenti processuali di situazioni del tutto identiche sul piano dei diritti sostanziali. Ciò tuttavia non è avvenuto. È stato, infatti, modificato il riparto di competenza tra i due giudici storicamente chiamati a decidere sulle materie in questione: il Tribunale ordinario, quale giudice della separazione e divorzio, ed il Tribunale per i minorenni, quale giudice della filiazione naturale, delle coppie di fatto, delle adozioni, della patologia della responsabilità genitoriale. Tuttavia, non è stata modificata la competenza dei Tribunali ordinari, già detentori da sempre del potere di decidere su separazioni e divorzi tra coniugi, con ogni correlata pronuncia nell'interesse della prole.

Ad avviso del giudice *a quo*, l'irrazionalità di tale intervento deriverebbe soprattutto dal mantenimento di una competenza differenziata di due organi giurisdizionali, profondamente diversi nella loro composizione: il Tribunale specializzato, composto da due giudici togati e due giudici onorari esperti delle materie minorili, ed il Tribunale ordinario composto, invece, da tre membri togati.

A parere del rimettente, tale assetto contrasta con gli artt. 3, 97 e 111 Cost.

Pur riconoscendo la discrezionalità legislativa nella conformazione degli istituti processuali, il giudice *a quo* ritiene che l'interprete sia altrettanto libero di segnalare l'irrazionalità, per disparità di trattamento, di situazioni uguali tra loro, e quindi di denunciare una violazione del principio di eguaglianza.

In punto di rilevanza, il Tribunale rimettente osserva che, ove la questione fosse accolta, esso potrebbe decidere nel merito delle domande proposte dalle parti, ovvero potrebbe sospendere il giudizio, in attesa della decisione del Tribunale per i minorenni. Ed invero, le domande avanzate del giudizio *a quo* potrebbero tutte qualificarsi ai sensi dell'art. 337-ter cod. civ., in quanto volte a disciplinare l'esercizio della responsabilità genitoriale rispetto ai figli nati fuori del matrimonio.



Qualora il Tribunale ordinario decidesse dei diritti della prole di coppia non coniugata, ciò comporterebbe il rischio elevatissimo di una pronunzia incompatibile con quella eventualmente presa dal Tribunale per i minorenni.

Il procedimento all'esame del rimettente si presterebbe quindi a tre possibili esiti: potrebbe essere trasferito al Tribunale per i minorenni, in quanto promosso ai sensi dell'art. 709 cod. proc. civ. Potrebbe essere sospeso, in attesa delle decisioni del Tribunale per i minorenni sulle domande già avanzate dal pubblico ministero minorile. Potrebbe, infine, essere trattenuto per la decisione dal giudice ordinario, ma ciò determinerebbe il rischio di un contrasto con il provvedimento reso nella procedura pendente dinanzi al Tribunale per i minorenni, con l'ulteriore anomalia data dalla carenza informativa circa l'oggetto, il *petitum* e lo stato del procedimento affidato all'altro giudice.

In punto di ammissibilità della questione, il giudice *a quo* ritiene impossibile un'interpretazione adeguatrice. Il tentativo di interpretazione conforme incontra, infatti, un preciso limite, non potendo il giudice stravolgere il dato letterale del testo normativo, il quale, nel caso in esame, non si presterebbe ad interpretazioni diverse da quella emergente dalla mera lettura del testo.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale ritiene che il meccanismo volto ad evitare i conflitti tra decisioni difformi (attraverso la temporanea competenza unica del Tribunale ordinario in pendenza di giudizio che coinvolga la responsabilità genitoriale) non risulti efficiente nel caso in esame e, in generale, nei casi nei quali le parti private non comunichino ad uno dei due giudici l'esistenza di causa connessa, pendente dinanzi all'altro.

Ad avviso del giudice *a quo*, l'individuazione del giudice competente per i giudizi ex art. 333 cod. civ. sarebbe irrazionale. Essa non avverrebbe, infatti, in base agli interessi sostanziali in gioco, alla miglior composizione del giudice, alla migliore procedura adottabile in materia, bensì in base al soggetto legittimato a proporre azione: ove esso sia il pubblico ministero minorile, ovvero un ascendente del minore, dovrà essere adito il Tribunale minorile, anche se tra i genitori penda giudizio di separazione, divorzio, ovvero ex art. 316 cod. civ. In particolare, in questo ultimo caso, il genitore che sollevi dubbi sulla responsabilità dell'altro può integrare la domanda di separazione o divorzio e procedere innanzi al Tribunale ordinario, venendosi così a creare due distinti giudizi sulla stessa materia, giudizi che possono procedere parallelamente e concludersi con difformi statuizioni, come tali ineseguibili.

Andrebbe inoltre escluso, ad avviso del giudice *a quo*, che la necessità di mantenere due distinte competenze di diversi giudici discenda dall'esistenza di un apposito ufficio giudiziario, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, organo propulsivo delle azioni a tutela dei minori, le quali - ove attribuite al Tribunale ordinario - perderebbero una tutela di grande efficacia. Infatti, tali importanti funzioni di azione, domanda e partecipazione al giudizio sarebbero esercitate dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario, come già accade per tutti i giudizi relativi alle crisi coniugali e alla tutela dei minori.

In caso di accoglimento della questione di legittimità costituzionale, non si verificherebbe alcuna conseguenza negativa per il fatto che il Tribunale specializzato vedrebbe quasi annullato il proprio ruolo di giudice dei diritti dei minori. Non sussisterebbe, infatti, «un'esigenza contrapposta a quella costituzionale fatta valere» dal rimettente, ed in ogni caso al giudice specializzato rimarrebbero ancora numerose competenze. Oltre a quelle dell'art. 38 disp. att. cod. civ. estranee alla presente questione, residuerebbero tutte quelle relative all'adozione di minorenni, all'autorizzazione alla permanenza di genitori stranieri di minori domiciliati in Italia, alle procedure amministrative su minorenni dalle condotte irregolari.

Gli aspetti disfunzionali evidenziati dal rimettente (unitamente alle difficoltà logistiche connesse alla dimensione distrettuale del Tribunale minorile, contrapposta a quella del Tribunale ordinario, quale giudice di prossimità), sarebbero produttivi di ulteriori violazioni dei principi costituzionali, ed in particolare di quello del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.), e di quello del giusto processo (art. 111 Cost.), sotto il profilo della ragionevole durata. Essi sarebbero violati dalla previsione legislativa della duplice competenza, la quale comporta il rischio di pronunce meramente processuali (di incompetenza, connessione, continenza, o sospensione), sino alla possibilità di conflitto tra giudicati.

3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, ovvero manifestamente infondata.

3.1.- Sono stati richiamati, in particolare, gli argomenti già svolti a sostegno della legittimità dell'attribuzione alla competenza funzionale del Tribunale per i minorenni dei ricorsi ex art. 317-bis cod. civ., proposti dagli ascendenti, per far valere il proprio diritto al mantenimento di rapporti significativi con i minori.

Quanto alla dedotta violazione del principio del *simultaneus processus*, l'Avvocatura generale dello Stato esclude che esso abbia una valenza assorbente in questa materia, in quanto l'art. 38 disp. att. cod. civ. subordina la vis attrattiva del giudizio di separazione, divorzio e sull'esercizio della responsabilità dei genitori (art. 316 cod. civ.) alla pendenza



«tra le stesse parti» di un procedimento volto all'accertamento della condotta del genitore pregiudizievole ai figli, ai sensi dell'art. 333 cod. civ. In questa ipotesi, infatti, e per tutta la durata del processo la competenza, anche per i provvedimenti contemplati dagli artt. 84, 90, 330, 332, 333, 334, 335 e 371, ultimo comma, cod. civ., spetta al giudice ordinario.

Quanto all'ipotizzato contrasto con gli artt. 3 e 111 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato rileva che la scelta legislativa di riservare al Tribunale per i minorenni la competenza ad adottare i provvedimenti limitativi della responsabilità, anche nel caso di contestuale pendenza tra i genitori di un giudizio di separazione o divorzio, non sarebbe irragionevole, perché si fonderebbe sulla mancanza di legittimazione degli ascendenti ad intervenire in tali controversie e risponderebbe all'esigenza di garantire il principio costituzionale di ragionevole durata di questi giudizi (la cui definizione sarebbe ritardata, ove si estendesse la legittimazione all'intervento).

3.2.- Con memoria depositata in prossimità della camera di consiglio, l'Avvocatura generale dello Stato ha meglio illustrato le ragioni a sostegno della infondatezza della questione sollevata dal Tribunale ordinario di Firenze.

In particolare, la difesa statale ha richiamato il principio affermato dalla recente sentenza n. 194 del 2015, che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 38, primo comma, disp. att. cod. civ., nella parte in cui comprende nella competenza del Tribunale per i minorenni le controversie di cui all'art. 317-bis cod. civ. In questa occasione, la Corte ha ritenuto che «non può certo apparire irragionevole la scelta di attribuire a un giudice specializzato - e da considerarsi "naturale" per la tutela degli interessi dei minori - anche la competenza in discorso, fermo restando che qualsiasi altro e diverso livello di criticità delle soluzioni adottate dal legislatore non può che legittimamente rientrare - specie, come si è ricordato, nella materia processuale - nell'ambito della discrezionalità di cui esso gode».

Analoghe considerazioni porterebbero a ritenere infondata anche la presente questione. Infatti, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la *ratio* del cumulo delle competenze andrebbe ravvisata non tanto in esigenze di celerità processuale, quanto piuttosto nella preoccupazione del legislatore di non infliggere al minore ulteriori verifiche giudiziali, nel contesto già traumatico della separazione dei genitori.

Osserva, quindi, la difesa statale che laddove tale contesto non ricorra - in quanto il ricorso sia stato proposto da genitori già separati, ovvero non ancora tali - il giudice naturale debba essere individuato in quello specializzato per la comprensione del minore e dei suoi diritti, grazie anche alla particolare configurazione dello stesso ufficio giudiziario, composto da due giudici togati e due giudici onorari, esperti nelle materie minorili.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza depositata il 17 giugno 2014, il Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, primo comma, delle disposizioni di attuazione del codice civile, nella parte in cui attribuisce alla competenza del Tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli artt. 330 e 333 del codice civile.

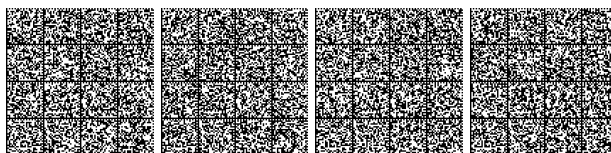
La questione viene sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., poiché la previsione della competenza del Tribunale per i minorenni, accanto a quella del Tribunale ordinario, per i provvedimenti ablativi o limitativi della responsabilità genitoriale di cui agli artt. 330 e 333 cod. civ., determinerebbe un trattamento processuale differenziato, privo di alcuna ragionevole giustificazione, di situazioni identiche sul piano dei diritti sostanziali.

Viene, inoltre, denunciata la violazione degli artt. 97, secondo comma, e 111 Cost., poiché la previsione della "duplice" competenza - del Tribunale ordinario e del Tribunale per i minorenni - in ordine ai provvedimenti di cui agli artt. 330 e 333 cod. civ., e la conseguente possibilità di pronunce meramente processuali (di incompetenza, connessione, continenza, sospensione dei giudizi), nonché di conflitto di giudicati, sarebbe in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione e con il principio del giusto processo, sotto il profilo della ragionevole durata dei procedimenti.

2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, primo comma, disp. att. cod. civ. è inammissibile.

2.1.- Il petitum del giudice *a quo* è volto alla declaratoria di illegittimità dell'art. 38 disp. att. cod. civ., nella parte in cui attribuisce al Tribunale per i minorenni la competenza in ordine ai procedimenti di cui agli artt. 330 e 333 cod. civ.

Dalla sintetica descrizione della fattispecie concreta non emergono, tuttavia, elementi che consentano di ritenere che il *thema decidendum* sottoposto al giudice *a quo* comporti la soluzione di questioni attinenti alla titolarità della responsabilità genitoriale, né che sia richiesto, neppure incidentalmente, un accertamento sul contegno pregiudizievole



(o radicalmente abusivo) di uno dei genitori. Infatti, l'intervento giudiziale richiesto attiene soltanto alla disciplina dell'esercizio del diritto di visita da parte del genitore non convivente, senza che ciò comporti la modifica della natura condivisa dell'affidamento, né - a fortiori - della titolarità della potestà genitoriale.

Ne discende l'impossibilità di valutare se nel giudizio *a quo* sussista la denunciata sovrapposizione di competenze del Tribunale ordinario e del Tribunale minorile.

2.2.- Va inoltre rilevato che il giudice *a quo* omette di indicare quale sia lo scenario processuale nell'ambito del quale egli ritiene di dover fare applicazione del censurato criterio di riparto della competenza. Vengono infatti elencati tre possibili sviluppi processuali alternativi (declaratoria di incompetenza, sospensione per pregiudizialità, o decisione della controversia), senza tuttavia prendere posizione in ordine ad alcuno di essi. Siffatta modalità argomentativa non è idonea a sostenere le ragioni della rilevanza, la quale appare meramente ipotetica e, comunque, indimostrata.

2.3.- Va detto che nella prospettazione del giudice *a quo* non è in discussione la competenza del Tribunale ordinario in ordine ai provvedimenti ablativi o limitativi della responsabilità genitoriale, nei casi individuati dall'art. 38 disp. att. cod. civ. Il dubbio di legittimità costituzionale attiene, invece, alle possibili interferenze tra l'esercizio di tale competenza del Tribunale ordinario e quella attribuita (*recte*: mantenuta) in capo al Tribunale per i minorenni in ordine ai medesimi provvedimenti, ovvero a provvedimenti diversi che possano tuttavia confliggere fra loro.

Certo si è che, nel denunciare l'irragionevolezza del complessivo sistema di riparto stabilito dall'art. 38 disp. att. cod. civ., il giudice rimettente formula un petitum volto a realizzare la concentrazione in capo al Tribunale ordinario delle tutele relative ai provvedimenti di potestà, da chiunque (dei soggetti legittimati) richieste e quale che sia il momento processuale in cui ciò avvenga.

Al riguardo, va riconosciuto che la separazione degli ambiti di intervento del giudice ordinario e di quello specializzato, delineata dalla disposizione censurata, può evidenziare aspetti disfunzionali in tutti quei casi nei quali il conflitto tra i genitori sulle modalità di affidamento sia destinato a sfociare in provvedimenti restrittivi della responsabilità genitoriale.

Ed effettivamente, ancorché il caso in concreto sottoposto al giudice *a quo* non rientri in tale ultima ipotesi, è nella denunciata frammentazione delle tutele attinenti agli interessi del minore e nel pregiudizio dell'effettività dell'intervento giudiziale sulla responsabilità genitoriale che potrebbe essere ravvisata la lesione dei principi costituzionali.

2.3.1.- La motivazione dell'ordinanza di rimessione, tuttavia, non spiega le ragioni per le quali il denunciato vulnus possa, e debba, essere eliminato mediante l'attribuzione al Tribunale ordinario delle controversie relative alla responsabilità dei genitori, anziché mediante l'attrazione al Tribunale minorile - quale giudice specializzato - delle competenze relative all'affidamento dei minori. Il petitum del rimettente non è supportato da elementi che consentano di ritenere che quella invocata sia l'unica scelta costituzionalmente compatibile.

In considerazione della pluralità di soluzioni possibili, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata, l'intervento richiesto si caratterizza per un alto tasso di manipolatività. Ciascuna di tali soluzioni comporta, infatti, scelte (anche organizzative) discrezionali, come tali riservate al legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 223 e n. 23 del 2015; n. 243 del 2014). Ed infatti in sede parlamentare pendono più disegni di legge sull'argomento, che forniscono al riguardo soluzioni diverse da quella prospettata dal rimettente.

Proprio in riferimento all'attuale disciplina del riparto di competenze tra Tribunale ordinario e Tribunale per i minorenni questa Corte ha recentemente riconosciuto la ragionevolezza della scelta di attribuire al Tribunale specializzato, da considerarsi "naturale" per la tutela degli interessi dei minori, la competenza in ordine ai provvedimenti relativi al diritto degli ascendenti di mantenere «rapporti significativi» con i nipoti minorenni, «[...] fermo restando che qualsiasi altro e diverso livello di criticità delle soluzioni adottate dal legislatore non può che legittimamente rientrare - specie [...] nella materia processuale - nell'ambito della discrezionalità di cui esso gode» (sentenza n. 194 del 2015).

Dalla considerazione di tali argomenti discende un ulteriore motivo di inammissibilità della questione in esame.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, primo comma, delle disposizioni di attuazione del codice civile, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Giuliano AMATO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160134

N. 135

*Ordinanza 18 maggio - 10 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Contratti di locazione ad uso abitativo registrati ai sensi di normativa dichiarata illegittima con la sentenza n. 50 del 2014.**

- Decreto-legge 28 marzo 2014 n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80 - art. 5, comma 1-ter.

## 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, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1-ter, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, promosso dal Tribunale ordinario di Pistoia nel procedimento vertente tra Bechelli Vladimiro e Fauzia Angelo Rosario, con ordinanza del 30 settembre 2015, iscritta al n. 346 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Udito nella camera di consiglio del 18 maggio 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto che, con ordinanza del 30 settembre 2015, il Tribunale ordinario di Pistoia ha sollevato, in riferimento all'art. 136 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1-ter, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, secondo il quale «[s]ono fatti salvi, fino alla data del 31 dicembre 2015, gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione registrati ai sensi dell'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23»;

che la questione è sorta nel corso di un giudizio promosso con ricorso ex art. 447-bis del codice di procedura civile, mediante il quale un locatore ha chiesto l'accertamento della validità e dell'efficacia del contratto di locazione immobiliare per uso abitativo concluso verbalmente il 15 luglio 2002, ma non registrato entro il termine di legge, e ha chiesto la condanna del conduttore al pagamento della somma pari alla differenza tra il canone concordato e quello versato in misura inferiore, corrispondente al triplo della rendita catastale dell'immobile, per effetto della registrazione del contratto avvenuta a cura del conduttore il 1º maggio 2012, in applicazione dell'art. 3, commi 8, 9 e 10, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), norme, queste ultime, delle quali il ricorrente ha eccepito l'illegittimità costituzionale;

che il giudice *a quo* riferisce che nelle more del processo principale è sopravvenuta la sentenza n. 50 del 2014, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011 per eccesso di delega, e che successivamente è stato emanato il d.l. n. 47 del 2014, il cui art. 5, comma 1-ter, inserito dalla legge di conversione, ha previsto la conservazione degli effetti che si sono prodotti in applicazione delle norme dichiarate costituzionalmente illegittime e dei rapporti che ne sono derivati;

che, ad avviso del rimettente, lo *ius superveniens* viola il giudicato costituzionale, in quanto fa illegittimamente salvi gli effetti di norme che hanno cessato di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione della Corte, ai sensi dell'art. 136 Cost.;

che la questione sarebbe rilevante, in quanto dall'applicazione della disposizione contestata dipenderebbe l'accertamento in concreto sia della durata del contratto di locazione che dell'ammontare del canone dovuto;

che nessuno si è costituito o è intervenuto nel giudizio davanti alla Corte.

Considerato che il Tribunale ordinario di Pistoia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1-ter, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80;

che, ad avviso del rimettente, la norma contrasta con l'art. 136 della Costituzione, in quanto, facendo «salvi, fino alla data del 31 dicembre 2015, gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione registrati ai sensi dell'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23», violerebbe il giudicato costituito dalla sentenza n. 50 del 2014, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità dei citati commi 8 e 9, per eccesso di delega;

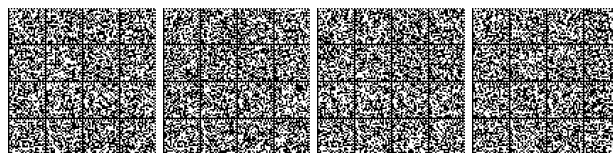
che questa Corte, con la sentenza n. 169 del 2015, anteriore all'ordinanza di rimessione, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1-ter, del d.l. n. 47 del 2014, per violazione dell'art. 136 Cost.;

che la questione è dunque priva del suo oggetto fin dall'origine, non dovendo il rimettente fare applicazione della norma contestata, già espunta dall'ordinamento;

che da quanto esposto emerge una ragione di inammissibilità, per difetto di rilevanza, ancora più evidente di quella che, secondo il costante orientamento di questa Corte, colpisce le questioni divenute ormai prive di oggetto a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma contestata sopravvenuta nel corso del giudizio costituzionale (*ex plurimis*, ordinanze n. 26 del 2016 e n. 164 del 2014, attinenti alla stessa materia);

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1-ter, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, sollevata, in riferimento all'art. 136 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Pistoia con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Daria de PRETIS, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160135

N. 136

*Ordinanza 18 maggio - 10 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Patrocinio a spese dello Stato - Spese anticipate dall'erario - Anticipazione ai consulenti tecnici di parte e agli ausiliari del magistrato delle sole spese già "sostenute" per l'adempimento dell'incarico.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), art. 131, comma 4, lettera c).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

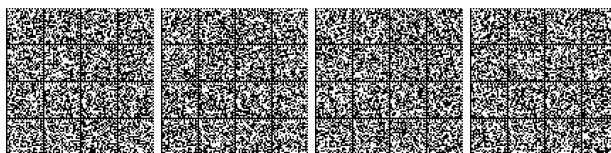
*Giudici:* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 131, comma 4, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), promosso dal Tribunale ordinario della Spezia nel procedimento civile promosso da D.P.A. nei confronti di B.L. con ordinanza dell'11 agosto 2015, iscritta al n. 263 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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



udito nella camera di consiglio del 18 maggio il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto che, con l'ordinanza menzionata in epigrafe, il Tribunale ordinario della Spezia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 101 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131, comma 4, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A);

che, in base alla disposizione censurata, sono anticipate dall'erario «le spese sostenute per l'adempimento dell'incarico» da parte dei consulenti tecnici di parte e ausiliari del magistrato;

che le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate nell'ambito del giudizio civile instaurato per l'accertamento della «sussistenza del difetto di veridicità dell'atto di riconoscimento effettuato dal Sig. D.P. nell'atto di nascita della bambina M.D.P.» e, quindi, per l'annullamento dell'atto «di riconoscimento medesimo con conseguente perdita del cognome da parte della convenuta e conseguente venir meno in capo al Sig. D.P. dei diritti e dei doveri ex art. 261 c.c.»;

che parte attrice, nel corso del giudizio principale, ha prodotto copia del provvedimento di ammissione al patrocinio a spese dello Stato e, contestualmente, il consulente tecnico d'ufficio ha rappresentato di non essere in grado di anticipare le spese necessarie per procedere all'esame dei campioni ematici delle parti, indicate in «€ 2.000,00 + IVA»;

che il giudice *a quo*, in punto di rilevanza delle questioni, ha osservato che, avendo l'attore impugnato l'atto di riconoscimento della paternità per difetto di veridicità, la consulenza tecnica d'ufficio diretta a verificare la compatibilità del DNA paterno con quello della figlia riconosciuta costituirebbe l'unica attività istruttoria utile per tale verifica;

che, tuttavia, l'anticipazione delle indicate spese di consulenza non potrebbe essere posta a carico né dello Stato, prevedendo la disposizione denunciata «il rimborso delle spese già “sostenute”», né dell'attore, essendo egli stato ammesso al patrocinio a spese dello Stato;

che, secondo il giudice rimettente, non sarebbe possibile imporre l'anticipazione delle stesse a carico della parte convenuta, la quale non avrebbe interesse allo svolgimento delle indagini peritali, il cui esito, in astratto, potrebbe rivelarsi ad essa sfavorevole;

che il consulente tecnico d'ufficio, solo dopo l'avvenuto espletamento dell'incarico, potrebbe ottenere un decreto di liquidazione del compenso e delle spese e, dunque, fino a tale momento non sarebbe munito di un titolo esecutivo in forza del quale esigere coattivamente da parte convenuta - che non lo voglia spontaneamente anticipare - l'importo corrispondente alle spese che devono essere sostenute proprio per svolgere le indagini;

che, pertanto, il consulente tecnico d'ufficio non avrebbe altra scelta che anticipare le spese attingendo il danaro necessario dal proprio patrimonio;

che, ove l'ausiliario affermi di non avere la disponibilità economica per effettuare detta anticipazione - come accaduto, nel caso di specie, nel corso dell'udienza del 16 aprile 2015 - risulterebbe impossibile conferirgli l'incarico, «non avendo il giudice il potere di obbligarlo a stipulare un contratto di mutuo perché si assicuri la liquidità necessaria»; né, in tale ipotesi, risulterebbe possibile nominare, come proposto da parte attrice, «un altro C.T.U., scegliendolo tra personale in servizio presso strutture universitarie pubbliche, sul presupposto (erroneo) che potrebbe utilizzare il laboratorio e le strutture dell'università senza sostenere spese vive»;

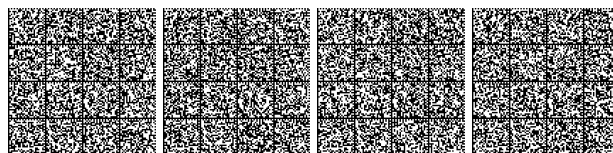
che, alla luce delle considerazioni svolte, il giudice rimettente ritiene che il giudizio principale non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale della norma censurata, la quale consente il rimborso al consulente tecnico d'ufficio delle sole spese da quest'ultimo già sostenute ovvero già anticipate e non anche di quelle che devono ancora essere sostenute;

che il giudice *a quo*, in punto di non manifesta infondatezza, ha osservato, innanzitutto, che un'interpretazione adeguatrice *secundum constitutionem* non sarebbe possibile, alla luce del chiaro tenore letterale della disposizione in esame (è richiamata l'ordinanza della Corte costituzionale n. 57 del 2006);

che l'art. 131, comma 4, lettera c), del d.P.R. n. 115 del 2002 contrasterebbe «con i principi contenuti negli artt. 3 e 24 Cost., anche in combinato disposto tra loro», in quanto l'esercizio del diritto di difesa per i soggetti meno abbienti risulterebbe precluso, limitato ovvero condizionato, dipendendo la possibilità di istruire il procedimento dalla capacità economica del consulente tecnico d'ufficio;

che, inoltre, la disposizione censurata - non prevedendo che lo Stato anticipi quantomeno le spese vive ancora da sostenersi - comporterebbe che le modalità di espletamento delle indagini peritali possano essere influenzate da una valutazione di economicità da parte del consulente, di fatto indotto o costretto ad anticipare personalmente le spese nella minor misura possibile;

che la norma *de qua* contrasterebbe anche con i principi contenuti nell'art. 111 Cost., perché il consulente tecnico d'ufficio, nel caso in cui non sia in grado di anticipare le spese, sarebbe costretto a richiedere prestiti o a risparmiare nel corso del tempo le somme necessarie per l'espletamento dell'incarico, con conseguente allungamento dei tempi del processo;



che la stessa norma si porrebbe in contrasto pure con gli artt. 101 e 111 Cost., «in combinato disposto», in quanto la prevista necessità di anticipare le spese da sostenere per l'espletamento dell'incarico comporterebbe che il giudice individui il consulente tecnico d'ufficio, alter ego del magistrato nell'ambito del cosiddetto contraddittorio tecnico, sulla base non già della professionalità e della necessaria turnazione degli incarichi, bensì della capacità economica del medesimo; inoltre la necessaria anticipazione delle spese vive da parte del consulente tecnico d'ufficio, comportando il depauperamento, anche solo temporaneo, del patrimonio dell'ausiliario, inciderebbe indirettamente sulla sua indipendenza;

che il giudice *a quo* ha dato atto che la Corte costituzionale, con ordinanza n. 209 del 2008, ha già dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 131, comma 4, lettera c), del d.P.R. n. 115 del 2002, la quale, tuttavia, sarebbe stata sollevata in riferimento a parametri costituzionali solo parzialmente coincidenti con quelli attualmente evocati e, comunque, sulla base di argomentazioni diverse;

che, alla luce delle considerazioni svolte, il Tribunale ordinario della Spezia ha chiesto che sia dichiarata costituzionalmente illegittima la norma contenuta nell'art. 131, comma 4, lettera c), del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui prevede che sono anticipate dall'erario «le spese sostenute per l'adempimento dell'incarico da parte di questi ultimi [consulenti tecnici di parte e ausiliari del magistrato]», anziché prevedere che siano anticipate dall'erario «le spese sostenute o, qualora i consulenti tecnici di parte e gli ausiliari del magistrato chiedano l'anticipazione, le spese da sostenere per l'adempimento dell'incarico da parte di questi ultimi»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la manifesta infondatezza delle questioni sollevate;

che la difesa statale evidenzia come la Corte costituzionale, con ordinanza n. 209 del 2008, abbia già dichiarato manifestamente infondata un'analogha questione di legittimità costituzionale;

che l'Avvocatura generale richiama la giurisprudenza della Corte di cassazione, in base alla quale la consulenza tecnica d'ufficio, quale ausilio fornito al giudice da un collaboratore esterno, anziché mezzo di prova in senso proprio, è un atto compiuto nell'interesse generale della giustizia e, dunque, nell'interesse comune delle parti (è citata la sentenza della Corte di cassazione, sezione terza civile, 17 gennaio 2013, n. 1023);

che la difesa statale mette in luce come il giudicante possa, quindi, disporre che le spese della consulenza tecnica d'ufficio siano sopportate in solido dalle parti del giudizio, indipendentemente dall'esito dello stesso, oppure, attesa la provvisorietà dell'anticipo riconosciuto al consulente tecnico per l'espletamento dell'incarico, possa prevedere, ove una delle parti sia stata ammessa al patrocinio a spese dello Stato, che le spese di consulenza siano anticipate dalla parte abbiente, non sussistendo perciò alcuna violazione dell'art. 24 Cost.;

che, inoltre, ad avviso della difesa statale, nel caso in cui l'ausiliario non abbia la possibilità di anticipare le spese, il giudice potrebbe ravvisare un «giusto motivo» di astensione e, conseguentemente, procedere alla sua sostituzione, manifestandosi così l'inconsistenza delle censure riferite alla violazione dell'art. 101 Cost., non risultando in alcun modo ostacolata la funzione giudiziaria;

che, infine, l'evocazione del parametro di cui all'art. 111 Cost. sarebbe inconferente, poiché, come già stabilito dalla ricordata ordinanza n. 209 del 2008 della Corte costituzionale, la disposizione censurata, disciplinando il procedimento di liquidazione delle spese sostenute dall'ausiliario del magistrato, non è idonea a incidere sui tempi di celebrazione del processo, cui lo stesso procedimento è accessorio.

Considerato che il Tribunale ordinario della Spezia dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 101 e 111 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 131, comma 4, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A);

che, ad avviso del rimettente, la disposizione censurata, nella parte in cui non prevede che siano anticipate dall'erario anche le spese ancora da sostenersi per l'adempimento dell'incarico, qualora i consulenti tecnici di parte e gli ausiliari del magistrato ne chiedano l'anticipazione, violerebbe gli «artt. 3 e 24 Cost., anche in combinato disposto tra loro», perché precluderebbe, limiterebbe o, comunque, condizionerebbe l'esercizio del diritto di difesa dei soggetti meno abbienti;

che, in particolare, la norma farebbe dipendere la possibilità di istruire il procedimento dalla capacità economica del consulente tecnico di ufficio, e comporterebbe, altresì, che le modalità di espletamento delle indagini peritali possano essere influenzate da una valutazione di economicità da parte del consulente tecnico d'ufficio, di fatto indotto o costretto ad anticipare personalmente le spese nella minor misura possibile;

che la medesima disposizione sarebbe in contrasto anche con l'art. 111 Cost., perché il consulente tecnico d'ufficio, nel caso in cui non sia in grado di anticipare le spese, sarebbe costretto a richiedere prestiti o a risparmiare nel corso del tempo le somme necessarie per l'espletamento dell'incarico, con conseguente allungamento dei tempi del processo;

che, da ultimo, la norma censurata violerebbe anche «i principi contenuti negli artt. 101 e 111 Cost., in combinato disposto tra loro», giacché, da un lato, indurrebbe il giudice ad individuare il consulente tecnico d'ufficio sulla base,



non già della professionalità e della necessaria turnazione degli incarichi, bensì della capacità economica del medesimo; dall'altro, la necessaria anticipazione delle spese vive da parte del consulente tecnico d'ufficio, comportando il depauperamento - seppure temporaneo - del suo patrimonio, inciderebbe indirettamente anche sulla sua indipendenza;

che l'ordinanza di rimessione muove da presupposti interpretativi palesemente erronei, frutto, inoltre, di un'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento;

che, in primo luogo, infatti, il giudice *a quo* esclude la possibilità di porre l'anticipazione delle spese di consulenza - peraltro non obbligatoria, ma rimessa ad una valutazione discrezionale a norma dell'art. 8, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 - a carico di parte convenuta, assumendo che quest'ultima non avrebbe alcun interesse a consentire lo svolgimento delle indagini peritali, il cui esito, in astratto, potrebbe rivelarsi ad essa sfavorevole;

che, così argomentando, il giudice rimettente trascura del tutto la funzione assolta dalla consulenza tecnica d'ufficio, la quale non costituisce un vero e proprio mezzo di prova, è sottratta alla disponibilità delle parti, ed è finalizzata all'acquisizione, da parte del giudice - al cui prudente apprezzamento è affidata - di un parere tecnico necessario per la valutazione di elementi probatori già acquisiti, ovvero per l'accertamento di fatti rilevabili unicamente con l'ausilio di specifiche cognizioni o strumentazioni tecniche;

che, in secondo luogo, il giudice *a quo* trascura di considerare che, in base all'art. 63 del codice di procedura civile, il consulente tecnico - individuato tra coloro che, per propria scelta, si sono iscritti nel relativo albo - ha l'obbligo di prestare il suo ufficio, tranne che ricorra un giusto motivo di astensione, e non può rifiutare di eseguire gli incarichi ricevuti, avendo prestato con quella iscrizione un assenso preventivo alla nomina;

che, in definitiva, gli erronei presupposti interpretativi e l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento minano irrimediabilmente l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, in guisa tale da determinare la loro manifesta inammissibilità (*ex multis*, con riguardo alla erroneità del presupposto interpretativo, sentenza n. 241 del 2015 e ordinanza n. 187 del 2015, nonché sentenze n. 218 del 2014 e n. 249 del 2011; con riguardo all'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, sentenze n. 60, n. 27 e n. 18 del 2015; ordinanze n. 209, n. 115 e n. 90 del 2015).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, 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. 131, comma 4, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 101 e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario della Spezia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

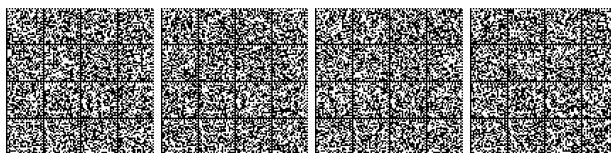
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 137

*Ordinanza 18 maggio - 10 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Collocamento a riposo anticipato d'ufficio e contestuale risoluzione del rapporto di lavoro del personale provinciale con diritto a pensione.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), art. 29.

## 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, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

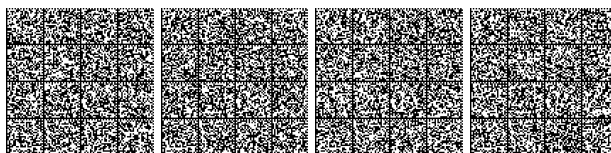
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24-29 luglio 2015, depositato in cancelleria il 30 luglio 2015 ed iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2015.

Udito nella camera di consiglio del 18 maggio 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto che, con ricorso spedito il 24 luglio 2015, pervenuto al destinatario il 29 luglio 2015 e depositato il giorno successivo (reg. ric. n. 78 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione principale di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), in riferimento agli artt. 3, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera o), e terzo comma, e 119 della Costituzione;

che l'impugnato art. 29 - il quale, come le altre disposizioni della legge provinciale n. 6 del 2015, è applicabile al «personale della Provincia e degli enti pubblici da essa dipendenti o il cui ordinamento rientra nella competenza legislativa propria o delegata della Provincia» (art. 1 della legge provinciale n. 6 del 2015) - sotto la rubrica «Collocamento a riposo d'ufficio», stabilisce che «Al fine di favorire il ricambio generazionale e il contenimento delle spese di personale degli enti di cui all'articolo 1, la Giunta provinciale stabilisce il collocamento a riposo d'ufficio e la contestuale risoluzione del rapporto di lavoro del personale con diritto a pensione tenendo conto dei seguenti criteri: a) un'età anagrafica non inferiore a 63 anni e non superiore all'età prevista per la pensione di vecchiaia; b) graduale riduzione dell'età anagrafica per il collocamento a riposo d'ufficio, garantendo comunque la permanenza in servizio fino all'età anagrafica necessaria per escludere la riduzione della pensione; c) previsione del trattamento in servizio oltre il termine di cui alla lettera a) al fine di maturare il diritto alla pensione, e comunque non oltre l'età prevista dalla normativa vigente per i dipendenti pubblici [comma 1]. In deroga al comma 1 trovano applicazione le specifiche disposizioni statali vigenti per la dirigenza medica e sanitaria [comma 2]»;

che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione eccede la competenza legislativa attribuita alla Provincia autonoma di Bolzano dagli artt. 8, 9 e 10 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato



con il 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 non contemplano la materia «previdenza sociale», nella quale ha invece legislazione esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *o*), Cost., lo Stato;

che, secondo lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione censurata viola gli artt. 3, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *o*), e terzo comma, e 119 Cost., perché disciplina «l'anticipo del trattamento di fine rapporto o di fine servizio» in modo difforme dalla normativa dettata in materia dallo Stato con le disposizioni - costituenti parametri interposti - dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dell'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, dell'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, e del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122;

che l'art. 29 della legge provinciale n. 6 del 2015 si porrebbe in contrasto anche con l'art. 3 Cost., perché viola il «diritto di uguaglianza dei cittadini su tutto il territorio nazionale»;

che, sempre secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, essendo «suscettibile di determinare maggiori oneri per la finanza pubblica», violerebbe inoltre gli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., là dove questo riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», nonché l'art. 119 Cost., là dove prevede che le Regioni e le Province concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea;

che la Provincia autonoma di Bolzano non si è costituita in giudizio;

che, nelle more di questo, l'art. 23, comma 1, lettera *f*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), ha abrogato la disposizione impugnata;

che il 22 dicembre 2015 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato atto di rinuncia al ricorso, approvata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 4 dicembre 2015, con la motivazione che, a seguito della menzionata sopravvenienza normativa, «appaiono venute meno le ragioni che hanno condotto all'impugnativa»;

che il 9 febbraio 2016 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato la nota dell'Avvocatura della Provincia autonoma di Bolzano protocollo n. 17.01.02/14189/57952 del 1° febbraio 2016, indirizzata alla stessa Avvocatura generale, con la quale veniva comunicato che la Giunta della Provincia autonoma, con la deliberazione n. 30 del 19 gennaio 2016 (allegata alla nota e anch'essa depositata), ha accettato la rinuncia al ricorso e veniva richiesto all'Avvocatura statale di volere provvedere, stante la mancata costituzione in giudizio della Provincia, al deposito, oltre che della stessa nota, anche della menzionata deliberazione della Giunta provinciale.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione principale di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), in riferimento agli artt. 3, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *o*), e terzo comma, e 119 della Costituzione;

che la Provincia autonoma di Bolzano non si è costituita in giudizio;

che, conformemente alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 4 dicembre 2015, il ricorrente ha rinunciato al ricorso;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Provincia convenuta, l'intervenuta rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (da ultimo, ordinanze n. 27 del 2016, n. 199, n. 134 e n. 9 del 2015).



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Silvana SCIARRA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160137

N. 138

*Ordinanza 18 maggio - 10 giugno 2016*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Finanza pubblica - Contributo alla finanza pubblica delle autonomie speciali - Accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorsi della Regione Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano.**

- Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 17 giugno 2014 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

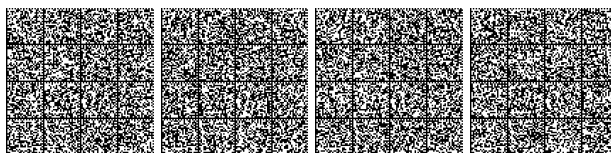
composta dai signori:

*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, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 17 giugno 2014 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento), promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Provincia autonoma di Bolzano, con ricorsi notificati il 21-26 agosto e il 25-29 agosto 2014, depositati in cancelleria il 22 agosto ed il 9 settembre 2014 ed iscritti ai nn. 9 e 11 del registro conflitti tra enti 2014.



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

udito nella camera di consiglio del 18 maggio 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che, con i ricorsi iscritti rispettivamente al reg. ric. n. 9 e n. 11 del 2014, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la Provincia autonoma di Bolzano hanno proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato per l'annullamento del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 17 giugno 2014 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento);

che in particolare la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del citato decreto in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 119, della Costituzione, ai principi di leale collaborazione e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., agli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), 4, 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione agli artt. 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta);

che in particolare la Provincia autonoma di Bolzano ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del citato decreto in riferimento al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., agli artt. 75, 79, 103, 104 e 107 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 all'art. 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010);

che con riguardo a tutti i ricorsi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendone il rigetto, in quanto le censure mosse alle norme impugnate sarebbero inammissibili o, comunque, non fondate;

che successivamente, a seguito degli accordi in materia di finanza pubblica conclusi con il Governo rispettivamente il 21 luglio 2015 ed il 15 ottobre 2014, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la Provincia autonoma di Bolzano hanno rinunciato ai propri ricorsi;

che dette rinunce sono state accettate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato che i ricorsi indicati in epigrafe, avendo ad oggetto il medesimo atto, censurato in riferimento a parametri in larga misura coincidenti, vanno riuniti;

che con riguardo alle questioni da scrutinare in questa sede vi è stata per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e per la Provincia autonoma di Bolzano rinuncia da parte delle ricorrenti ed accettazione ad opera del Presidente del Consiglio dei ministri;

che la rinuncia al ricorso per conflitto di attribuzione tra enti accettata dalla controparte costituita determina, ai sensi dell'art. 25, comma 5, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara estinti i processi.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 139

*Ordinanza 18 maggio - 10 giugno 2016*

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Immunità parlamentare - Procedimento penale a carico di senatore - Conflitto sollevato dal Tribunale ordinario di Bergamo contro il Senato della Repubblica.**

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015 (Doc. IV-ter, n. 4).

## 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, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal sen. Roberto Calderoli nei confronti dell'on. Cécile Kyenge Kashetu, promosso dal Tribunale ordinario di Bergamo, con ricorso depositato in cancelleria il 29 gennaio 2016 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2016, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 18 maggio 2016 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 29 gennaio 2016, il Tribunale ordinario di Bergamo ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica di affermare, con deliberazione del 16 settembre 2015 (Doc. IV-ter, n. 4), che le dichiarazioni rese dal sen. Roberto Calderoli nei confronti dell'on. Cécile Kyenge Kashetu, all'epoca dei fatti Ministro per l'integrazione, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, come tali insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, e di annullare conseguentemente la predetta deliberazione del Senato della Repubblica;

che il ricorrente premette di essere investito del procedimento penale nei confronti del sen. Roberto Calderoli, imputato del reato previsto e punito dagli artt. 595, terzo comma, del codice penale, e 3 del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122 (Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, perché, «alla presenza di una vasta platea di circa 1.500 spettatori durante un comizio tenutosi alla festa indetta dalla Lega Nord» il 13 luglio 2013 presso Treviglio, offendeva l'onore e il decoro del Ministro per l'integrazione *pro tempore*, assimilando l'on. Kyenge a un orango;

che, secondo il ricorrente, vi sarebbe l'aggravante di aver recato offesa mediante comizio, quale particolare mezzo di pubblicità, e di aver commesso il fatto per finalità di discriminazione razziale;

che le frasi utilizzate dal sen. Calderoli, analiticamente riportate nell'atto introduttivo del giudizio, sono state poi ampiamente diffuse da organi di stampa a tiratura nazionale;



che, con votazioni per parti separate, il Senato della Repubblica, nella seduta del 16 settembre 2015, esprimeva voto favorevole alla relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sull'insindacabilità del fatto ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 122 del 1993, e voto contrario sull'insindacabilità del fatto ai sensi dell'art. 595, terzo comma, cod. pen.;

che, secondo il Tribunale ricorrente, compito delle Camere, ai sensi degli artt. 68, primo comma, Cost. e 4 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), sarebbe esclusivamente quello di valutare la sussistenza o meno del nesso tra opinioni espresse dal parlamentare ed esercizio delle relative funzioni, mentre sarebbe riservata alla giurisdizione la «qualificazione giuridica del fatto»;

che il Senato della Repubblica, «ritenendo la sindacabilità del reato-base e l'insindacabilità della circostanza aggravante», avrebbe quindi invaso un «settore riservato alla giurisdizione»;

che, in ogni caso, le dichiarazioni oggetto del procedimento penale non sarebbero coperte dalla garanzia di cui all'art. 68, primo comma, Cost. - come, invece, ritenuto dal Senato della Repubblica - non potendosi individuare uno specifico «nesso funzionale» tra le dichiarazioni rese extra moenia e l'attività parlamentare, ravvisabile solo quando sussista una «sostanziale identità di contenuto» tra l'atto parlamentare e detta manifestazione di pensiero;

che, in particolare, le dichiarazioni extra moenia oggetto del presente conflitto non potrebbero ritenersi funzionalmente collegate ai due atti di sindacato ispettivo richiamati nella relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (atto n. 4-00166 del 14 maggio 2013 e atto n. 4-00324 del 6 giugno 2013), nei quali si contestava la definizione operata dall'on. Kyenge della clandestinità come «non reato», qualificandola piuttosto come «un'istigazione a delinquere in nome della rivendicazione di un diritto inesistente»;

che «l'assimilazione di una signora di colore ad un orango» da un lato giustificerebbe in astratto la contestazione della natura razzista dell'insulto e dall'altro ne escluderebbe ogni possibile collegamento con qualsiasi attività parlamentare;

che le dichiarazioni in discussione non potrebbero ritenersi neppure vagamente attinenti ad un contesto politico, dovendo in ogni caso la cognizione in merito alla loro effettiva idoneità a integrare o meno il delitto in contestazione essere riservata, anche in forza di precetti costituzionali (artt. 27, 101 e 102 della Costituzione), all'autorità giudiziaria ordinaria;

che, infine, sussisterebbero sia i presupposti soggettivi del conflitto - essendo il Tribunale competente a decidere sull'asserita illiceità delle condotte oggetto di contestazione in sede penale - sia i presupposti oggettivi, lamentando il ricorrente la lesione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, in conseguenza della deliberazione del Senato della Repubblica.

Considerato che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), a delibare, senza contraddittorio, in ordine all'ammissibilità del conflitto di attribuzione, sotto il profilo della ricorrenza della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza» e della sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo, restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità;

che, a tale fine, non rileva la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo, bensì la sua rispondenza ai contenuti richiesti dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 24, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex plurimis*: sentenza n. 315 del 2006; ordinanze n. 91 del 2016, n. 271 e 161 del 2014, n. 296 e 151 del 2013);

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione del Tribunale ordinario di Bergamo a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli;

che, allo stesso modo, deve essere riconosciuta la legittimazione del Senato della Repubblica ad essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, il ricorrente lamenta l'invasione della propria sfera di competenza, in quanto il Senato della Repubblica avrebbe proceduto ad una qualificazione giuridica del fatto, «ritenendo la sindacabilità del reato-base e l'insindacabilità della circostanza aggravante»;



che, sempre con riguardo al profilo oggettivo, il ricorrente lamenta, altresì, la lesione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante al Senato della Repubblica di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un membro di quel ramo del Parlamento ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte (da ultimo, ordinanze n. 91 del 2016, n. 286, 161, 150 e 53 del 2014).

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto dal Tribunale ordinario di Bergamo nei confronti del Senato della Repubblica, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*2) dispone:*

*a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al predetto giudice, che ha proposto il conflitto di attribuzione;*

*b) che il ricorso e la presente ordinanza siano notificati, a cura del ricorrente, al Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

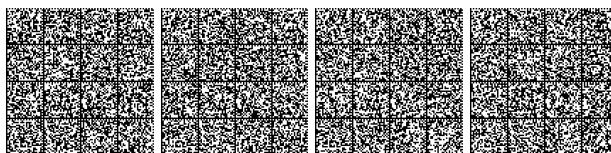
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 114

*Ordinanza del 29 luglio 2014 della Commissione tributaria provinciale di Milano sui ricorsi riuniti proposti da Ghenea Gabriel contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale II di Milano.*

**Contenzioso tributario - Controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate - Introduzione degli istituti del reclamo e della mediazione.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 17-bis, introdotto dal[l'art. 39, comma 9, del] decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI MILANO

## SEZIONE 43

Riunita con l'intervento dei signori:

Brecciaroli Paolo, Presidente;

Astegiano Giancarlo, relatore;

Barbata Agostino Maria Calog, giudice;

Ha emesso la seguente ordinanza, sul ricorso n. 10824/12 depositato il 4 dicembre 2012, avverso avviso di accertamento n. T9D013C03961/2012 IRPEF - Altro 2007;

Contro Ag. Entrate Direzione provinciale II di Milano, proposto dal ricorrente: Ghenea Gabriel, via G. Buzzoni 2 - 20068 Peschiera Borromeo MI, difeso da: Ghenea Avv. Ionela Eugenia, via B. Nigra, 2 - 20068 Peschiera Borromeo MI, sul ricorso n. 10825/12 depositato il 4 dicembre 2012, avverso avviso di accertamento n. T9D013C03962/2012 Irp ef - Altro 2008 contro: Ag. Entrate Direzione provinciale II di Milano, proposto dal ricorrente: Ghenea Gabriel via G. Buzzoni 2 - 20068 Peschiera Borromeo MI, difeso da: Ghenea Avv. Ionela Eugenia, via B. Nigra, 2 - 20068 Peschiera Borromeo MI.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI MILANO

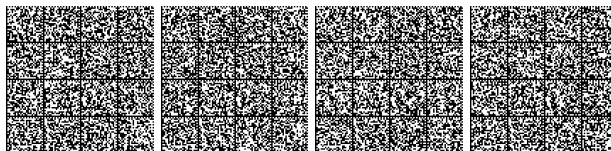
## SEZIONE 43

Ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento originato dai ricorsi riuniti n. 10824/12 e n. 10825/12, entrambe depositati in data 4 dicembre 2012, proposti da Ghenea Gabriel, difeso dall'avv. Ionela Eugenio Ghenea;

Contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale II di Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, difeso in proprio, avverso avviso di accertamento n. T9D013C03961/2012 e n. T9D013C03962/2012.

Visti i ricorsi proposti dal signor Gabriel Ghenea avverso gli avvisi di accertamento n. T9D013C03961/2012, e n. T9D013C03962/2012 emessi dall'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale I di Milano, notificati in data 25 luglio 2012, con i quali si chiede al ricorrente di versare, rispettivamente, le maggiori imposte accertate in relazione all'esercizio 2007 ed all'esercizio 2008, oltre alle sanzioni;

Visto l'atto di costituzione dell'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale I di Milano che ha pregiudizialmente proposto eccezione di inammissibilità dei ricorsi introduttivi del giudizio per violazione dell'art. 17-bis del decreto legi-



slativo 31 dicembre 1992, n. 546, non risultando che il ricorrente avesse presentato il reclamo obbligatorio preventivo, considerato che entrambe le controversie erano riferite a contestazioni di importo inferiore ad euro 20.000 notificate successivamente al 1° aprile 2012;

Vista l'eccezione di legittimità costituzionale del citato art. 17-*bis* del decreto legislativo n. 546 del 1992, prospettata dal ricorrente che ha richiamato la violazione degli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione;

Considerato che la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-*bis* del decreto legislativo n. 546 del 1992 è rilevante ai fini della decisione del presente giudizio poiché alla stessa occorre riferirsi per verificare l'ammissibilità dei ricorsi;

Ritenuto, inoltre, che la questione sia da ritenere non manifestamente infondata per i motivi di seguito esposti;

#### OSSERVA

1. Il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, conv. dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 ha introdotto il reclamo obbligatorio in relazione ad alcune controversie tributarie, disciplinando i profili sostanziali e procedurali, introducendo nel decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 l'art. 17-*bis*.

Il nuovo istituto prevede che «Per le controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate, chi intende proporre ricorso è tenuto preliminarmente a presentare reclamo secondo le disposizioni seguenti ed è esclusa la conciliazione giudiziale di cui all'art. 49 (comma 1).

La norma stabilisce, inoltre, che «la presentazione del reclamo è condizione di ammissibilità del ricorso» e che «l'inammissibilità è rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio» (comma 2).

Il reclamo deve essere «presentato alla Direzione provinciale o alla Direzione regionale che ha emanato l'atto, le quali provvedono attraverso apposite strutture diverse ed autonome da quelle che curano l'istruttoria degli atti reclamabili (comma 5).

Qualora l'organo che ha ricevuto il reclamo non intenda accoglierlo deve formulare «d'ufficio una proposta di mediazione avuto riguardo all'eventuale incertezza delle questioni controverse, al grado di sostenibilità della pretesa e al principio di economicità dell'azione amministrativa» (comma 8).

«Decorsi novanta giorni senza che sia stato notificato raccoglimento del reclamo o senza che sia stata conclusa la mediazione, il reclamo produce gli effetti del ricorso» e i termini di cui agli articoli 22 e 23 dello stesso decreto legislativo n. 546 del 1992 decorrono dalla predetta data, a meno che l'Agenzia delle entrate non respinga il reclamo in data antecedente, nel qual caso i predetti termini decorrono dal ricevimento del diniego (comma 9).

In relazione alle spese del successivo giudizio, la disposizione in esame prevede che «nelle controversie di cui al comma 1 la parte soccombente è condannata a rimborsare, in aggiunta alle spese di giudizio, una somma pari al 50 per cento delle spese di giudizio a titolo di rimborso delle spese del procedimento disciplinato dal presente articolo» (comma 10).

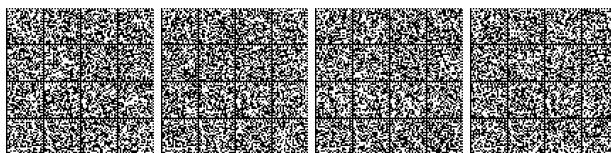
2. Il reclamo che deve essere proposto nella materia tributaria, così come disciplinato dal citato art. 17-*bis* del decreto legislativo n. 546 del 1992, ha natura amministrativa, come si evince dalla sua collocazione all'interno, del Titolo I, Capo II del decreto legislativo n. 546, dalla formulazione letterale del comma 2 che indica il reclamo quale condizione di ammissibilità dell'azione e dal comma 9 che specifica che in caso di mancata conclusione del procedimento entro 90 giorni si trasforma in atto introduttivo del giudizio.

In particolare si tratta di un ricorso amministrativo diretto alla stessa Autorità che ha emanato l'atto che deve provvedere in proposito, sia pure avvalendosi dell'attività di un ufficio diverso (comma 5).

3. La disciplina contenuta nell'art. 17-*bis* del decreto legislativo n. 546 del 1992, presenta alcuni profili in relazione ai quali sussistono fondati dubbi di contrasto con le previsioni contenute negli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, in relazione agli aspetti di seguito esposti.

3.1. Con riferimento all'art. 3 della Costituzione occorre osservare che la disposizione in questione impedisce in ragione del limite di cui all'importo stabilito di ventimila euro la proposizione di azioni con riferimento ai soli tributi di competenza dell'Agenzia delle entrate. Al contrario, in relazione agli altri tributi pretesi da altre amministrazioni impositrici non esiste l'obbligo di attivare la procedura di reclamo, creando, in questo modo una situazione di disparità di trattamento fra i soggetti che devono adempiere a prescrizioni tributarie differenti.

La decadenza prevista dal comma 2 impedisce di agire in giudizio solamente in relazione ad alcuni tributi, mentre non opera in relazione a tutti gli altri e, quindi, in relazione ai tributi di competenza dell'Agenzia delle entrate viene



previsto un onere che non trova alcuna giustificazione né in relazione alla natura del tributo né alla qualificazione soggettiva dell'Agenzia delle entrate, creando in questo modo una disparità di trattamento fra situazioni sostanzialmente analoghe.

Inoltre, la soglia dei ventimila euro discrimina, senza che sia evidenziata alcuna ragione contraria che giustifichi il diverso trattamento dei soggetti sottoposti all'imposizione tributaria, la situazione dei contribuenti a causa di un mero dato quantificativo che non trova riscontro in altri istituti del diritto tributario.

Sempre in relazione all'art. 3 della Costituzione, occorre sottolineare che la sanzione dell'inammissibilità dell'azione giudiziaria conseguente al mancato esperimento del reclamo disciplinato dall'art. 17-*bis* provoca una ingiustificata discriminazione tra il diritto del contribuente a corrispondere il giusto tributo e la potestà impositiva dell'Agenzia delle entrate — essendo il ricorso a detto istituto previsto solo per i tributi di competenza di quest'ultima, si ripete — non risultando possibile individuare le esigenze di ordine generale e superiori finalità di giustizia che giustifichino la necessità della proposizione di un reclamo preventivo in presenza di altri strumenti deflattivi del contenzioso (quali l'autotutela, l'obbligo del preventivo contraddittorio, l'accertamento con adesione), cosicché il reclamo oggetto di esame in questa sede appare quale atto di aggravio del procedimento, idoneo, in caso di mancata proposizione, a pregiudicare il contribuente che è privato della possibilità di agire in giudizio.

Da ultimo, la violazione dell'art. 3 risulta anche in relazione alla circostanza che solo a seguito della proposizione del ricorso giurisdizionale il contribuente può adire la tutela cautelare, creandosi un'evidente situazione di disparità di trattamento fra i contribuenti che possono agire in giudizio (debito superiore ai 20.000 euro in relazione ai tributi di competenza dell'Agenzia delle entrate e debito di qualsivoglia ammontare riferito a tributi di competenza di altri Enti impositori) e quelli che devono ricorrere alla mediazione che devono attendere la conclusione della stessa, anche in presenza di atti esecutivi.

Infatti, come noto l'art. 47 del decreto legislativo n. 546 del 1992 condiziona la possibilità di adire la tutela cautelare ad una valida instaurazione del contraddittorio giudiziale relativo al processo sul merito dell'atto del quale si invoca la sospensione dell'efficacia, poichè il comma 1 della norma appena richiamata richiede che siano osservate le disposizioni di cui all'art. 22 relative alla costituzione in giudizio del ricorrente e il comma 6 stabilisce che nei casi nei quali l'atto venga sospeso la trattazione del merito deve essere fissata non oltre novanta giorni dalla pronuncia.

L'esclusione dalla possibilità di adire con immediatezza alla tutela cautelare in relazione ad una sola tipologia contenziosa (riferito a tributi di competenza dell'Agenzia delle entrate, con debito inferiore ai 20.000 euro) è lesiva dei diritti del contribuente interessato alla limitazione poichè irrazionale, contraria al principio di uguaglianza e ingiustificato, trattandosi della tutela giurisdizionale di posizioni giuridiche soggettive che devono essere garantite nei casi nei quali l'atto sia immediatamente esecutivo (avvisi di accertamento disciplinati a seguito dell'art. 29 del decreto-legge n. 78 del 2010; cartelle esattoriali (art. 36-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 e 54-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972).

3.2. Con riferimento all'art. 24 della Costituzione, la Sezione evidenzia che la norma richiamata sopra limita la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi sino ad escluderla del tutto qualora non venga esperita una preventiva fase amministrativa che risulta imposta a pena d'inammissibilità, violando, in questo modo, il diritto di azione in giudizio garantito dal richiamato art. 24 della Costituzione.

In sostanza, la disciplina dell'istituto risultante dall'art. 17-*bis* del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 comprime un diritto garantito a livello costituzionale ad ogni soggetto poichè subordina, in concreto, la possibilità di agire all'esperimento di un procedimento amministrativo.

In proposito, occorre sottolineare che la sanzione dell'inammissibilità del ricorso causata dalla omessa presentazione di un reclamo o ricorso amministrativo è stata censurata in più occasioni dal Giudice delle leggi per violazione dell'art. 24 della Costituzione. In particolare, è stato rilevato che se anche in linea di principio l'accesso alla tutela giurisdizionale può essere subordinato a rimedi di tipo amministrativo, contrastano con l'art. 24 della Costituzione previsioni legislative che «comportino una compressione penetrante del diritto di azione, ostacolandone o rendendone difficoltoso l'esercizio, in particolare comminando la sanzione della decadenza», con conseguente perdita del diritto (per tutte: Corte costituzionale 11 dicembre 1989, n. 530; id, 18 gennaio 1991, n. 15; Inoltre: id, 24 febbraio 1995, n. 56).

Risultano legittime norme che differiscano temporaneamente il ricorso all'Autorità giudiziaria in presenza di necessità particolari, ma contrastano con l'art. 24 della Costituzione disposizioni che rendano impossibile l'azione in ragione di attività di tipo amministrativo che il soggetto interessato sia tenuto ad esperire prima di adire il giudice.

Nel caso di specie, la complessiva disposizione del citato art. 17-*bis* pone un serio ostacolo ad una categoria di contribuenti che possono adire la via giudiziaria solo dopo l'esperimento di un ricorso amministrativo e decadono da quest'ultima possibilità se omettono la fase amministrativa.



3.3. Con riferimento all'art. 111 della Costituzione, occorre sottolineare che il procedimento amministrativo disciplinato dall'art. 17-bis comporta un'eccessiva dilatazione dei tempi di introduzione del giudizio tributario, con conseguente violazione dell'art. 111 in relazione alla prospettiva della ragionevole durata del giudizio, al fine di soddisfare la pretesa che la parte intende azionare.

In disparte altre considerazioni e sotto un profilo parzialmente diverso, occorre rilevare che il tempo necessario per l'esperimento del procedimento amministrativo che deve precedere il giudizio potrebbe recare nocumento alla parte istante, in considerazione della circostanza che, decorsi sessanta giorni dalla notifica, gli avvisi di accertamento e le cartelle di pagamento diventano immediatamente esecutive ed il contribuente non può proporre istanza di sospensione poiché il giudizio non è ancora instaurato (art. 47 del decreto legislativo n. 546 del 1992).

Sempre in relazione all'art. 111 della Costituzione ed ai principi che devono informare il processo, occorre evidenziare che il procedimento in questione non è stato delineato come quello previsto in relazione al giudizio civile nel quale è garantita la terzietà del soggetto al quale è affidata l'attività di mediazione. Nel caso di specie, l'organo investito del reclamo, a pena di decadenza, è rappresentato dalla stessa Amministrazione che ha emanato il provvedimento e, conseguentemente, può ritenersi che la norma non abbia previsto un autonomo procedimento deflattivo ma, semplicemente, subordinato il diritto di agire in giudizio al previo esperimento di un ricorso amministrativo alla stessa Autorità che ha emanato il provvedimento.

In proposito, è appena il caso di osservare che l'organo al quale deve essere affidata un'attività di mediazione deve avere natura terza e non può essere individuato in un'articolazione amministrativa di una delle parti, vale a dire, nel caso di specie, in un ufficio, sia pure diverso, della stessa Amministrazione tributaria che ha emanato l'atto oggetto di contestazione. Trattando della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili, il giudice delle leggi, con la pronuncia n. 272 del 2012, ha osservato che l'istituto della mediazione come strumento deflattivo del contenzioso trova il suo fondamento anche nel diritto comunitario (le conclusioni adottate dal Consiglio nel maggio del 2000; il libro verde, presentato dalla Commissione nell'aprile del 2002; la direttiva numero 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in data 21 maggio 2008; la risoluzione del Parlamento europeo in data 13 settembre 2011; la risoluzione del Parlamento europeo in data 25 ottobre 2011, con particolare riferimento al paragrafo 31, sesto capoverso). La Corte costituzionale ha precisato, inoltre, che dal diritto comunitario si evince, da un lato, che la finalità deflattiva dell'istituto della mediazione deve essere raggiunta in forza dell'autorevolezza e dell'utilità concreta della mediazione e non con strumenti di obbligatorietà del ricorso ad essa e, dall'altro, che la mediazione deve svolgersi in modo imparziale rispetto alle parti coinvolte (art. 4 della direttiva numero 2008/52/CE).

*P.Q.M.*

*La Commissione, sciolta la riserva assunta in data 3 giugno 2013,*

*visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,*

*ritenuta non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, introdotto dal decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, conv. dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, in relazione agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione,*

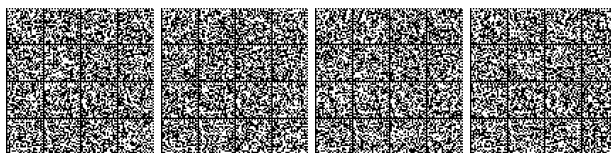
*sospende i giudizi riuniti n. 10824/12 e n. 10825/12 e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina alla Segreteria, ai sensi e per gli effetti dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, comunicandola, altresì, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso nella Camera di consiglio del 3 giugno 2013.

*Il Presidente:* BRECCIAROLI

*L'estensore:* ASTEGIANO



## N. 115

*Ordinanza del 17 marzo 2016 della Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale regionale per le Marche  
nel giudizio pensionistico proposto da De Benedictis Domenico contro INPS*

**Previdenza - Trattamento di quiescenza dei pubblici dipendenti - Esclusione dal beneficio della maggiorazione del 18% della quota parte di stipendio di importo pari all'ex voce retributiva indennità integrativa speciale.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 220, come modificato dall'art. 22 della legge 29 aprile 1976, n. 177 (Collegamento delle pensioni del settore pubblico alla dinamica delle retribuzioni. Miglioramento del trattamento di quiescenza del personale statale e degli iscritti alle casse pensioni degli istituti di previdenza).

## LA CORTE DEI CONTI

## SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE

Nella persona del Giudice unico nella materia pensionistica Cons. Giuseppe De Rosa ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 21796/PC del registro di Segreteria presentato il 17 aprile 2015 dal sig. De Benedictis Domenico, nato a Valle Castellana (TE) il 29 settembre 1949 e residente ad Ascoli Piceno (AP) in via delle Zinnie n. 19/B, nei confronti dell'INPS, per il riconoscimento di un più favorevole trattamento pensionistico;

Udito, nella pubblica udienza del 29 gennaio 2016, l'avvocato Italo Pierdominici, per l'INPS; presente il ricorrente; Visti gli altri atti e documenti tutti di causa.

## FATTO

Con il ricorso all'esame, il ricorrente - ex dirigente di Trenitalia S.p.a. cessato dal servizio il 25 febbraio 2011 con diritto a trattamento pensionistico erogato dalla specifica gestione - censurava che nel prospetto di calcolo della propria pensione erroneamente l'Istituto previdenziale aveva:

scorporato dall'ultimo stipendio percepito l'importo relativo alla soppressa voce retributiva "indennità integrativa speciale" (nel prosieguo: i.i.s.), per poi applicare la maggiorazione del 18% ex art. 22 della legge n. 177 del 1976 sulla parte residua;

del pari, scorporato dall'"Assegno personale pensionabile - ex Premio di Esercizio" - o 14ª mensilità - l'importo relativo alla soppressa voce retributiva "Superminimo individuale" (pari a euro 1.139,71), per poi applicare la maggiorazione del 18% ex art. 22 della legge n. 177 del 1976 sulla parte residua.

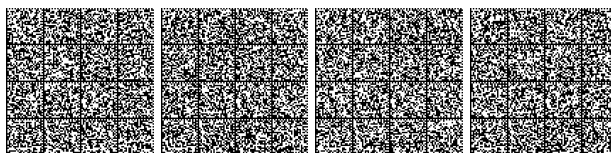
Risultava dagli atti che:

con raccomandata del 29 ottobre 2012 l'interessato domandava all'INPS di Teramo di rettificare il proprio trattamento pensionistico con la determinazione della base pensionabile mediante maggiorazione dell'intero Trattamento retributivo individuale ("TEI") ivi incluso l'importo equivalente a quello dell'ex voce "i.i.s." e dell'intero importo dell'"Assegno personale pensionabile - Ex premio di esercizio" comprensivo dell'ammontare relativo alla ex voce retributiva "superminimo individuale";

in mancanza di risposta alla predetta richiesta, l'interessato proponeva in data 4 giugno 2013 ricorso al Comitato amministratore del Fondo dipendenti delle Ferrovie dello Stato (asserito senza risposta e, pertanto, tacitamente rigettato).

Nella sede giurisdizionale, in particolare, il pensionato sosteneva che:

l'art. 22 della legge n. 177 del 1976 esprimeva un principio di tassatività per quanto concernente l'incrementabilità del 18% ai fini pensionistici degli emolumenti diversi dallo stipendio (rif.: "assegni e indennità") percepiti dal personale ferroviario già iscritto al Fondo pensioni, ma "ovviamente" la norma salvaguardava l'integrale applicabilità della maggiorazione del 18% allo stipendio o stipendio tabellare in godimento al momento della cessazione del servizio, rispetto al quale non poneva limitazione alcuna;



il “T.E.I.”, del quale il ricorrente era in godimento alla data di cessazione del servizio, aveva natura sicuramente stipendiale e costituiva — al di là della denominazione meramente formale — lo “stipendio tabellare” ovvero “stipendio” riguardato dall’art. 22 della legge n. 177 del 1976, ove si fosse considerato che lo stesso rappresentava il solo e unico corrispettivo sinallagmatico pertanto fondamentale ed esclusivo previsto dal C.C.N.L. di categoria per la prestazione dedotta nel rapporto di lavoro;

detta retribuzione fissa, continuativa, predeterminata, ordinaria e periodica integrava quindi gli estremi della fattispecie dello “stipendio” in senso stretto, di cui all’art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973, come modificato da ultimo dall’art. 22 della legge n. 177 del 1976;

lo stesso INPS, in sede di determinazione della base pensionabile, aveva considerato il “T.E.I.” in godimento alla data di cessazione del servizio come l’“ultimo stipendio” come evidenziato nei prospetti allegati al ricorso stesso;

illegittimamente, dunque, l’Istituto aveva sottratto dallo “stipendio tabellare” (vale a dire il “T.E.I.”) l’importo mensile di euro 745,76 pari alla voce retributiva soppressa dell’ex “i.i.s.” (del quale il ricorrente era in godimento prima dell’applicazione del CCNL dei dirigenti industriali del 30 ottobre 1998), per poi effettuare la rivalutazione del 18% sulla parte residua; dall’avvenuto conglobamento dell’i.i.s. nello stipendio tabellare, di cui l’indennità era divenuta parte integrante, sostanziale e inseparabile, non poteva che conseguire anche la relativa maggiorazione del 18% nell’ambito della base pensionabile;

da quanto esposto non poteva che derivare la perdita di qualsiasi rilevanza ed efficacia giuridica di norme pregresse in ordine alla preclusione della maggiorazione del 18% della i.i.s. (art. 15, legge n. 724 del 1994), in quanto fondate sul presupposto dell’autonomia di una voce retributiva cancellata dall’ordinamento e il cui importo era divenuto a tutti gli effetti parte integrante dello “stipendio”; tanto più, si affermava, che Trenitalia aveva applicato le trattenute previdenziali sull’intero importo del “T.E.I.” maggiorato del 18% complessivo, dunque, della quota parte di esso afferente alla ex “i.i.s.”;

con la domanda di ricorso, pertanto, non si chiedeva la maggiorazione del 18% dell’i.i.s., bensì l’esatta determinazione dello stipendio tabellare (“T.E.I.”) da assoggettare alle modalità di computo previste dall’art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973;

la soluzione prospettata nel gravame risultava in linea con la plurima giurisprudenza della Corte dei conti (rif.: Sezione di controllo sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, n. 2 del 24 marzo 2004; Sezioni giurisdizionali Puglia, sentenza n. 454 del 2014; Marche, sentenze n. 66 del 2012 e n. 380 del 2008; Sezioni riunite Sicilia, sentenza n. 46 del 2010; Liguria, sentenza n. 771 del 2007; Emilia Romagna, sentenza n. 946 del 2007);

la predetta soluzione trovava ulteriore conferma nella “Nota a verbale” riportata in calce all’art. 63 del CCNL delle Attività ferroviarie del 16 aprile 2003, vigente al momento della cessazione del ricorrente e applicabile a tutto il personale con qualifica diversa da quella di dirigente di Trenitalia S.p.a., a mente della quale: “Le parti confermano che le voci retributive di cui al punto 1.1. e al p. 6 del presente articolo (n.d.r.: i cc.dd. “Minimi contrattuali” comprensivi dell’ex indennità di contingenza ovvero dell’indennità integrativa speciale ex legge n. 324 del 1959 e successive modificazioni nonché dell’E.D.R. di cui al Protocollo interconfederale del 31 luglio 1992) sono elemento dello “stipendio” ai sensi di quanto previsto dall’art. 220 del T.U. n. 1092 del 1973, come sostituito dall’art. 22 della legge n. 177 del 1976 e successive modifiche e integrazioni; tale contenuto dispositivo si affermava applicabile ai dirigenti per l’effetto dell’ellittico rinvio operato dall’art. 27 del CCNL dirigenti d’azienda;

le voci retributive precedentemente godute dal personale poi conglobate nello stipendio, tra cui l’i.i.s., avevano generato una eccedenza di retribuzione che le parti stipulanti avevano ritenuto di salvaguardare come “Assegno personale pensionabile” (A.P.P.) non riassorbibile denominato “Elemento retributivo individuale” (E.R.I.) (rif. art. 63 del CCNL del 16 aprile 2003 e art. 28 del Contratto aziendale del Gruppo SF e Accordo di confluenza al CCNL delle attività Ferroviarie del 16 aprile 2003);

considerazioni analoghe a quelle svolte per l’ex “i.i.s.” valevano per lo scomputo della somma corrispondente alla voce retributiva soppressa “Superminimo individuale” (anch’essa non più riportata nei cedolini stipendiali identicamente alla ex per effetto della modifica apportata dalle parti stipulanti alle clausole della contrattazione collettiva con decorrenza 1° gennaio 2005, la voce “Superminimo”, che non concorreva alla determinazione dell’ “Assegno pensionabile - ex premio di esercizio” ex accordo del 30 ottobre 1998 era stata soppressa e il relativo importo era stato conglobato in quello dello stipendio tabellare (“T.E.I.”) il quale, come già il “Minimo contrattuale base”, concorreva e — ora come “T.E.I.” — continuava a concorrere alla determinazione di detto “Assegno pensionabile — ex premio di esercizio”, con esso anzi identificandosi e coincidendo in tutto e per tutti i relativi effetti; tale disposizione rimaneva immutata a seguito del rinnovo del C.C.N.L. dei dirigenti d’azienda del 25 novembre 2009, ex art. 3, comma 6, dello



stesso C.C.N.L., vigente al momento della cessazione del servizio del ricorrente; (“Assegno personale pensionabile - ex premio di esercizio” o 14<sup>a</sup> mensilità, pertanto, era pari al “T.E.I.” maggiorato del 20% ex accordo del 30 ottobre 1998, a sua volta da incrementare del 18% ai sensi dell’art. 22 della legge n. 177 del 1976.

Nel gravame si concludeva:

per la dichiarazione del diritto alla determinazione della base pensionabile con maggiorazione del 18% ex art. 22 della legge n. 177 del 1976 dello stipendio tabellare (“T.E.I.”), senza scorporo dell’importo afferente la soppressa “i.i.s.”;

per la dichiarazione del diritto al computo dell’ “Assegno personale pensionabile - ex premio di esercizio” o quattordicesima mensilità (pari al “T.E.I.” maggiorato del 20%), da maggiorarsi del 18% in base pensionabile ai sensi dell’art. 22 della legge n. 177 del 1976, senza scorporo dell’importo afferente la soppressa voce retributiva “Superminimo individuale”;

per la condanna dell’INPS alla corresponsione della pensione come sopra rideterminata e adeguata, con pagamento degli arretrati pari alla differenza tra il dovuto e il corrisposto, oltre a interessi e rivalutazione monetaria come per legge, sino all’effettivo soddisfo.

Con memoria depositata il 6 ottobre 2015 si costituiva l’Istituto previdenziale eccependo ovvero rappresentando quanto segue:

la componente retributiva denominata “Assegno personale pensionabile” veniva regolarmente inclusa nelle competenze assoggettate all’incremento del 18%;

quanto all’ “i.i.s.” la posizione del ricorrente in nulla differiva da quella degli altri dipendenti delle Ferrovie dello Stato (dirigenti e non);

per i dirigenti di Ferrovie dello Stato S.p.a. dal 1° gennaio 2005 ai sensi del C.C.N.L. 2004/2008 la base imponibile ai fini previdenziali risultava costituita dal T.E.I. (“Trattamento economico individuale”) del tutto assimilabile alla voce “stipendio” indicata dall’art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973;

l’ “i.i.s.” amministrativamente andava scorporata dalla voce “stipendio” ai fini dell’aumento del 18% e aggiunta, poi, senza tale aumento al prodotto ottenuto nella formazione della base imponibile con modalità indicate nella direttiva INPS n. 29763 del 7 novembre 2006 e nella disposizione n. 0060034 del 13 marzo 2009;

il ricorrente erroneamente riteneva che le parti private potevano disporre di risorse pubbliche determinando la misura delle prestazioni previdenziali, diversamente innescandosi illegittimi costi indiretti; in proposito si affermava necessaria una specifica previsione normativa per l’inclusione d’una componente retributiva nella base pensionabile ai fini della maggiorazione del 18%;

ai sensi dell’art. 63 del C.C.N.L. del 1° agosto 2003, cessava — a far data 1° settembre 2003 — d’essere erogata come distinta componente retributiva;

la domanda giurisdizionale e la relativa prospettazione ponevano la questione della determinazione dell’imponibile contributivo ai fini della misura della prestazione;

con numerose pronunce la Sezione seconda centrale della Corte dei conti aveva chiarito quali componenti retributive, pur essendo computabili in pensione, non fossero tuttavia soggette alla maggiorazione del 18% (rif.: sentenze nn. 314, 315 e 317 del 18 novembre 2003 e n. 336 del 25 novembre 2003); analogamente si sosteneva avessero chiarito le sentenze n. 189 del 2011 e n. 114 del 2012 di questa Sezione giurisdizionale; pertanto, la maggiorazione del 18% poteva ritenersi applicabile ai casi tipizzati dal legislatore negli articoli 15 e 22 della legge n. 177 del 1976; per il personale ferroviario analogamente disponeva l’art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973;

insuperabile risultava il precetto di cui all’art. 15, commi 1 e 3, della legge n. 724 del 1994; se, dunque, l’art. 63 del C.C.N.L. e il C.C.N.L. dirigenti personale ferroviario avevano conglobato l’ “i.i.s.” nel minimo contrattuale, con la stessa implicazione sul piano del sinallagma che dalle date della loro efficacia l’indennità cessava di costituire componente distinta, non per questo ai fini pensionistici l’importo relativo non diveniva enucleabile per la individuazione di quelli cui si applicava l’incremento del 18%, posto che le disposizioni previdenziali non si configuravano suscettibili di condizionamento su accordo delle parti.

Nella memoria, l’Istituto previdenziale concludeva:

per il rigetto comunque del ricorso perché infondato in fatto e in diritto o, per quanto di ragione occorrendo previa C.T.U. contabile.

Con sentenza non definitiva n. 8 del 23 febbraio 2016 di questa Sezione giurisdizionale veniva accolta, nel merito, la domanda di valorizzazione, ai fini della maggiorazione del 18% prevista dall’art. 22 della legge n. 177 del 1976, della ex voce retributiva “Superminimo individuale” (percepita nell’importo di euro 1.139,71) nella misura in cui effettivamente confluita nell’ “Assegno personale pensionabile - ex premio di esercizio”.



Relativamente all'ulteriore domanda di ricorso, vale a dire la richiesta concernente la maggiorazione ex art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973 dell'intero "stipendio", comprensivo quindi della ex voce retributiva "i.i.s.", nella decisione precitata si rinviava a separata ordinanza per la sospensione del giudizio e per la rimessione degli atti alla Corte costituzionale con riferimento a questioni di legittimità costituzionale, d'ufficio sollevate, dell'art. 220, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973 come modificato dall'art. 22 della legge n. 177 del 1976, per ipotizzata violazione degli articoli 3, 36 e 38 Cost.

## DIRITTO

1. Il giudizio introdotto col ricorso all'esame, per la parte non ancora definita a seguito della sentenza n. 8 del 23 febbraio 2016 di questa Sezione giurisdizionale, ha fondamentalmente a oggetto l'esatta commisurazione della pensione del ricorrente — ex dirigente di Trenitalia S.p.a. collocato in quiescenza il 26 febbraio 2011 con diritto a trattamento pensionistico, erogato nell'ambito della specifica gestione previdenziale, da determinarsi col sistema retributivo ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo n. 503 del 1992 — in relazione all'applicabilità, o meno, della maggiorazione del 18% ex art. 220 (base pensionabile) del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973 alla ex voce retributiva "indennità integrativa speciale" confluita nel trattamento stipendiale.

Dispone la predetta normativa, a seguito delle modifiche recate dall'art. 22 della legge n. 177 del 1976: "Ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza degli iscritti al Fondo pensioni, la base pensionabile, costituita dall'ultimo stipendio e dagli assegni o indennità pensionabili sottoindicati, integralmente percepiti, è aumentata del 18 per cento:

- a) indennità di funzione per i dirigenti superiori e per i primi dirigenti prevista dall'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748;
- b) indennità pensionabile prevista dalla legge 16 febbraio 1974, n. 57;
- c) assegno personale pensionabile.

Per gli effetti del precedente comma si considerano soltanto gli assegni o indennità previsti come utili ai fini della determinazione della base pensionabile, da disposizioni di legge.

Degli assegni personali di cui al comma precedente non concorre a determinare la misura della base pensionabile il «compenso combattenti». Detto compenso è liquidato in valore capitale, da determinare moltiplicando per quindici l'importo annuo del compenso stesso per le cessazioni dal servizio decorrenti dal 1° luglio 1973 e per dieci nei casi di cessazione dal servizio anteriori a tale data.”.

In sostanza, con riferimento alla disposizione all'esame, siccome costantemente e univocamente interpretata dalla giurisprudenza delle Sezioni d'appello della Corte dei conti (*cf. infra*, capo 3.), il ricorrente non avrebbe diritto alla maggiorazione del 18% dell'intero e ultimo stipendio percepito (al 25 febbraio 2011) nell'ambito del relativo rapporto di lavoro (ai fini della determinazione della c.d. quota A di pensione, ai sensi dell'art. 13, lettera a) del decreto legislativo n. 503 del 1993), bensì unicamente dell'incremento della parte di stipendio al netto dell'importo dell'ex indennità integrativa speciale, confluita nello stipendio medesimo a far data 1° gennaio 2003 (rif.: art. 63 del C.C.N.L. per i lavoratori addetti al settore delle attività ferroviarie e servizi connessi sottoscritto il 16 aprile 2003); per l'effetto detta ex voce retributiva riverberando sulla determinazione del trattamento pensionistico, nonostante ormai soppressa per espressa volontà delle parti contraenti stabilenti la disciplina, anche economica, dello specifico rapporto di lavoro.

Recita in proposito l'articolo art. 63 (Retribuzione) del C.C.N.L. del 16 aprile 2003:

“1. Elementi della retribuzione.

1.1. Sono elementi della retribuzione:

- a) minimo contrattuale, di cui al punto 4 del presente articolo;
- b) aumenti periodici di anzianità;
- c) assegni *ad personam* pensionabili di cui al punto 5 del presente articolo.

1.2. Sono elementi ulteriori della retribuzione:

- a) tredicesima mensilità;
- b) quattordicesima mensilità;
- (...).

4. Minimi contrattuali.



In relazione a quanto previsto dall'art 21 (classificazione professionale) del presente CCNL, i valori minimi contrattuali mensili, con le rispettive decorrenze, sono i seguenti:

- 4.1. A decorrere dal 1° gennaio 2003: (...);
- 4.2. A decorrere dal 1° settembre 2003: (...);
- 4.3. A decorrere dal 1° luglio 2004: (...).

4.4. Gli importi dei minimi contrattuali di cui sopra sono comprensivi dell'ex indennità di contingenza (ovvero dell'indennità integrativa speciale ex legge n. 324/1959 e successive modifiche ed integrazioni), nonché dell'E.D.R. di cui al Protocollo interconfederale del 31 luglio 1992.

(...).

Ha quindi previsto il Contratto collettivo nazionale di lavoro dei dirigenti delle Aziende industriali per il periodo dal 1° gennaio 2004 al 31 dicembre 2008 (applicato ai dirigenti delle Ferrovie dello Stato a seguito della privatizzazione del relativo rapporto di lavoro), al punto 6. dell'art. 3 (Trattamento minimo complessivo di garanzia):

“Il trattamento economico annuo lordo complessivamente spettante al dirigente, continuerà ad essere erogato in tredici mensilità ovvero nel maggior numero di mensilità aziendali previsto.

A far data dal 1° gennaio 2005, le voci che compongono la retribuzione continueranno ad avere le attuali descrizioni tranne quelle riferite a:

- minimo contrattuale comprensivo del meccanismo di variazione automatica;
- ex elemento di maggiorazione;
- aumenti di anzianità;
- superminimi e/o sovraminimi e/o assegni “*ad personam*”;
- che saranno riunite in un'unica voce denominata “trattamento economico individuale (T.E.I.).

(...).

Orunque, sulla base di quanto appena esposto consegue che il “minimo contrattuale” — nel quale, nell'anno 2003, è indistintamente confluito l'importo della “ex” “indennità integrativa speciale” — è a sua volta confluito, nell'anno 2005 e sempre indistintamente, nel “Trattamento economico individuale”, costituente la normale retribuzione ovverosia lo “stipendio” del dirigente delle Ferrovie dello Stato.

Sul piano applicativo, quanto sopra rappresentato trova riscontro nell'ambito dei cedolini stipendiali del ricorrente (allegati nn. 7, 8 e 9 al ricorso giurisdizionale, nei quali non risulta alcuna evidenziazione dell'ex voce retributiva “indennità integrativa speciale”):

“Stipendio di novembre 2004” (data valuta 25 novembre 2004): retribuzione mensile pari a euro 6.051,17 così composta (minimo contrattuale base pari a euro 3.436,54 + aumenti anzianità pari a euro 516,45 + diff. 24mi maturati pari a euro 34,66 + E.D.R. pari a euro 923,81 + superminimo individuale pari a euro 1.139,71);

“Stipendio di gennaio 2011” (data valuta 27 gennaio 2011): trattamento economico individuale (T.E.I.) pari a euro 6.438,50;

“Stipendio di febbraio 2011” (data valuta 25 febbraio 2011): trattamento economico individuale (T.E.I.) pari a euro 6.438,50.

2. Va precisato che la pensione in argomento è stata determinata in base al sistema “retributivo” (quota A e quota B) sulla base di anni 9, mesi 9 (aliquota di pensione massima, pari all'80%) a far data febbraio 2011; nei casi di specie, i trattamenti pensionistici sono liquidati a mente dell'art. 1, comma 13, della legge n. 335 d 1995 riguardante coloro che, come il ricorrente, alla data del gennaio 1995 possedevano un'anzianità contributiva non inferiore ai diciotto anni (nel caso: anni 24 mesi 8).

Come è noto, ai fini del predetto calcolo va considerato l'art. 13 del decreto legislativo n. 503 del 1992 statuento quanto segue:

“1. Per i lavoratori dipendenti iscritti all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti ed alle fon sostitutive ed esclusive della medesima, e per i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali amministrate dall'INPS, l'importo della pensione è determinato dalla somma:

a) della quota di pensione corrispondente all'importo relativo a anzianità contributive acquisite anteriormente al 1° gennaio 1993 calcolato con riferimento alla data di decorrenza della pensione secondo la normativa vigente precedentemente alla data anzidetta che a tal fine resta confermata in via transitoria, anche per quanto concerne il periodo di riferimento per la determinazione della retribuzione pensionabile;



b) della quota di pensione corrispondente al trattamento pensionistico relativo alle anzianità contributive acquisite a decorrere dal 1° gennaio 1993, calcolato secondo le norme di cui al presente decreto.”.

La quota A viene calcolata con riferimento alla retribuzione spettante all’atto del collocamento a riposo ed all’anzianità maturata al 31 dicembre 1992 e viene determinata applicando l’aliquota corrispondente all’anzianità maturata a quella data (articoli 43 e 44 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973, relativamente all’ex personale dipendente dell’Amministrazione dello Stato; articoli 220, 221 e 222 per l’ex personale della Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato) alla retribuzione goduta dal dipendente alla cessazione (maggiorata del 18% ai sensi dell’art. 15 della legge n. 177 del 1976, per l’ex personale dipendente, dall’Amministrazione dello Stato, ovvero ai sensi dell’art. 22 della legge n. 177 del 1976 per l’ex personale della “Azienda autonoma” delle Ferrovie dello Stato).

La quota B è determinata sulla base della media retributiva dei restanti anni di servizio, alla quale viene applicata la differenza tra l’aliquota corrispondente all’anzianità totale e quella utilizzata per il calcolo della quota A.

La c.d. quota A di pensione, nel caso all’esame, è disciplinata dall’articolo 220 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973, come sostituito dall’art. 22 della legge n. 177 del 1976 (*cf.* il testo riportato *supra*).

In proposito, la consolidata giurisprudenza di questa Corte dei conti ha sempre distinto, in punto di applicazione della maggiorazione di che trattasi, tra “trattamento stipendiale”, come tale assoggettabile all’incremento del 18%, e le “ulteriori voci retributive” non computabili a fini di maggiorazione se non nei casi espressamente previsti dalla legge (ancorché concernenti voci pensionabili, pertanto valutabili ai fini pensionistici nella c.d. quota A di pensione).

Sulla base del carattere di specialità degli ordinamenti pensionistici, è stata quindi costantemente sostenuta l’infondatezza della tesi individuante nella fonte contrattuale disciplinante il rapporto di pubblico impiego — e non nella normativa pensionistica — il parametro sulla cui base classificare ai fini previdenziali un dato emolumento retributivo (*recte*: elemento retributivo non stipendiale).

A detto criterio chiarisce questo Giudice di doversi attenere, ciò nonostante pervenendo alla formulazione dei dubbi di legittimità costituzionale di successiva motivazione.

3. Afferma sostanzialmente l’univoca giurisprudenza di appello della Corte dei conti — con riferimento sia all’art. 43 sia all’art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973 — quanto segue:

“(…) Nella fattispecie in giudizio, relativa alla determinazione della prima delle due suddette quote, va rappresentato che la “quota A” di pensione va determinata in applicazione della normativa previgente al 1° gennaio 1993 e dunque dagli articoli 43 e 220 decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, nel testo sostituito dall’art. 15 della legge n. 177/1976. In particolare, per le pensioni dei ferrovieri — quale quella all’esame — l’art. 220 decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 recita espressamente: (...) Il surriportato articolo indica, con enumerazione tassativa, gli elementi costituenti la base pensionabile, disponendo altresì che nessun altro assegno o indennità può essere considerato a tali fini, in difetto di una disposizione di legge che ne preveda espressamente la valutazione nella base pensionabile.

Tanto premesso, anzitutto, esula del tutto da tale elenco tassativo l’indennità integrativa speciale che, dunque, non può essere maggiorata del 18%, come pretenderebbe l’appellato; né rileva l’avvenuta commistione dell’indennità integrativa speciale nel minimo contrattuale, per effetto dell’art. 63 CCNL del 2003.

In primo luogo va detto che l’eventuale valorizzazione a fini pensionistici di una indennità postula una espressa previsione di legge, giusta l’ultima parte del 2° comma dell’art. 220 decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973; ne consegue che la clausola del contratto collettivo nazionale di lavoro non può determinare l’inserimento dell’IIS nella base pensionabile, essendo dirimente la sussistenza di una vera e propria riserva di legge, sancita dal ripetuto art. 220 decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973; occorre peraltro considerare che la disposizione contrattuale che ha determinato il conglobamento nella retribuzione non può avere mutato la natura giuridica della predetta indennità e la sua valutabilità a fini previdenziali. In altri termini, le disposizioni stabilite dalla normativa previdenziale, ispirate dalla necessità di salvaguardare l’equilibrio del sistema pensionistico non possono essere derogate o eluse, a seguito di riclassificazioni, ovvero di mutamenti di denominazione di determinate voci od emolumenti, operate dalla contrattazione collettiva. Va aggiunto altresì, che la normativa di settore distingue lo stipendio dalla base pensionabile; sono infatti aumentati del 18% solo lo stipendio con altri assegni pensionabili, ma non l’IIS — anche se pensionabile (*cf.*, ad esempio, giurisprudenza conforme, Corte dei conti, Sez. I, n. 305/2013).

L’IIS, pur rientrando nella più ampia nozione di retribuzione e pur essendo ricompresa nella base pensionabile non è suscettibile della valorizzazione di che trattasi, che resta limitata alle sole voci espressamente indicate dalla legge con elencazione tassativa; né, lo si ripete, all’IIS può essere riconosciuta natura stipendiale: al contrario, l’art. 15, comma 1, della legge n. 724/1994 esclude espressamente detta voce dall’elenco di quelle assoggettate alla maggiorazione, ai fini della ritenuta in conto entrate del Ministero del tesoro.



È appena il caso di sottolineare che a norma dell'art. 1372, 2° comma, c.c., il contratto produce effetti solo tra le parti contraenti e non può vincolare l'Istituto pagatore delle pensioni, odierno appellante, terzo rispetto al contratto collettivo di lavoro, con cui le parti hanno inteso negozialmente di inserire voci stipendiali o indennità nella base pensionabile da aumentare figurativamente.

Conclusivamente, questo Collegio dispone che la c.d. "quota A" della pensione del sig. (...), odierno appellato, debba essere calcolata secondo i criteri di cui agli articoli 43 e 220 decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, con la conseguenza che essa non è suscettibile dell'incremento del 18% ancorché inglobata nello stipendio in virtù della previsione di cui all'art. 63 CCNL 2003/2004. (...)"

In detti termini — sintomaticamente accomunanti l'art. 43 e l'art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973 (poiché di *ratio* identica) — si è espressa la sentenza n. 605 dell'11 dicembre 2015 della Sezione prima d'appello della Corte dei conti; in termini del tutto analoghi si sono sempre pronunciate le decisioni delle Sezioni d'appello della Corte dei conti concernenti le precitate disposizioni (*cf.*, Sezione 1 d'appello n. 1274 del 2 dicembre 2014; n. 82 del 28 gennaio 2015; n. 1273 del 2 dicembre 2014; n. 1077 del 15 settembre 2014; n. 1075 del 12 settembre 2014; n. 323 del 14 maggio 2015; Sezione III d'appello nn. 485, 486 e 488 dell'11 settembre 2014; n. 81 del 28 gennaio 2011; n. 37 del 16 gennaio 2013 e n. 80 del 31 gennaio 2013).

Con riferimento a detta giurisprudenza di secondo grado, è appena il caso di richiamare che:

le Sezioni di appello pronunciano nella materia pensionistica unicamente su questioni di "diritto", oltretutto con limitazioni ulteriori rispetto allo stesso giudizio di terzo grado della Cassazione; al riguardo le Sezioni riunite della Corte, interpellate in punto di questione di massima, hanno sostenuto che al di là del *nomen iuris* usato, con la limitazione dell'impugnazione della sentenza di primo grado ai soli motivi di diritto il legislatore non ha "inteso dare ingresso, nella materia pensionistica, ad un vero e proprio giudizio d'appello, ma ad un giudizio dai contenuti più limitati", assimilabile piuttosto a quello davanti alla Corte di Cassazione (SS.RR. n. 10/QM/1998); ulteriormente le Sezioni riunite hanno precisato il non poter trovare ingresso, nell'appello pensionistico, il vizio denunciabile innanzi alla Suprema Corte ex art. 360, n. 5, del codice di procedura civile, implicante l'accertamento e la valutazione dei "fatti" rilevanti ai fini della decisione della controversia, dovendo il Giudice d'appello limitarsi alla verifica "della sufficienza della motivazione medesima con le risultanze probatorie" (SS.RR. n. 10/QM/2000);

la costante giurisprudenza delle Sezioni di appello, sopra richiamata, inibisce al Giudice di primo grado di portare qualsivoglia questione interpretativa dell'art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973 alle Sezioni riunite della Corte dei conti (ai sensi dell'art. 1, comma 7, decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 convertito nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, come successivamente modificato) atteso che, a fini di ammissibilità dello specifico giudizio, è richiesta la sussistenza di un "contrasto" di giudicati d'appello (c.d. contrasto orizzontale; *cf.*, tra le altre, le sentenze n. 5/QM/2004 del 31 marzo 2004, n. 6/QM/2004 del 27 aprile 2004 e 5/QM/2005 del 3 ottobre 2005 delle medesime Sezioni riunite della Corte dei conti).

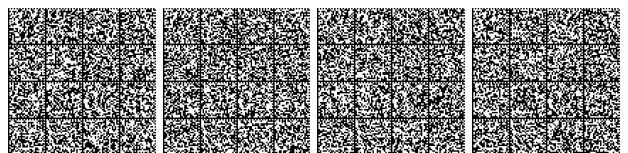
A tutto ciò conseguendo, ad avviso di questo Giudice rimettente, il carattere di "norma vivente" dell'art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973 — nei termini siccome interpretati dalla precitata giurisprudenza di appello della Corte dei conti — che anche ove diversamente applicato in questo giudizio di primo grado, del tutto realisticamente incorrerebbe nella differente interpretazione, ormai consolidata, presso il Giudice d'appello.

4. Tanto premesso, questo Giudice dubita della legittimità costituzionale dell'art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973 nella parte cui esclude dall'importo dello stipendio, per il quale è prevista la maggiorazione del 18% ai fini pensionistici, la quota parte d'ammontare pari alla ex voce retributiva "indennità integrativa speciale"; segnatamente configurandosi al riguardo non manifestamente infondate le seguenti prospettazioni della lesione dei parametri 36, 38 Cost.

Deve in proposito fondamentalmente osservarsi che:

a. sulla base del carattere di specialità degli ordinamenti pensionistici, va sostenuta l'infondatezza della tesi individuante nella fonte contrattuale disciplinante il rapporto di impiego — e non nella normativa pensionistica — il parametro sulla cui base classificare ai fini previdenziali un dato emolumento retributivo;

b. sotto il profilo pensionistico, l'art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973 (norma omologa all'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973) trova applicazione con riferimento allo stipendio tabellare previsto dai Contratti collettivi, considerato che non può sussistere possibilità alcuna di sovrapposizione delle due discipline (lavoristica e pensionistica), rimanendo del tutto distinte le relative sfere d'incidenza e trovando, le medesime, loro unica correlazione e contatto con la determinazione della retribuzione (*rectius*: stipendio, per quanto qui in rilievo) spettante al dipendente al momento della cessazione del servizio;



c. a conferma di quanto esposto alla lettera che precede, va altresì qui richiamato che:

indubitabile risulta, nella materia lavoristica, la legittimazione di valenza primaria — devoluta alle specifiche parti contraenti — a stabilire la struttura delle retribuzioni nell'ambito del rapporto di lavoro;

l'assetto normativo previdenziale non può prescindere dalla definizione di retribuzione convenzionalmente determinata dalle specifiche parti contraenti, anche sotto il profilo della determinazione del c.d. "imponibile previdenziale" (*cfr.*, tra le altre, Cassazione Sezione lavoro 7 dicembre 2004, n. 22921; detto aspetto, qui si osserva, risulta del tutto disatteso dalle sentenze d'appello dal negativo orientamento);

d. giusta domanda formulata col ricorso, deve prendersi atto che non si vede in tema di maggiorazione dell'I.I.S. (come ritenuto nella giurisprudenza delle Sezioni d'appello), ma di esatta determinazione dello "stipendio" da assoggettare alle modalità di computo previste dall'art. 220, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973;

e. nel caso all'esame, pertanto, solo dalla trasformazione dell'intera I.I.S. in "stipendio", eventualmente stabilita nell'ambito contrattuale, può discendere — per lo specifico personale interessato dall'accordo — l'irrelevanza della normativa pensionistica espressamente disciplinante l'I.I.S. quale emolumento retributivo autonomo a sé stante.

Ciò premesso rileva eminentemente, per lo specifico personale in questa sede all'esame, che le parti contraenti, inequivocabilmente, hanno inteso sopprimere l'i.i.s. a decorrere dal 1° gennaio 2003 — con l'art. 63 del C.C.N.L. delle Attività ferroviarie del 16 aprile 2003, stabilente che gli "importi minimi contrattuali" sono comprensivi della i.i.s. nonché dell'E.D.R. di cui al Procollo interconfederale del 31 luglio 1992 — come del resto comprovato dall'espressa nota a verbale riportata in calce al medesimo articolo, secondo cui: "Le parti confermano che le voci retributive di cui al punto 1.1. (n.d.r.: tra cui i minimi contrattuali comprensivi altresì dell'ex i.i.s.) ed al punto 6 del presente articolo sono elementi dello "stipendio" ai sensi di quanto previsto dall'art. 220 del T.U. 1092/73 come sostituito dall'art. 22 della legge 177/76 e successive modificazioni ed integrazioni.

Nel merito, questo Giudice ha già avuto modo di precisare che:

"I. Non può attribuirsi "valenza pensionistica" alla stessa "riserva" attuata nelle diverse sedi negoziali (secondo cui il conglobamento nello stipendio tabellare dell'indennità integrativa speciale non modifica le modalità di determinazione della base di calcolo in atto del trattamento pensionistico), anche per quanto dall'INPDAP sostenuto in questo giudizio (vale a dire la specificità e la priorità dell'ordinamento legislativo, nella determinazione dei trattamenti pensionistici), dovendosi conseguentemente escludere la possibilità per le parti contraenti d'innovare la materia pensionistica, ditalché anche la precitata "riserva" va necessariamente interpretata entro i limiti della materia lavoristica." (rif.: Corte dei conti, Sezione Marche, sentenza n. 249 del 2009).

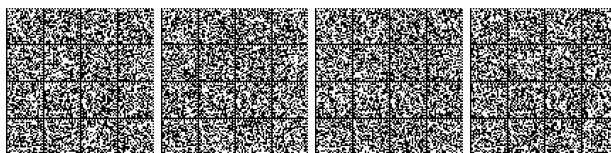
Con i limiti pertanto chiariti, la nota a verbale in argomento — relativa all'art. 63 del CCNL delle attività ferroviarie — se, da un lato, non può disciplinare vicenda pensionistica alcuna, dall'altro, assume comunque valore nell'ambito della sfera del rapporto lavoristico, risultando in detto ambito inequivocabilmente confermata e/o esplicata la volontà delle parti di sopprimere l'i.i.s. poiché confluita, questa, nei cc.dd. minimi contrattuali che, per il personale destinatario dello specifico contratto, altro non rappresentano che elementi dello "stipendio" di cui agli articoli 43 e 220 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973.

Conseguentemente:

f. ai fini delle determinazioni pensionistiche, nessun rilievo giuridico assume — per la specifica tipologia di personale — il dato della provenienza delle somme poi comprese nello stipendio tabellare (per quanto all'esame: i minimi contrattuali ex art. 63, comma 4, del CCNL in argomento), non potendosi ammettere la sostanziale disapplicazione di normative lavoristiche del tutto vincolanti sul piano degli effetti; sul punto si consideri peraltro che, secondo il Giudice d'appello, a strettissimo rigore, le parti contrattuali neppure potrebbero riconoscere ai lavoratori una maggiore retribuzione in quanto ciò, inevitabilmente, comporterebbe alla cessazione del servizio una maggiore spesa pensionistica;

g. per contro il ritenere, nei termini rivendicati dal ricorrente, maggiorabile ai sensi dell'art. 22 della legge n. 177 del 1976 l'intero ultimo stipendio percepito dal lavoratore, comporterebbe un computo della pensione (*rectius*: della quota A della pensione) correttamente ricollegato alla dinamica stipendiale, attesa l'intervenuta soppressione dell'I.I.S. (conseguenza della rilevanza delle pattuizioni negoziali). Trovando quindi l'applicazione della normativa pensionistica imprescindibile riferimento nel trattamento economico del rapporto di lavoro siccome risultante dalla disciplina relativa (legislativa prima, contrattuale oggi).

Su detto specifico profilo, la pregressa giurisprudenza del Giudice delle leggi ha precisato che ciò che ha contraddistinto il ricorso all'art. 36 Cost. — a mente del quale "Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e



dignitosa” — è l’applicabilità dei contratti collettivi stipulati per le varie categorie i quali, pur non avendo la natura di fonti normative efficaci *erga omnes*, acquistano una sorta di “ultrattività” in forza dell’art. 36, primo comma, Cost., per cui spetta al Giudice far corrispondere la retribuzione “a due fondamentali e diverse esigenze”, la prima delle quali “si ricollega al rapporto di scambio tra prestatori d’opera e datori di lavoro, considerando la prestazione di lavoro nella sua consistenza quantitativa e qualitativa” (rif.: sentenze n. 129 del 13 luglio 1963 e n. 156 del 6 luglio del 1971).

Sotto tale aspetto, pertanto, costituzionalmente rilevante si appalesa anche il riconoscimento — da parte del datore di lavoro — d’una determinata retribuzione “minima” direttamente e ordinariamente correlata alla normale prestazione lavorativa del lavoratore dipendente.

Quanto al principio in base al quale “I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi necessari adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria”, deve quindi constatarsi che versandosi in tema di pensione ordinaria — vale a dire di “retribuzione differita” nei termini definitivamente riconosciuti dalla Corte costituzionale (rif., tra le altre, le sentenze n. 116 del 5 giugno 2013 e n. 70 del 30 aprile 2015), applicandosi pertanto anche al trattamento pensionistico i criteri di proporzionalità alla quantità e alla qualità del lavoro prestato — il peculiare “stralcio” di un importo stipendiale dalla sua “naturale” valorizzazione ai fini pensionistici (nell’ambito della determinazione della base pensionabile, ex art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973), in funzione di una supposta classificabilità dell’importo medesimo quale “indennità” (peraltro non più esistente nella retribuzione), fondamentalmente determinerebbe un’irrazionale compressione della pensione (sulla base del meno favorevole computo del trattamento pensionistico), in ragione di uno scostamento non giustificato tra lo stipendio e la pensione stessa, pertanto pregiudizievole della posizione del lavoratore all’atto del suo collocamento a riposo; ciò, segnatamente considerando che l’incremento del 18% all’esame trova giustificazione nella valorizzazione forfetaria, così attuata, degli emolumenti accessori non direttamente valutabili ai fini di pensione sulla base del pregresso ordinamento pensionistico.

Con riferimento a tutto quanto sopra esposto, peraltro, non rilevando le esigenze di contenimento della spesa pensionistica poiché già salvaguardate nei casi di che trattasi dalle previsioni normative del decreto legislativo n. 503 del 1992.

Per tutto quanto sopra esposto e motivato, dubita questo Giudice unico delle pensioni della legittimità costituzionale dell’art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973, come modificato dall’art. 22 della legge n. 177 del 1976, nella parte in cui escludente dal beneficio della maggiorazione del 18% la quota parte di stipendio d’importo pari alla ex voce retributiva “indennità integrativa speciale”, per il prospettato contrasto della disposizione stessa con i principi sanciti dagli articoli 36 e 38 Cost.

5. Ritiene quindi questo Giudicante di doversi astenere dalla sollevazione dell’ulteriore questione di legittimità costituzionale indicata nella sentenza non definitiva n. 8 del 2016 di questa Sezione giurisdizionale — vale a dire quella concernente l’ipotesi di contrasto, con l’art. 3 Cost., dell’art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973, nella parte in cui sempre escludente dallo stipendio assoggettato alla maggiorazione del 18% ai fini pensionistici, l’importo della ex voce retributiva “indennità integrativa speciale” — considerato che, a seguito di più approfondita disamina della materia, il *tertium comparationis* al riguardo individuato (la normativa relativa al personale ex dirigente Ministeriale di seconda fascia, per il quale l’adeguamento dello stipendio “tabellare” avveniva con provenienza delle somme da risorse diverse dall’indennità integrativa speciale; rif.: C.C.N.L. Dirigenza del comparto dei Ministeri - c.d. Area I - quadriennio 1998-2001 e primo biennio economico 1998-1999) si appalesa costituire una disciplina derogatoria rispetto a una regola generale (quella concernente l’assorbimento dell’indennità integrativa speciale nell’ambito dello stipendio tabellare dei Dirigenti “pubblici”).

6. In definitiva, quanto alla rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, depongono i profili normativi, soggettivi, oggettivi e temporali sopra indicati segnatamente riferiti:

all’applicabilità al concreto trattamento pensionistico, a far data 26 febbraio 2011, nel senso prospettato, dell’art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973 come modificato dall’art. 22 della legge n. 177 del 1976;

al possesso, da parte del ricorrente, alla data della relativa cessazione del servizio, dei requisiti previsti per l’ottenimento della pensione di che trattasi.

Con riferimento alla normativa precitata giustificandosi, in punto di rilevanza:

la necessaria applicazione della disciplina legislativa preindicata al trattamento pensionistico del ricorrente;



la costante giurisprudenza delle Sezioni d'appello, sopra indicata, concernente interpretazione data sia all'art. 220 sia all'omologo art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973, escludente ogni possibilità di sottoposizione di qualsivoglia questione interpretativa delle stesse al competente organo di nomofilachia di questa Corte dei conti (le Sezioni riunite).

In ordine alla non manifesta infondatezza delle qq.ll.cc. che in questa sede si sollevano, deporrebbero le argomentazioni svolte al capo 4. che precede.

*P. Q. M.*

*La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per le Marche con sede ad Ancona in composizione monocratica;*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1 del 1984 e 23 della legge n. 87 del 1953;*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate — per contrasto con gli articoli 36 e 38 Cost. — le sopra prospettate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973, come modificato dall'art. 22 della legge n. 177 del 1976;*

*Ordina:*

*la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge n. 87 del 1953 (ai sensi degli articoli 1 e 2 del regolamento della Corte costituzionale 7 ottobre 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 7 novembre 2008, n. 261);*

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

*la conseguente sospensione del giudizio.*

Così deciso ad Ancona, nella Camera di Consiglio all'esito dell'udienza del 29 gennaio 2016.

*Il Giudice unico: GIUSEPPE DE ROSA*

16C00159

## N. 116

*Ordinanza dell'11 marzo 2016 del G.U.P. del Tribunale di Bolzano nel procedimento penale a carico di De Matteis Giovanni.*

**Processo penale - Citazione del responsabile civile - Facoltà dell'imputato di citare in giudizio la propria compagnia assicuratrice quale responsabile civile ex lege per danni derivanti da attività professionale (nella specie: attività notarile) - Mancata previsione.**

— Codice di procedura penale, art. 83.

## TRIBUNALE DI BOLZANO

### UFF. DEL GIUDICE PER L'UDIENZA PRELIMINARE

Il Giudice letti gli atti del processo penale pendente sub n. 866/'12 RGNR, cui veniva riunito quello pendente sub n. 5787/'13 RGNR, premesso:

che nel processo penale pendente sub n. 866/'12 RGNR ai coimputati si contesta la violazione degli articoli 223, comma 1, in relazione all'art. 216, comma 1, n. 1) e comma 2, e 219, commi 1 e 2, n. 1), regio decreto n. 267/1942, per avere dato luogo ad una complessa operazione di sostanziale sottrazione dei beni ai creditori della società poi fallita, mediante la costituzione di un cosiddetto trust liquidatorio, nell'ambito della quale il notaio rogante numerosi atti ad essa collegati è anch'esso imputato;



che, in particolare, il fatto contestato al capo 1 è il seguente: «per avere, in concorso tra loro, nelle vesti per ciascuno qui di seguito, specificate:

«Trocker Horst, quale amministratore unico della «Trocker S.r.l.» e liquidatore della stessa a far data dal 16 marzo 2011, quale disponente del «trust» denominato «Betabruzzo», quale legale rappresentante della sede secondaria di Castelrotto (in piazza Klausen n. 3) della «Ciastel Ltd.», quale fiduciante della «Servizio Italia società fiduciaria e di servizi S.p.a.» ed, infine, quale preposto della «Posthotel Lamm S.r.l.»;

Trocker Hubert, quale socio maggioritario della «Trocker S.r.l.» e quale disponente del «trust» denominato «Betabruzzo»;

Marsicano Gerardo Maria, quale «trustee» del «trust» denominato «Betabruzzo» dal 16 marzo 2011 al 18 luglio 2011, ma di fatto sino ad oggi;

Borghi Andrea, quale «trustee» del «trust» denominato «Betabruzzo» dal 18 luglio 2011;

Cameli Gaetano, quale procuratore in Italia della «Ciastel Ltd.»;

Magno Fabio, quale amministratore unico della «Posthotel Lamm S.r.l.»;

De Matteis Giovanni, quale notaio che formava gli atti di: costituzione, conferimento beni e nomina «trustee» del «trust» denominato «Betabruzzo»; contratto di affitto dell'azienda per l'esercizio dell'attività di albergo/ristorante ad insegna «Posthotel Lamm» dal «trust» denominato «Betabruzzo» alla «Ciastel Ltd.»; costituzione della «Posthotel Lamm S.r.l.»; cessione del contratto di affitto dell'azienda per l'esercizio dell'attività di albergo/ristorante ad insegna «Posthotel Lamm» dalla «Ciastel Ltd.» alla «Posthotel Lamm S.r.l.».

Ponendo in essere gli atti e negozi giuridici qui di seguito riportati, distratto l'intero patrimonio mobiliare ed immobiliare della «Trocker S.r.l.», società dichiarata fallita con sentenza del Tribunale di Bolzano di data 5 dicembre 2011, ed in particolare i beni immobili rientranti nella p.ed. 26 e nella p.f. 47 in P.T. 784/II C.C. Castelrotto, nonché l'azienda alberghiera «Posthotel Lamm» sita in Castelrotto, piazza Krausen n. 3, comprensiva di arredi e corredi:

1) in data 16 marzo 2011, con atto del notaio De Matteis Giovanni, la «Trocker S.r.l.» in liquidazione — a mezzo del liquidatore Trocker Horst — nonché i soci Trocker Horst e Trocker Hubert, costituivano un «trust» con «finalità liquidatorie» denominato «Betabruzzo» e vi conferivano l'intero patrimonio mobiliare ed immobiliare della «Trocker S.r.l.», in particolare, i beni immobili rientranti nella p.ed. 26 e nella p.f. 47 in P.T. 784/II C.C. Castelrotto, nonché l'azienda alberghiera «Posthotel Lamm» sita in Castelrotto, piazza Krausen n. 3, comprensiva di arredi e corredi, nominando quale «trustee» Marsicano Gerardo Maria, cui tavolarmente veniva trasferita la proprietà dei beni immobili (ed al quale, tra il 2010 ed il 2011, venivano corrisposti compensi, indebitamente tratti dalle casse sociali della «Trocker S.r.l.», pari complessivamente a 94.661,14 €);

2) in data 28 aprile 2011, con contratto di affitto d'azienda del notaio De Matteis Giovanni, il «trustee» Marsicano Gerardo Maria concedeva in affitto alla «Ciastel Ltd.» di Londra, in persona del procuratore speciale Cameli Gaetano (cui il 4 maggio 2011 veniva corrisposto un compenso pari a 3.000 € indebitamente tratto dalle casse sociali della «Trocker S.r.l.»), l'intero compendio costituente l'azienda per l'esercizio dell'attività di albergo/ristorante in Castelrotto, piazza Klausen n. 3, ad insegna «Posthotel Lamm», comprensivo di due appartamenti posti nello steso fabbricato con ingresso da vicolo Vogelweider, all'irrisorio canone annuo di 24.000 €;

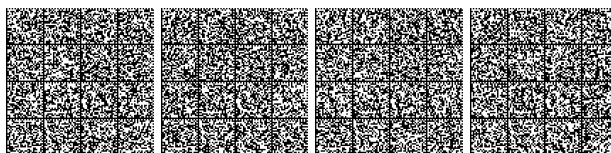
3) in data 7 giugno 2011 la «Ciastel Ltd.» di Londra deliberava di aprire una sede secondaria in Castelrotto, piazza Klausen n. 3, nominando Trocker Horst quale legale rappresentante di tale sede secondaria;

4) in data 20 giugno 2011, con atto del notaio De Matteis, veniva costituita la «Posthotel Lamm S.r.l.», con sede in Castelrotto, piazza Klausen n. 3, con socio unico la «Servizio Italia società fiduciaria e di servizi S.p.a.» (i cui fiduciari sono Trocker Horst e Trocker Hubert) e con amministratore unico Magno Fabio;

5) in data 23 giugno 2011, con atto del notaio De Matteis, la «Ciastel Ltd.», in persona di Trocker Horst quale legale rappresentante della sede secondaria di Castelrotto della detta società, cedeva alla neo costituita «Posthotel Lamm S.r.l.», in persona dell'amministratore unico Magno Fabio, il contratto d'affitto dell'azienda ad insegna «Posthotel Lamm» di cui sopra sub 2, all'irrisorio prezzo di 4.000 €;

6) in data 18 luglio 2011, con atto del notaio De Matteis, la «Trocker S.r.l.» in liquidazione, a mezzo del liquidatore Trocker Horst, nonché i soci Trocker Horst e Trocker Hubert sostituivano il «trustee» del «trust» denominato «Betabruzzo», Marsicano Gerardo Maria, con Borghi Andrea;

7) in data 3 agosto 2011 Magno Fabio, quale amministratore unico della «Posthotel Lamm S.r.l.», faceva volture dal Comune di Castelrotto la licenza rilasciata per la gestione dell'esercizio «Posthotel Lamm» - Hotel ristorante bar, in capo al preposto Trocker Horst.



Nonché, dopo la dichiarazione di fallimento della «Trocker S.r.l.» e durante la procedura fallimentare, in forza degli atti e negozi giuridici sopra ricordati, distratto gli incassi relativi ai mesi di dicembre 2011, gennaio, febbraio e marzo 2012 dell'azienda per l'esercizio dell'attività di albergo/ristorante ad insegna «Posthotel Lamm», pari a diverse centinaia di migliaia di euro, ed, in 'particolare, Magno Fabio, dopo che il Tribunale di Bolzano aveva in data 7 marzo 2012 disposto il sequestro giudiziario dell'intero complesso aziendale ad insegna «Posthotel Lamm» e dei relativi immobili, distratto in data 21 marzo 2012. una somma di denaro pari a 24.000 € che attraverso bonifico bancario trasferiva su di un proprio conto personale a titolo di «anticipo emolumenti»; con le aggravanti di aver cagionato un danno patrimoniale di rilevante gravità (pari a diversi milioni di euro) e di aver commesso più fatti tra quelli previsti dall'art. 216, regio decreto n. 267/1942»;

che nel corso dell'udienza preliminare si costituiva parte civile il fallimento;

che il pubblico ministero modificava il capo di imputazione, aggiungendo, nei confronti di tutti i coimputati, la contestazione della violazione degli articoli 110 codice penale, 217, comma 1, n. 3 e n. 4 e 219, comma 2, n. 1 L.F., pertanto di natura colposa;

che il coimputato De Matteis, ovvero il notaio rogante gli atti contestatigli nel capo di imputazione n. 1, a seguito della nuova contestazione, chiedeva di essere autorizzato a chiamare in giudizio la propria compagnia di assicurazione, «AIG Europe Limited», ex art. 83, codice di procedura penale;

che lo stesso — premesso trattarsi di assicurazione obbligatoria *ex lege*, stante la previsione di cui all' art. 3, comma 5, lettera c) del decreto legislativo n. 138/2011 — sollevava contestualmente eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 83, codice di procedura penale, nella parte in cui non consente ad esso imputato — alla pari di quanto ormai riconosciuto dopo la sentenza di codesta Corte n. 112/'98 all'imputato danneggiante a seguito di circolazione di veicoli per i quali sia prevista assicurazione obbligatoria — di chiamare a sua volta in giudizio il proprio assicuratore.

Rilevato in ordine alla rilevanza della questione:

che questo giudice intende sollevare *ex officio* la prospettata questione;

che è provato il rapporto assicurativo tra il coimputato notaio e la compagnia «AIG Europe Limited», stipulata con il Consiglio nazionale del notariato e pertanto in esecuzione, di obbligo *ex lege*, derivante dagli articoli 19 e 20 della legge notarile;

che al Giudice penale è interdetta qualsiasi valutazione in ordine alla fondatezza della chiamata del responsabile civile, alla pari di quanto avviene in ambito processuale civile, ove al Giudice non è consentito subordinare la chiamata in causa in garanzia a previo esame della fondatezza della domanda che il chiamante intende esercitare contro il chiamato;

che il requisito in esame appare evidente, posto che è stato l'imputato a chiedere la citazione del responsabile civile e che l'art. 83 codice di procedura penale non comprende l'imputato tra i soggetti legittimati a domandarne la citazione in giudizio;

che i principi sottesi dalla sentenza di codesta Corte n. 112/'98 non consentono di estenderne gli effetti alla presente fattispecie, non ricorrendo i presupposti per una interpretazione cosiddetta «costituzionalmente orientata» dell'articolo in parola — la cui lettera non si presta ad alcuna interpretazione eventualmente estensiva — e perché gli effetti delle pronunce dichiarative dell'illegittimità costituzionale e di disposizioni di legge non possono essere estesi, sulla base degli argomenti esposti in motivazione dalla Corte costituzionale, a previsioni diverse da quelle indicate nel dispositivo di tali pronunce (Cass., sez. lav., sentenza n. 02451 del 13 aprile 1985, Cass., sez. lav., sentenza n. 00857 del 29 gennaio 1987).

In ordine alla fondatezza della questione:

dato ovviamente per noto il contenuto della sentenza n. 112/'98 di codesta Corte, pare a questo Giudice che quanto ivi dedotto possa riflettersi anche nella fattispecie con identiche conclusioni, posto che dalla lettura di detta sentenza — a differenza di quanto invece dedotto nella precedente pronuncia n. 38/'82 — pare potersi trarre la conclusione che ove la fonte di responsabilità del responsabile civile non sia atto negoziale ma la legge — tale da integrare la previsione di cui all'art. 185 codice penale — si verifichi lesione quantomeno degli articoli 3 e 24 Cost. e dei sottesi principi di eguaglianza e del diritto difesa, in relazione alle diverse facoltà offerte al danneggiante convenuto in un processo civile;

che pertanto questo Giudice ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 83 codice di procedura penale, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di citare in giudizio il proprio assicuratore, quando questo sia responsabile civile *ex lege* per danni derivanti da attività professionale.



P.Q.M.

*Dispone trasmettersi immediatamente gli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone la sospensione del processo nei confronti del coimputato De Matteis.*

*Dispone che la cancelleria notifichi la presente ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Bolzano, 11 marzo 2016

*Il Giudice:* ANDREA PAPPALARDO

16C00160

N. 117

*Ordinanza del 26 aprile 2016 della Corte militare d'appello di Roma - I Sezione nel procedimento penale militare a carico di Pappalardo Rosario*

**Reati militari - Ingiuria - Sanzione penale - Mancata depenalizzazione.**

– Codice penale militare di pace, art. 226.

## LA CORTE MILITARE DI APPELLO

### PRIMA SEZIONE

Composta dai signori:

1. dott. Francesco Ufilugelli - Presidente;
2. dott. Gioacchino Tornatore - giudice estensore;
3. dott.ssa Maria Michela T. Mazzili - giudice;
4. T. Col. A.M. Fabio Genovese - giudice;
5. T. Col. E.I. Cosimo Lorusso - giudice.

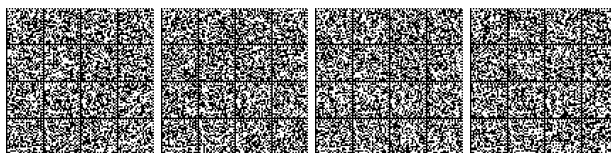
Ha pronunciato in camera di consiglio la seguente ordinanza nel procedimento a carico di Pappalardo Rosario, nato il 6.09.1966 a Salerno; residente a Messina, piazza Masuccio n. 2; Ten. Col. E.I. in servizio presso il Comando Brigata Meccanizzata «Aosta»; assistito dal difensore di fiducia avv. Filippo Alessi del Foro di Messina, presso il quale ha eletto domicilio;

Parte civile costituita: Ten. Col. E.I. Salvatore Di Bartolo, nato a Messina il 15.01.1970; assistito e rappresentato dall'avv. Sebastiano Ghirlanda del Foro di Messina.

Imputato di «a) Ingiuria aggravata (articoli 226 codice penale militare di pace, 47 n. 2 codice penale militare di pace); b) Minaccia aggravata (articoli 229 comma 1 codice penale militare di pace, 47 n. 2 codice penale militare di pace); c) Minaccia aggravata (articoli 229 codice penale militare di pace, 47 n. 2 codice penale militare di pace)».

### OSSERVA

I. All'odierna udienza il Procuratore Generale Militare ha chiesto, in via preliminare, che la Corte voglia sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 226 codice penale militare di pace, con contrasto con gli articoli 3 e 52 della Costituzione, nella parte in cui sottopone a sanzione penale comportamenti posti in essere al di fuori delle condi-



zioni previste dall'art. 199 codice penale militare di pace; nonché dell'art. 1, lettera c), del decreto legislativo n. 7/2016, nella parte in cui non ha previsto l'abrogazione del reato di cui all'art. 226 codice penale militare di pace qualora il fatto sia commesso al di fuori delle condizioni previste dall'art. 199 codice penale militare di pace. La parte civile costituita si è rimessa alle valutazioni della Corte. Il difensore dell'imputato si è associato alla richiesta del Procuratore generale.

II. Il decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 recante: «Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'art. 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67» al Capo I, «Abrogazione di reati e modifiche al codice penale», con l'art. 1 «Abrogazione di reati», ha proceduto alla abrogazione, tra gli altri, del reato di «ingiuria», previsto dall'art. 594 codice penale.

Con il successivo art. 2, il citato decreto legislativo ha poi introdotto una serie di modifiche al codice penale e, per quel che ha rilievo nel presente procedimento, in particolare al comma 1, lettera g), ha stabilito che all'art. 596 codice penale, concernente l'esclusione della prova liberatoria:

«1) al comma primo, le parole “dei delitti preveduti dai due articoli precedenti” sono sostituite dalle seguenti: “dal delitto previsto dall'articolo precedente”;

2) al comma quarto, le parole “applicabili le disposizioni dell'art. 594, primo comma, ovvero dell'art. 595, primo comma” sono sostituite dalle seguenti: “applicabile la disposizione dell'art. 595, primo comma”;

al comma 1, lettera h), ha disposto che «all'art. 597, comma primo, le parole “I delitti preveduti dagli articoli 594 e 595 sono punibili” sono sostituite dalle seguenti: “Il delitto previsto dall'art. 595 è punibile”»;

al comma 1, lettera i) ha stabilito che «all'art. 599: 1) la rubrica è sostituita dalla seguente: “Provocazione.”; 2) i commi primo e terzo sono abrogati;

3) nel secondo comma, le parole “dagli articoli 594 e” sono sostituite dalle seguenti: “dall'articolo”».

Il Capo II del decreto legislativo n. 7/2016, denominato «Illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie civili», nel prevedere all'art. 3 la «Responsabilità civile per gli illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie», ha, poi, disposto che:

«1. I fatti previsti dall'articolo seguente, se dolosi, obbligano oltre che alle restituzioni e al risarcimento del danno secondo le leggi civili, anche al pagamento della sanzione pecuniaria civile ivi stabilita.

2. Si osserva la disposizione di cui all'art. 2947, primo comma, del codice civile».

Con il successivo art. 4 del decreto si sono, quindi, individuati gli «Illeciti civili sottoposti a sanzioni pecuniarie» e si è stabilito che:

«1. Soggiace alla sanzione pecuniaria civile da euro cento a euro ottomila:

a) chi offende l'onore o il decoro di una persona presente, ovvero mediante comunicazione telegrafica, telefonica, informatica o telematica, o con scritti o disegni, diretti alla persona offesa;

b), c), d), e), f) *omissis*;

2. Nel caso di cui alla lettera a) del primo comma, se le offese sono reciproche, il giudice può non applicare la sanzione pecuniaria civile ad uno o ad entrambi gli offensori.

3. Non è sanzionabile chi ha commesso il fatto previsto dal primo comma, lettera a), del presente articolo, nello stato d'ira determinato da un fatto ingiusto altrui, e subito dopo di esso».

Con l'art. 5 il decreto ha, inoltre, stabilito i «Criteri di commisurazione delle sanzioni pecuniarie», mentre nel successivo art. 6 si è provveduto a fissare i criteri temporali relativi alla «Reiterazione dell'illecito».

Quando al procedimento, l'art. 8 del decreto legislativo n. 7/2016 ha disposto che le sanzioni pecuniarie civili sono applicate dal giudice competente a conoscere dell'azione di risarcimento del danno e che il giudice decide sull'applicazione della sanzione civile pecuniaria al termine del giudizio, qualora accolga la domanda di risarcimento proposta dalla persona offesa; infine, si è previsto che anche ai fini dell'irrogazione della sanzione pecuniaria civile, si applicano le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto compatibili con le norme del capo II.

Modalità di pagamento della sanzione e di devoluzione del provento della stessa a favore della Cassa delle ammende, Registro informatizzato dei provvedimenti in materia di sanzioni pecuniarie, seguono negli articoli finali (art. 9-11) del testo del decreto in esame, che si conclude con l'art. 12 che reca le disposizioni transitorie, in pratica attuative dei principi vigenti in tema di successione di leggi penali, specificatamente di quello del *favor rei*, in quanto stabilisce che: «1. Le disposizioni relative alle sanzioni pecuniarie civili del presente decreto si applicano anche ai fatti commessi anteriormente alla data di entrata in vigore dello stesso, salvo che il procedimento penale sia stato definito con sentenza o con decreto divenuti irrevocabili.



2. Se i procedimenti penali per i reati abrogati dal presente decreto sono stati definiti, prima della sua entrata in vigore, con sentenza di condanna o decreto irrevocabili, il giudice dell'esecuzione revoca la sentenza o il decreto, dichiarando che il fatto non è previsto dalla legge come reato e adotta i provvedimenti conseguenti. Il giudice dell'esecuzione provvede con l'osservanza delle disposizioni dell'art. 667, comma 4, del codice di procedura penale».

Seguono, all'art. 13 del decreto legislativo n. 7/2016, le disposizioni finanziarie.

III. Dunque, con la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 22 gennaio 2016 del decreto legislativo n. 7 del 2016, è entrato in vigore, a decorrere dal 6 febbraio 2016, l'intervento di depenalizzazione e di abrogazione di reati oggetto della legge delega n. 67/2014 (art. 2). Sempre in attuazione della legge delega n. 67/2014, inoltre, con il successivo decreto legislativo n. 8/2016 si è completata la depenalizzazione con la trasformazione di numerose fattispecie di reati minori (per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda oppure puniti con pene detentive, sole congiunte o alternative a pene pecuniarie) in illeciti amministrativi.

Appare di tutta evidenza - ed è stato esplicitamente evidenziato nelle relazioni governative di accompagnamento agli schemi dei due decreti legislativi in questione - che il legislatore ha inteso perseguire una scelta politica ben precisa, volta a deflazionare il sistema penale, sia sostanziale che processuale, in omaggio ai principi di frammentarietà, offensività e sussidiarietà della sanzione criminale, partendo dal presupposto che seppure una penalizzazione generalizzata formalmente corrisponda a esigenze di maggiore repressività, tuttavia in concreto finisce con il risolversi in un abbassamento del livello di tutela degli interessi coinvolti, dovendosi scontrare con il dato obiettivo che la macchina repressiva penale non è attualmente in grado di sanzionare un numero elevato di fatti, per cui appare doveroso valutare l'opportunità di rinunciare alle sanzioni penali quantomeno per i reati che presentino un minor grado di offensività.

Il legislatore, con l'ultimo intervento di depenalizzazione, ha fatto ricorso a un duplice strumento, da un lato quello della trasformazione di taluni reati in illecito amministrativo, con conseguente affidamento esclusivo all'autorità amministrativa del compito di punire determinate condotte di minore gravità; dall'altro lato, quello di abrogare alcune fattispecie di reato previste dal codice penale, con contemporanea sottoposizione dei corrispondenti fatti a «sanzioni pecuniarie civili», che vanno ad aggiungersi al risarcimento del danno conseguente alla condotta presa in esame.

Questo è avvenuto, per quanto qui di specifico interesse, con riferimento al reato comune di ingiuria previsto dall'art. 594 del codice penale, che ha, quindi, assunto la veste di illecito sanzionato solo civilmente, oltre che con il risarcimento del danno - di natura tipicamente privatistica e che si connota per un profilo squisitamente ristoratorio del pregiudizio cagionato alla parte offesa - anche con una sanzione pecuniaria civile, che appare rifarsi ai *punitive damages* di matrice anglosassone, in uso soprattutto nel sistema statunitense di *common law*, che mantiene una funzione principalmente repressiva e afflittiva, e che viene irrogata, per specifica scelta del legislatore, dal giudice civile e devoluta alla cassa delle ammende. A tale ultima sanzione, inoltre, si applica il termine quinquennale di prescrizione della pretesa relativa alla inflizione della sanzione pecuniaria, come *expressis verbis* previsto dall'art. 3, comma 2, del decreto legislativo citato, che richiama, infatti, il primo comma dell'art. 2947 del codice civile.

I reati oggetto di abrogazione - e tra questi quello di ingiuria di cui all'art. 594 codice penale - vengono, dunque, trasformati in illeciti sottoposti a una sanzione pecuniaria civile, inedita per il nostro sistema giuridico, che, come già detto, si connota per una finalità squisitamente preventiva e repressiva tipica delle sanzioni di natura punitiva. Tale funzione risulta testimoniata dai principi e dai criteri direttivi previsti per la commisurazione della entità della suddetta sanzione, indicati alla successiva lettera e), ove si prevede, infatti, che le sanzioni civili siano proporzionate non all'entità del danno conseguito dalla condotta, quanto «alla gravità della violazione, alla reiterazione dell'illecito, all'arricchimento del soggetto responsabile, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle sue conseguenze nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche».

Appare di tutta evidenza, quindi, che le novità introdotte dall'intervento normativo in esame determinano una rivalutazione del principio di offensività da considerarsi immanente nel nostro sistema penale, coerentemente con quanto già operato dal decreto legislativo n. 28 del 16 marzo 2015, che ha introdotto l'istituto della particolare tenuità del fatto come causa di esclusione della punibilità e che, come pacificamente ritenuto anche della giurisprudenza della Corte suprema di cassazione, trova applicazione anche con riferimento ai reati militari, trattandosi di una clausola di esiguità che determina una improcedibilità di natura sostanziale e processuale nei casi di concreta inoffensività di un fatto che pur astrattamente mantiene la sua rilevanza penale.

I due interventi normativi in questione sul piano teorico si distinguono nettamente fra loro, dal momento che la depenalizzazione determina, a monte, l'espunzione di determinate condotte dal panorama delle fattispecie penalmente rilevanti, a prescindere dalle concrete modalità attraverso le quali le stesse vengono realizzate; con l'istituto della tenuità del fatto, invece non sono considerati punibili quei reati sanzionati, nel massimo, con la pena di cinque anni di reclusione o con la pena pecuniaria, solo ove in concreto si siano rivelati di scarsa offensività. Nel primo caso, quindi è il legislatore a stabilire a priori quali condotte non costituiscono più reato; mentre, nella seconda ipotesi, il legislatore



affida alla sensibilità e alla discrezionalità del giudice, quale interprete del diritto, il compito di valutare il concreto se il fatto sottoposto al suo esame non meriti di essere sanzionato, verificando se, per le concrete modalità esecutive, per la occasionalità dello stesso, per la tenuità del pregiudizio o del pericolo cagionato, appunto, abbia arrecato un'offesa troppo lieve per meritare una risposta sanzionatoria penale. Come è stato osservato, entrambi gli istituti corrispondono all'esigenza di operare una scrematura dell'area penale dai reati cosiddetti bagatellari, con la differenza che mentre un intervento di depenalizzazione e di abrogazione mira a colpire i cosiddetti reati bagatellari propri, valutati cioè dello stesso legislatore come ormai privi di offensività, la tenuità del fatto ha come obbiettivo, invece, i reati bagatellari impropri, cioè quelle condotte che astrattamente presentano profili di rilevanza penale e di offensività, ma che in concreto hanno arrecato un'offesa esigua, tale da far venir meno l'interesse statale a una loro repressione penale, tramite il meccanismo deflattivo della *diversion*.

IV. Come già anticipato, il legislatore delegato, con l'art. 1, lettera c), del decreto legislativo n. 7 del 2016 ha abrogato, tra gli altri, anche il reato comune di ingiuria, in ossequio a quanto prescritto dall'art. 2, comma 3, lettera a), numero 2, della legge n. 67 del 2014, che prescriveva l'abrogazione del delitto di cui all'art. 594 del codice penale.

La tecnica utilizzata dal legislatore nell'operare l'intervento abrogativo, mediante richiamo espresso e tassativo dell'articolo specifico del codice penale che prevede la singola fattispecie di reato sulla quale egli ha inteso intervenire, senza alcuna menzione del relativo *nomen iuris*, consente di sgombrare definitivamente il campo - per quanto qui di specifico interesse - da qualsiasi possibilità di considerare coinvolta e travolta da tale intervento di depenalizzazione anche la corrispondente fattispecie di reato di ingiuria prevista dal codice penale militare di pace all'art. 226. Non appare, infatti, possibile estendere la depenalizzazione operata dal legislatore con la novella anche a tale reato militare, attraverso un'attività di interpretazione costituzionalmente orientata, in particolare di applicazione analogica in *bonam partem* della normativa abrogata, proprio in considerazione del carattere tassativo dei delitti specificamente indicata dal decreto legislativo in esame, dal quale obiettivamente emerge la volontà del legislatore di riferirsi alla fattispecie di reato comune contemplata dall'art. 594 del codice penale e non anche all'omologo e omonimo reato di ingiuria militare previsto all'art. 226 del codice penale militare di pace.

Del resto, secondo l'insegnamento costante del Giudice delle leggi, «le valutazioni di politica criminale competono esclusivamente al legislatore», mentre le «sperequazioni» normative tra figure omogenee di reato determinano necessariamente l'intervento della Corte costituzionale solo se assumono aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare come sorrette da alcuna ragionevole giustificazione (*ex multis*, sentenza 25 luglio 1997 n. 272).

Pertanto, al giudice di merito non è richiesto di spingersi fino alla valutazione della incostituzionalità della norma da applicarsi, compito da riservarsi evidentemente al Giudice delle leggi, e neanche esprimere un positivo e diffuso convincimento nel senso della fondatezza della questione prospettata, essendo sufficiente il sorgere anche di un mero dubbio sulla costituzionalità della norma impugnata, in termini di non manifesta infondatezza. Né lo stesso giudice di merito, a fronte di una tale delibazione, potrebbe optare per disapplicazione della norma sospettata di incostituzionalità, poiché una tale soluzione si profilerebbe, per un verso, come provvedimento abnorme in considerazione della già evidenziata tassatività della elencazione legislativa, come già stigmatizzato dalla Consulta, secondo la quale di giudici devono limitarsi a esercitare il loro potere di verificare quale legge si debba applicare nel caso concreto e ad interpretare la legge stessa, ma non possono «espressamente disapplica[re le] leggi ..., con violazione degli articoli 101, 117 e 134 della Costituzione» (sentenza Corte costituzionale n. 285 dell'11-14 giugno 1990); e lascerebbe, per altro aspetto, irrisolti anche i problemi connessi ai giudicati pregressi (che per quanto concerne la abrogazione del reato comune di ingiuria, il legislatore ha espressamente disciplinato all'art. 12, comma 2, del decreto legislativo n. 7 del 2016).

Nel caso di specie, questa Corte ritiene che il presente giudizio non possa essere definito prescindendo dalla questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 226 codice penale militare di pace, palesandosi la stessa come «rilevante» e «non manifestamente infondata».

Pertanto, la circostanza che i contestati reati di ingiuria e minaccia di cui ai primi due capi di imputazione si siano consumati in un medesimo ambito spazio-temporale e nell'evolversi della accesa discussione intercorsa tra l'imputato e la persona offesa in quel contesto; e che anche l'ulteriore condotta minatoria descritta al capo c) dell'imputazione si colloca nell'ambito degli stessi deteriorati rapporti personali intercorrenti tra i protagonisti della vicenda e trova origine, quale causa immediata e recondita, nei precedenti screzi intercorsi tra i due soggetti in questione con riferimento a vicende di natura condominiale; determina la necessità, ad avviso di questa Corte, di una valutazione unitaria delle condotte poste in essere dall'imputato, per cui appare opportuno non procedere a norma dell'art. 18 lettera c) codice di procedura penale, pronunciando ordinanza di separazione del processo mediante stralcio dell'imputazione di minaccia, ritenendo la riunione assolutamente necessaria per l'accertamento dei fatti di causa.

V. In ordine all'aspetto della rilevanza deve osservarsi che, sulla della descrizione della condotta contenuta nel capo imputazione e di quanto emerge dal materiale probatorio documentale e testimoniale acquisito nel giudizio di



primo grado, appare astrattamente corretta e condivisibile la qualificazione giuridica del fatto di cui al capo a) quale reato militare di ingiuria e il conseguente inquadramento dello stesso sotto la fattispecie di cui all'art. 226 del codice penale militare di pace. In particolare, pur ricorrendo una diversità di grado tra il soggetto indicato come autore della condotta e la persona offesa attinta dalla stessa, non appare sussistente alcuno degli elementi negativamente indicati dall'art. 199 codice penale militare di pace, con conseguente esclusione della applicabilità, nel caso in esame, della fattispecie di reato di ingiuria ad inferiore, inquadrata dal legislatore sotto i reati contro la disciplina militare. In particolare, risulta evidente che il fatto è stato commesso da un militare non impegnato nello svolgimento di uno specifico servizio, né alla presenza di più militari riuniti per servizio, né, evidentemente, a bordo di una nave o di un aeromobile militare. E ancora, che lo stesso fatto, per le modalità di estrinsecazione della condotta e per gli immediati antecedenti causali e occasionali che hanno caratterizzato la stessa, non presenta alcun profilo di connessione con il servizio e la disciplina militare.

Dall'imputazione risulta, infatti, che l'imputato avrebbe rivolto la frase offensiva nei confronti del maggiore, in occasione di un acceso scambio di battute intervenuto mentre il primo si trovava nel cortile condominiale con la sua cagnolina, e la persona offesa era affacciata alla finestra del bagno del proprio appartamento, posto al primo piano di uno dei fabbricati prospicienti al cortile. Appare, inoltre, evidente che la causa scatenante la discussione in questione sia da individuarsi nell'ambito dei rapporti di vicinato e di condivisione condominiale, sia pure relativa ad alloggi militari, intercorrenti tra i due protagonisti della vicenda. Lo stesso Tribunale riteneva, preliminarmente, doveroso precisare che i rapporti tra i due militari «... pur abitando gli stessi in due appartamenti attigui, erano "freddi" e che nel periodo immediatamente precedente ai fatti in contestazione erano peggiorati a causa delle lamentele del maggiore al responsabile del condominio circa la gestione del cane da parte del tenente colonnello». Appare evidente, quindi, che il fatto contestato risulta inquadrabile e riconducibile a un contesto squisitamente personale e privato che non trova alcun addentellato con questioni attinenti al servizio e alla disciplina militare. Se ciò, come già detto, consente di escludere l'applicabilità dei reati militari contro la disciplina militare, non priva, tuttavia, il fatto in questione di una sua rilevanza penale militare che, per quanto riguarda specificamente la condotta ingiuriosa qui oggetto di interesse, è da ricondursi proprio alla previsione normativa di cui all'art. 226 del codice penale militare di pace, sotto il quale, per la inequivoca formulazione della fattispecie ad opera del legislatore, sicuramente possono rientrare anche condotte di natura ingiuriosa del tutto esulanti dalla sfera del servizio e della disciplina militare, alla sola condizione che siano tenute da un soggetto che rivesta la qualità di militare, ai danni di un appartenente al medesimo consorzio, in ciò potendosi esaurire, in definitiva, la connotazione di militarità della fattispecie in esame. In tal senso depone l'interpretazione della norma univocamente affermata presso la giurisprudenza di legittimità, ove si è ripetutamente affermato che «... i fatti di violenza, minaccia e ingiuria commessi tra militari non integrano i reati di cui agli articoli 195 e 196 codice penale militare di pace, allorché risultino collegati in modo del tutto estrinseco all'area degli interessi connessi alla tutela del servizio e della disciplina, ponendosi con questi in rapporto di semplice occasionalità, a nulla rilevando che essi si siano svolti all'interno di una struttura militare, risolvendosi, diversamente, tale circostanza nella indebita valorizzazione di una mera coincidenza topografica, in contrasto con la sentenza 17 gennaio 1991 n. 22 della Corte costituzionale, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 199 stesso codice limitatamente alle parole «o in luoghi militari». (Fattispecie relativa a percosse e minacce commesse, nell'ufficio di una scuola di fanteria dell'esercito, da un ufficiale in danno di un fante, a conclusione di una conversazione privata)» (Cass. Sez. I, n. 41703 dell'8 ottobre 2002); ed ancora che «l'offesa all'onore di un inferiore (art. 196 codice penale militare di pace), rivolta dal militare appartenente alle Forze armate al di fuori dell'attività di servizio attivo e non obiettivamente correlata all'area degli interessi connessi alla tutela della disciplina, rientra nella clausola di esclusione del reato di ingiuria ad inferiore, prevista dall'art. 199 codice penale militare di pace («cause estranee al servizio e alla disciplina militare»)). (Fattispecie relativa ad un tenente dell'Esercito italiano che, in abiti civili, profferiva parole ingiuriose nei confronti dei militari della Guardia di finanza che lo avevano fermato per contestargli alcune infrazioni al Codice della strada)» (Cass. Sez. I, n. 19425 del 5 maggio 2008; e, in senso conforme, Cass. Sez. I, n. 8495 del 28 settembre 2012).

Non appare, quindi, possibile procedere a una interpretazione della norma che - avuto presente il nuovo quadro normativo conseguente all'abrogazione dell'art. 594 codice penale - consenta di conformare la fattispecie dell'ingiuria militare al rispetto dei precetti costituzionali, in particolare restringendo il campo di applicazione di tale previsione ai soli fatti che presentino profili di attinenza con il servizio e la disciplina militare o, più in generale, con interessi militari, e con esclusione, invece, di tutte le condotte ingiuriose che, pur essendo intervenute tra soggetti che rivestono lo *status* di militare, si caratterizzano per una connotazione di natura squisitamente personale e privata. Solo una tale interpretazione adeguatrice, che però - si ribadisce - non è consentita dal tenore letterale della norma incriminatrice, consentirebbe di eliminare quella disparità di trattamento giuridico che, all'indomani dell'abrogazione del reato comune di ingiuria ad opera del legislatore, si è venuta a determinare - ad avviso di questo giudice - tra i soggetti in armi e quelli estranei al consorzio militare. Non appare quindi, possibile, nel caso in esame, accogliere l'invito a percorrere la strada



dell'interpretazione conforme a Costituzione, in numerose pronunce rivolto dal Giudice delle leggi ai giudici di merito, affinché gli stessi, nell'operare la ricognizione del contenuto normativo della disposizione da applicarsi, siano costantemente ispirati dall'esigenza di rispetto dei precetti costituzionali e quindi, ove un'interpretazione appaia confliggente con alcuno di essi, si risolvano ad adottare letture alternative maggiormente aderenti al parametro costituzionale altrimenti vulnerato (vds., al riguardo Corte cost., sent. n. 149 del 1994).

In definitiva, come già in precedenza si è evidenziato, dallo stesso capo di imputazione elevato nei confronti dell'imputato, nonché dall'esame del complessivo materiale probatorio, emerge *per tabulas* che la fattispecie denunciata debba essere applicata necessariamente ai fini della decisione, non trattandosi, pertanto, di una prospettazione meramente ipotetica e astratta.

La pregiudizialità necessaria di tale questione di legittimità costituzionale rispetto alla decisione del giudizio *a quo* appare evidente, investendo il dubbio di conformità alla Costituzione una disposizione penale che questo Giudice è chiamato ad applicare per la prosecuzione e/o la definizione del giudizio.

Emergendo chiaramente, per quanto sopra descritto, la rilevanza nel caso di specie della questione di legittimità costituzionale, alla stessa deve accordarsi, peraltro, precedenza, non risultando altre questioni, prospettate nell'atto di appello proposto dal difensore dell'imputato o rilevabili *ex officio* da questo giudice, che presentino un carattere di preordinazione o pari ordinazione rispetto alla stessa.

Infine, come già evidenziato al paragrafo precedente, la sospensione del procedimento per la imputazione di ingiuria non viene nella specie a costituire causa di separazione relativamente alle ulteriori contestazioni di minaccia.

VI. L'intervento abrogativo del delitto di ingiuria comune operato dal legislatore ha indubbiamente determinato, quale ulteriore e indiretta conseguenza, l'inquadramento della residua fattispecie di reato militare di ingiuria tra i reati «esclusivamente militari», dal momento che esso risulta attualmente costituito, secondo la definizione fornita dall'art. 37, comma 2, codice penale militare di pace «da un fatto che nei suoi elementi materiali costitutivi, non è, in tutto in parte, preveduto come reato dalla legge penale comune».

Se è vero, come è stato riconosciuto da autorevole dottrina, che la nozione di reato militare presenta una connotazione squisitamente formale, dovendosi considerare reato militare, secondo quanto previsto dall'art. 37, comma 1, codice penale militare di pace, «qualunque violazione della legge penale militare», tuttavia, alla luce delle pronunce del Giudice delle leggi e di quello di legittimità, non può revocarsi in dubbio che «perché si abbia reato militare occorre che si tratti di un fatto che sia offensivo di un interesse militare e che sia previsto dalla legge penale militare» (Cass. Pen, Sez. I, 22 settembre 2009, n. 759; sul punto anche Corte costituzionale, 6 luglio 1995, n. 298, che ha definito inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 codice penale militare di pace, confermando l'adozione da parte del legislatore di un criterio meramente formale per definire la nozione di reato militare).

In conseguenza della depenalizzazione del reato comune di ingiuria, determinata dall'art. 1, lettera c), del decreto legislativo n. 7/2016, l'omologa fattispecie di reato militare, ricomprendendo fatti potenzialmente estranei alla tutela degli interessi militari, difettando per il reato in questione una norma equivalente a quella contenuta nell'art. 199 codice penale militare di pace, introduce una disparità di trattamento dei cittadini in armi imputati di ingiuria, rispetto ai soggetti non appartenenti alle Forze Armate che si rendano protagonisti delle medesime condotte ingiuriose ma che, d'ora innanzi, saranno soggetti esclusivamente a una sanzione pecuniaria civile. Tale disparità si palesa in contrasto col principio di ragionevolezza, risultando del tutto ingiustificata perché finisce con il riservare al militare soggetto a un reato esclusivamente militare un trattamento immotivatamente ben più gravatorio rispetto a quello previsto per gli estranei alle Forze armate. La stessa, peraltro, non può trovare giustificazione neanche in base alla *ratio* ravvisata dalla Corte costituzionale, la quale, nel pronunciarsi in ordine al giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 226 e 229 codice penale militare di pace, in relazione all'art. 260 dello stesso codice, ebbe ad affermare che la questione sollevata non poteva ritenersi in contrasto «con il principio informatore dell'ordinamento delle forze armate — identificato dall'art. 52, terzo comma, della Costituzione nello spirito democratico della Repubblica — trattandosi di scelta che mira ad adeguare al caso concreto la risposta dell'ordinamento militare», non essendo, secondo la stessa Corte, neppure «ravvisabile una lesione del principio di uguaglianza, in quanto la diversità di trattamento rilevata dal giudice *a quo* trova giustificazione nella peculiare posizione del cittadino inserito nell'ordinamento militare — caratterizzato da specifiche regole di natura cogente — rispetto a quella della generalità dei cittadini» (Corte Cost., ordinanza n. 186 del 4 giugno 2001). L'ordinanza in questione è stata, infatti, successivamente precisata dalla stessa Consulta, sostanzialmente nell'esercizio di una attività di interpretazione autentica, allorquando, con la sentenza numero 273 del 19-29 ottobre 2009, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 227 del codice penale militare di pace nella parte in cui non prevedeva l'applicabilità della prova liberatoria prevista dall'art. 596 del codice penale, ebbe modo di affermare, a giustificazione della ravvisata legittimità dell'esclusione della procedibilità a querela della persona offesa per i delitti di ingiuria e diffamazione militare e della loro esclusiva subordinazione alla richiesta di



procedimento da parte del comandante di corpo, che «... nei reati militari [è] sempre insita “un’offesa alla disciplina e al servizio, una lesione quindi di un interesse eminentemente pubblico che non tollera subordinazione all’interesse privato caratteristico della querela”: presupposto sulla base del quale “si è preferito attribuire al comandante del corpo, con l’istituto della richiesta” una facoltà di scelta tra l’adozione di provvedimenti di natura disciplinare ed il ricorso all’ordinaria azione penale». Il principio in questione veniva in quella ipotesi, però, riferito dalla Corte alla previsione di due differenti condizioni di procedibilità penale, che distinguevano la particolare posizione del cittadino *sub signis*, con riferimento, tuttavia, a fatti da considerarsi, in entrambi i casi, penalmente rilevanti. A seguito, invece, della depenalizzazione del reato comune di ingiuria, si è venuta a determinare una disparità di trattamento tra il cittadino in armi e quello comune, in base alla quale soltanto il primo viene a ricevere un trattamento sanzionatorio di natura penale nei casi di condotte ingiuriose tenute nei confronti di altro militare che non presentino alcuna connessione con interessi di natura militare. Né a giustificazione di tale deteriore risposta da parte dell’ordinamento giuridico può farsi richiamo a un preteso maggiore disvalore caratterizzante la condotta in tali casi, dal momento che la pena editale prevista per il reato militare di ingiuria si presentava meno grave (reclusione militare fino a quattro mesi) rispetto alla sanzione del corrispondente reato comune ormai abrogato (reclusione nel massimo fino a sei mesi, oltre alla multa fino a euro 516,00). Nella stessa relazione definitiva ai codici penali militari, a proposito del raffronto delle «gravità» delle due fattispecie di reato in esame, si diceva che «gli articoli 226, 227, 228 del codice concernono i reati di ingiuria e di diffamazione. Sono state tenute presenti, nella formulazione degli articoli le corrispondenti norme della legge penale comune, stabilendosi peraltro una diminuzione delle pene giustificata dalle particolari condizioni con cui si svolge la convivenza militare, per cui taluni episodi possono considerarsi come manifestazioni di esuberanza giovanile anziché di pravi sentimenti».

In definitiva, appare indiscutibile, in considerazione del tenore letterale delle rispettive fattispecie incriminatrici, e alla luce dei parametri interpretativi al riguardo forniti dalla giurisprudenza di merito e di legittimità, che il reato militare di ingiuria abbia mutuato il nucleo essenziale della condotta che intende prevedere e reprimere, dall’ormai abrogato delitto comune di ingiuria, del quale costituiva fino ad oggi una sostanziale duplicazione, sia per quanto riguarda il profilo oggettivo, sia per quello psicologico del dolo generico richiesto, salvo diversificarsene esclusivamente per il requisito della qualità di militare dei soggetti attivo e passivo del reato. Ne derivava la sussistenza di un rapporto di specialità tra le due fattispecie incriminatrici, del tutto analogo a quello affermato dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 273/2009, con riferimento al reato militare di diffamazione rispetto a quello comune di cui all’art. 595 codice penale, per cui «... le due fattispecie poste a raffronto, diffamazione militare (art. 227 codice penale militare di pace) e diffamazione “comune” (art. 595 codice penale), presenta[vano] una piena equivalenza sul terreno sia della condotta tipica, sia dell’oggettività giuridica del reato. La diffamazione militare si pone[va] in rapporto di specialità con il corrispondente delitto previsto dal codice penale, distinguendosi unicamente per la qualità del soggetto attivo e della persona offesa, che devono essere entrambi militari, restando invece identica, sotto il profilo testuale, la descrizione della fattispecie base delle due norme incriminatrici, vale a dire l’offesa della altrui reputazione nella comunicazione con più persone» (Corte Cost., sentenza del 19-29 ottobre 2009, n. 273).

Deve, quindi, concludersi, data la assoluta equivalenza tra le due fattispecie, sia sul piano della condotta tipica che su quello del bene giuridico oggetto di tutela, che l’attuale disparità di trattamento venutasi a determinare con riferimento alle condotte di ingiuria, quando posta in essere da un cittadino comune, con conseguente risposta sanzionatoria solo di natura civile da parte dell’ordinamento, rispetto a quando commessa da un militare ai danni di altro commilitone, con trattamento sanzionatorio penale, privativo della libertà personale, appare del tutto ingiustificata sotto il profilo della ragionevolezza e si pone in insanabile contrasto con il principio di eguaglianza di tutti i cittadini, proclamato dall’art. 3 della Carta costituzionale, nei casi in cui la condotta posta in essere non presenti alcun profilo di attinenza con interessi di natura militare, se non per il solo fatto dell’appartenenza alle Forze Armate dei soggetti attivo e passivo della condotta stessa.

Come già sopra evidenziato, attesa l’impossibilità per il giudice di operare una distinzione, nell’ambito della previsione generale di cui all’art. 226 del codice penale militare di pace, tra le condotte di ingiuria che presentano profili di attinenza al servizio o alla disciplina militare o, più in generale, di connessione con interessi di natura militare, rispetto a condotte che non presentino una tale colorazione, si palesa, nell’attuale assetto normativo, uno stridente trattamento discriminatorio tra i comuni cittadini e quelli in armi, essendo questi ultimi attualmente gli unici chiamati a dover rispondere penalmente di condotte di valenza ingiuriosa poste in essere nei confronti di propri commilitoni. Tale evidente contrasto appare ingiustificato e induce a ravvisare un vizio di costituzionalità della norma penale militare che prevede il delitto di ingiuria, nelle ipotesi in cui la condotta, come nel caso in esame, non presenti alcun profilo di connessione con interessi militari, se non per la mera appartenenza al consorzio militare dei, protagonisti attivo e



passivo della vicenda. In tali ipotesi, infatti, non è possibile cogliere alcun tratto differenziale con la fattispecie che la novella ha inteso escludere dall'ambito della rilevanza penale, per affidarla a una tutela da svolgersi ed esaurirsi tutta in ambito civilistico.

Siffatta situazione, come già detto, ricorre nel caso che costituisce oggetto del presente giudizio, dato che la condotta ingiuriosa che viene ascritta all'imputato, secondo la descrizione fornita dalla pubblica accusa, non presenta alcun profilo di connessione con interessi militari, né di riconducibilità al servizio o alla disciplina militare, essendo stato il protagonista attivo della vicenda libero dal servizio, non risultando aver assistito all'episodio in questione altri militari oltre alla persona offesa ed essendo evidentemente riconducibile il fatto a discussioni di natura esclusivamente personale e privata; di talché, appare evidente e inaccettabile la disparità di trattamento rispetto a un comune soggetto al quale venisse ascritta la stessa condotta addebitata all'imputato, in palese contrasto con il principio di uguaglianza tra cittadini.

Non pare, invece, potersi accogliere la prospettazione effettuata dal P.G.M. nel sollevare la questione di legittimità costituzionale, secondo la quale quest'ultima investirebbe non solo l'art. 226 codice penale militare di pace, per contrasto con gli articoli 3 e 52 della Costituzione, nella parte in cui sottopone a sanzione penale comportamenti posti in essere al di fuori delle condizioni previste dall'art. 199 codice penale militare di pace, ma anche l'art. 1, lettera c), del decreto legislativo n. 7/2016, nella parte in cui non ha previsto l'abrogazione del reato di cui all'art. 226 codice penale militare di pace qualora il fatto sia commesso al di fuori delle condizioni previste dall'art. 199 codice penale militare di pace.

Al riguardo deve, infatti, osservarsi che la norma con la quale il legislatore ha disposto la abrogazione del reato di cui all'art. 594 codice penale non presenta, in sé considerata, profili di contrasto con i dettami della Carta costituzionale e non costituisce oggetto di applicazione diretta e immediata da parte di questa Corte nel presente giudizio. Tale norma, piuttosto, si pone quale causa primigenia dell'introduzione nell'ordinamento penale complessivamente considerato di un ingiustificato trattamento discriminatorio tra il cittadino comune e quello in anni che si rendano responsabili di una condotta ingiuriosa nei termini già precisati da questa Corte; con conseguente evidenziazione di profili di illegittimità costituzionale della fattispecie che attualmente prevede e punisce il reato militare di ingiuria e che costituisce, questa sì, oggetto di concreta e diretta applicazione, nel caso di specie, da parte di questo Giudice e che con la presente ordinanza si intende denunciare.

In conclusione, ai fini della corretta individuazione del *thema decidendum* da offrirsi alla valutazione del Giudice delle leggi, questa Corte ritiene di dover indicare l'art. 226 del codice penale militare di pace — che, per le ragioni in precedenza espresse, deve trovare applicazione nel presente giudizio — come norma che si pone in contrasto, alla luce del criterio di ragionevolezza, con gli articoli 3 e 52 della Carta costituzionale, i quali sono da assumersi, quindi, quali parametro di costituzionalità; violazione determinatasi a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, lettera c), del decreto legislativo n. 7 del 2016 — costituente, quindi, il *tertium comparationis* — che ha disposto la abrogazione del reato comune di ingiuria di cui all'art. 594 del codice penale, non prevedendo, ingiustificatamente, analoga abrogazione anche dell'omonimo reato militare di ingiuria, contemplato dall'art. 226 codice penale militare di pace, nelle distinte ipotesi come sopra delineate e, in particolare, nei casi in cui la condotta ivi descritta non presenti alcun profilo di attinenza con il servizio e/o la disciplina militare o, più in generale, con interessi di natura militare. Si invoca, pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 226 codice penale militare di pace, nella parte in cui se ne prevede l'applicabilità anche quando il fatto dalla stessa previsto risulta commesso per cause estranee al servizio e alla disciplina militare o, comunque, non afferenti a interessi delle Forze Armate, che, ad avviso di questo giudice, avrebbe come risultante un quadro normativo coerente con la scelta operata dal legislatore relativamente ai reati di insubordinazione e abuso di autorità, per i quali è stato effettuato il ridimensionamento dell'ambito applicativo con l'individuazione delle specifiche situazioni di fatto descritte nell'art. 199 del codice penale militare di pace (fatti avvenuti per cause estranee al servizio e alla disciplina, fuori dalla presenza di militari riuniti per servizio e da militare che non si trovi in servizio o a bordo di una nave o di un aeromobile militare). Tale intervento consentirebbe, infatti, ricorrendo taluna di tali circostanze negativamente indicate, di escludere in radice la rilevanza penale delle condotte integranti ingiuria, anziché comportare, come attualmente avviene in base a quanto espressamente previsto dall'art. 199 codice penale militare di pace, la sola inapplicabilità delle norme che contemplano e puniscono la condotta ingiuriosa, sia in senso ascendente che discendente, nell'ambito dei reati di insubordinazione (articoli 189, comma 2, codice penale militare di pace) e di abuso di autorità (196, comma 2, codice penale militare di pace), inquadrati sotto il Titolo III «Dei reati contro la disciplina militare», con conseguente riconducibilità degli stessi nell'alveo della fattispecie incriminatrice di cui all'art. 226 codice penale militare di pace.



Conclusivamente, verrebbe ripristinata la piena equiparazione del trattamento riservato al cittadino in armi che si renda protagonista di una condotta ingiuriosa nei confronti di altro militare, per ragioni di natura esclusivamente personale e privata che non presentino alcuna attinenza con interessi di natura militare, rispetto al cittadino comune che tenga un comportamento analogo nei confronti di un altro soggetto.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 226 codice penale militare di pace, per contrasto con gli articoli 3 e 52 della Costituzione, nella parte in cui sottopone a sanzione penale condotte del tutto estranee al servizio o alla disciplina militare o, comunque, non afferenti a interessi delle Forze Armate dello Stato, che, ove poste in essere da soggetti non appartenenti alle Forze Armate, non sono più previste dalla legge come reato, per effetto del disposto dell'art. 1, lettera c), del decreto legislativo n. 7 del 15 gennaio 2016, che ha abrogato l'art. 594 codice penale;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina la sospensione del giudizio incorso;*

*Ordina che la presente ordinanza, a cura della cancelleria, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Roma, il 20 aprile 2016

*Il Presidente:* UFILUGELLI

*Il giudice estensore:* TORNATORE

16C00161

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-024) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 5,00

