

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 35

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 1° settembre 2021

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

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **36.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 luglio 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio di previsione pluriennale regionale per il triennio 2021-2023 - Nota integrativa (Allegato 16) contenente le tabelle relative alla composizione e copertura del disavanzo presunto - Modalità di ripiano.
 - Legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3 (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023) e, in particolare, talune tabelle della Nota integrativa (All. 16), di cui all'art. 2, comma 1, lettera p)..... Pag. 1
- N. **117.** Ordinanza del Tribunale di Roma del 7 aprile 2021
Procedimento civile - Domande giudiziali -Trascrizione da parte dell'attore - Facoltà del giudice di disporre in via cautelare, nell'ambito di un procedimento ex art. 700 cod. proc. civ, la cancellazione delle domande trascritte ex artt. 2652 e 2653 cod. civ., qualora ne ravvisi la manifesta infondatezza - Preclusione.
 - Codice civile, artt. 2652, 2653 e 2668..... Pag. 3
- N. **118.** Ordinanza della Corte d'appello di Roma del 27 aprile 2021
Previdenza e assistenza - Indennità di buonuscita prevista per i dipendenti civili e militari dello Stato - Provvedimento adottato dall'amministrazione del Fondo di previdenza (INPS) - Previsione che, qualora vi sia stato un errore nel calcolo, il provvedimento errato è revocato, modificato o rettificato non oltre il termine di un anno dalla data di sua emanazione - Applicazione anche all'errore di calcolo determinato da fatto imputabile all'amministrazione di appartenenza del pubblico dipendente.
 - Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 30, comma primo, lettera b), e comma secondo. Pag. 9
- N. **119.** Ordinanza del Consiglio di Stato del 5 maggio 2021
Impiego pubblico - Fissazione di un limite massimo (c.d. tetto retributivo), pari alla retribuzione lorda del primo presidente della Corte di cassazione - Computazione cumulativa delle somme comunque erogate all'interessato - Prevista applicazione del limite retributivo ai giudici tributari che siano anche dipendenti pubblici - Versamento annuale delle risorse provenienti dall'applicazione delle misure di riduzione dei trattamenti retributivi al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.
 - Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 13; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23-ter, comma 1; legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)", art. 1, commi 471, 473 e 474..... Pag. 12





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 36

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 luglio 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio di previsione pluriennale regionale per il triennio 2021-2023 - Nota integrativa (Allegato 16) contenente le tabelle relative alla composizione e copertura del disavanzo presunto - Modalità di ripiano.

– Legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3 (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023) e, in particolare, talune tabelle della Nota integrativa (All. 16), di cui all'art. 2, comma 1, lettera *p*).

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 ricorrente;

Contro la Regione Molise, in persona del Presidente della Regione *pro tempore*, con sede legale in Campobasso, alla via Genova n. 11, intimata per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3, «Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 24 giugno 2021.

Nel Bolletino Ufficiale della Regione Molise n. 23 del 6 maggio 2021 è stata pubblicata la legge n. 3 del 4 maggio 2021 recante «Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023».

Il Governo ritiene che la predetta legge è radicalmente viziata dall'illegittimità della composizione e copertura del disavanzo presunto rappresentato nelle tabelle contenute nella Nota integrativa di cui all'art. 2, comma 1, lettera *p*), allegato 16, della l.r. n. 3/2021, per violazione dell'art. 42, commi 12 e 14 e dell'allegato 4/2, principi applicati 9.2.26 e 9.2.28, del decreto legislativo n. 118/2011, contenente «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42»;

la violazione di tale norma interposta comporta, a sua volta, violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione, che disciplina la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Si propone, pertanto, questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1, della Costituzione per i seguenti

MOTIVI

Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *e*), riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione all'art. 42, commi 12 e 14 e dell'allegato 4/2, principi applicati 9.2.26 e 9.2.28, del decreto legislativo n. 118/2011, contenente «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

Com'è noto, il decreto legislativo n. 118/2011, per garantire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sotto i diversi profili finanziario, economico e patrimoniale, promuove il ricorso ad un sistema omogeneo di contabilità economico-patrimoniale.

In particolare, l'art. 42 del suddetto decreto legislativo individua le modalità di determinazione del risultato di amministrazione con puntuale riferimento, nei commi 12 e 14, ai disavanzi.

L'allegato 4/2 del suddetto decreto legislativo, al punto 9, detta i principi per la «gestione dei residui e risultato di amministrazione».



La legge regionale Molise n. 3 del 4 maggio 2021, recante «Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023», non è conforme alle disposizioni del decreto legislativo n. 118/2011, che disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e, di conseguenza, presenta profili di illegittimità costituzionale, che si espongono a seguire, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Nello specifico, non è conforme alla disciplina del citato decreto legislativo n. 118/2011 il contenuto delle tabelle relative alla composizione e copertura del disavanzo presunto rappresentate nella Nota integrativa (Allegato 16), di cui all'art. 2, comma 1, lettera *p*), l.r. Molise n. 3/2021.

Al riguardo, giova premettere che il Rendiconto 2019 (legge regionale n. 17/2020) è stato impugnato in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2021 (ricorso n. 15/2021).

In sede di analisi del rendiconto era stato rilevato il mancato ripiano rispetto a quello previsto in via definitiva per l'esercizio 2019 alla voce «Disavanzo di amministrazione» nel bilancio di previsione 2019-2021, pari ad euro 19.647.433,60 e la formazione di ulteriore disavanzo nel corso della gestione 2019 pari ad euro 21.740.555,10.

La tardiva approvazione del rendiconto 2019 non ha consentito l'applicazione del disavanzo 2019 all'esercizio 2020; pertanto, entrambe le suddette quote di disavanzo (mancato ripiano 2019 e ulteriore disavanzo 2019) devono essere applicate all'esercizio 2021, in aggiunta alle quote di disavanzo previste dai piani di rientro con riferimento a tale esercizio, ovvero euro 19.822.650,66.

Con riferimento alla quota di disavanzo da ripianare nell'esercizio 2020, pari ad euro 19.734.165,28, la Nota integrativa (Allegato 16, pagine 17, 18) al bilancio di previsione 2021-2023 presenta un miglioramento del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 di euro 8.442.361,05, rispetto al valore obiettivo da piano di rientro (registrando, in via presuntiva, una quota di disavanzo ripianato nell'esercizio 2020 pari ad euro 28.176.526,33 anziché euro 19.734.165,28). Tale miglioramento sarebbe imputato alla componente di disavanzo pregresso relativo al «Disavanzo al 31 dicembre 2014».

Tuttavia, va sottolineato che tali importi sono presunti e andranno riscontrati in sede di rendiconto 2020: soltanto in tale sede si avrà contezza se vi sia stato effettivamente il ripiano — e se sì, in quale misura — della quota di disavanzo da ripianare nell'esercizio 2020.

Il principio applicato «9.2.26» dell'Allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011 prevede che: «Se in occasione dell'approvazione del rendiconto il disavanzo di amministrazione non è migliorato rispetto al disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente di un importo almeno pari a quello definitivamente iscritto alla voce «Disavanzo di amministrazione» del bilancio di previsione per il medesimo esercizio, le quote del disavanzo applicate al bilancio e non recuperate sono interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro in corso di gestione con riferimento a tale esercizio».

Inoltre, il principio applicato «9.2.28» del medesimo Allegato 4.2 del decreto legislativo n. 118/2011 dispone che: «Il disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad esempio a seguito di sentenza, è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera *b*) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione».

È tardiva l'approvazione del rendiconto che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato».

Pertanto, ai sensi dei sopra richiamati principi applicati — i quali prevedono che le quote non ripianate del disavanzo di amministrazione «sono interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro in corso di gestione con riferimento a tale esercizio», considerata la tardiva approvazione del rendiconto 2019, che non ha consentito l'applicazione del disavanzo 2019 all'esercizio 2020 —, entrambe le suddette quote di disavanzo (mancato ripiano 2019 e ulteriore disavanzo 2019) devono essere applicate all'esercizio 2021, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro in corso di gestione con riferimento a tale esercizio.

È pertanto evidente che la modalità di ripiano adottata dalla Regione Molise viola il principio più volte ribadito da codesta Ecc.ma Corte sulla tempistica di copertura dei disavanzi (sentenze n. 107/2016, n. 279/2016, n. 6/2017 e n. 18/2019, da ultimo sentenza n. 80 del 2021).

Conseguentemente, le tabelle relative alla composizione e copertura del disavanzo presunto rappresentate nella Nota integrativa di cui all'art. 2, comma 1, lettera *p*) (Allegato 16), nonché le conseguenti registrazioni contabili riguardanti l'applicazione del disavanzo al bilancio di previsione, non sono conformi alle disposizioni del decreto legislativo



n. 118/2011, che disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e rappresentano una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Va, infine, sottolineato che la non conformità al decreto legislativo n. 118/2011 delle tabelle relative alla composizione e copertura del disavanzo presunto rappresentate nella Nota integrativa (Allegato 16) produce effetti in termini di errate registrazioni contabili riguardanti l'intero bilancio di previsione ed i suoi allegati, rappresentando il disavanzo di amministrazione la prima voce della spesa.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima la legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3, «Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023», per le motivazioni indicate nel ricorso, con le conseguenti statuizioni.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 24 giugno 2021 con l'allegata relazione illustrativa.

Roma, 5 luglio 2021

L'Avvocato dello Stato: FEDELI

Il Vice Avvocato Generale: DI MARTINO

21C00172

N. 117

*Ordinanza del 7 aprile 2021 del Tribunale di Roma nel procedimento civile
promosso da REV Gestione Crediti S.p.a. c/Italteco Costruzioni S.r.l.*

Procedimento civile - Domande giudiziali -Trascrizione da parte dell'attore - Facoltà del giudice di disporre in via cautelare, nell'ambito di un procedimento ex art. 700 cod. proc. civ, la cancellazione delle domande trascritte ex artt. 2652 e 2653 cod. civ., qualora ne ravvisi la manifesta infondatezza - Preclusione.

– Codice civile, artt. 2652, 2653 e 2668.

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

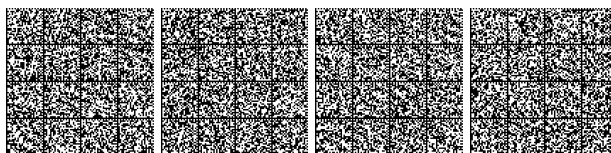
X SEZIONE CIVILE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento iscritto al n. 58268-1 del registro generale contenzioso civile dell'anno 2020 vertente tra

REV Gestione Crediti S.p.a., (C.F. e P. IVA 13653361009), rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Sollazzo (C.F. SLLGPP71S19F839V) in virtù di mandato in calce al ricorso ex art. 700 del codice di procedura civile — ricorrente —

e Italteco Costruzioni S.r.l. (P. IVA 14913981008), rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Petrillo (C.F. PTR-GNN67T26L219E) ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Antonio Mordini n. 14, in virtù di mandato in calce alla citazione nel giudizio di merito — resistente —

avente ad oggetto: ricorso ex art. 700 del codice di procedura civile in corso di causa per cancellazione trascrizione domanda giudiziale;



FATTO

Con atto di citazione la società Italteco Costruzioni chiedeva emettersi una sentenza sostitutiva — *ex art. 2932 del codice civile* — che disponesse il trasferimento in suo favore di un immobile sito in Roma, Corso Francia di proprietà della società REV S.p.a. trascrivendo la relativa domanda.

La società REV S.p.a., prima di costituirsi nel giudizio di merito, proponeva ricorso *ex art. 700 del codice di procedura civile* chiedendo la cancellazione della trascrizione della domanda giudiziale *ex art. 2932 del codice civile* sui predetti immobili.

Deduceva di essere ente ponte di Banca d'Italia, intermediaria finanziaria iscritta nell'albo *ex art. 106 TUB* cui è stato demandato *ex decreto legislativo n. 180/2015* il compito di gestire i rapporti giuridici e i beni di alcune banche fallite, adottando ogni determinazione, anche negoziale, a mezzo di formali delibere.

In particolare, l'immobile su cui si controverte, originariamente nel patrimonio di Banca Popolare dell'Etruria e concesso in *leasing* ad Alice S.r.l, società dichiarata fallita, perveniva a REV nel 2018. Con decreto del 28 gennaio 2021, disattesa la richiesta di emissione del provvedimento *inaudita altera parte*, veniva quindi fissata l'udienza di discussione.

Italteco Costruzioni si costituiva nel *sub* procedimento cautelare con memoria del 17 febbraio 2021, con cui, nel contrastare la ricostruzione della ricorrente, eccepeva preliminarmente l'inammissibilità del ricorso, stante la necessità «secondo il costante orientamento di merito e di legittimità di un provvedimento a carattere definitivo per ottenere l'assunta cancellazione in conservatorio della trascrizione» (*cf.* memoria, pag. 4), con la conseguenza che la cancellazione non sarebbe realizzabile con il richiesto provvedimento, stante la sua natura provvisoria.

All'udienza del 18 febbraio 2021 — tenutasi con collegamento «da remoto» — le parti insistevano nelle proprie richieste. Dopo ampia discussione la causa veniva riservata in decisione.

DIRITTO

Sulla rilevanza della questione.

Esaminati gli atti del procedimento, ritiene il giudice di dover sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 2652, 2653 e 2668 del codice civile, in riferimento agli articoli 3, 24 e 42 della Costituzione.

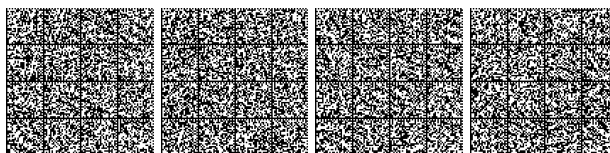
Il giudice, adito *ex art. 700 del codice di procedura civile*, è legittimato a sollevare questioni di legittimità costituzionale che si riferiscano esclusivamente alle norme da applicare per il compimento degli atti urgenti, purché in tale limitato ambito esse siano rilevanti (Corte costituzionale sentenza n. 0186 del 1976).

La questione è rilevante ai fini del presente procedimento cautelare in quanto, come esposto in fatto, la ricorrente società REV ha richiesto che questo giudice, con ordinanza *ex art. 700 del codice di procedura civile*, ordini al conservatore la cancellazione della trascrizione della domanda giudiziale eseguita su beni di sua proprietà da parte di Italteco.

Tuttavia il provvedimento richiesto non appare concedibile, in sede cautelare, stante il combinato disposto degli articoli 2652, 2653 e 2668 del codice civile e in particolare il tenore dell'art. 2668 del codice civile che al comma 1 prevede che «la cancellazione della trascrizione delle domande enunciate dagli articoli 2652 e 2653 e delle relative annotazioni si esegue quando è debitamente consentita dalle parti interessate ovvero è ordinata giudizialmente con sentenza passata in giudicato».

Poiché detta disposizione prevede espressamente che la cancellazione possa essere disposta esclusivamente con sentenza passata in giudicato, non la si può disporre con provvedimento *ex art. 700 del codice di procedura civile* (che ha la forma dell'ordinanza).

Si osserva che si tratta di un'interpretazione condivisa: la giurisprudenza pressochè totalitaria nega infatti che la cancellazione delle domande di cui agli articoli 2652-2653 del codice civile possa essere disposta con provvedimento d'urgenza (in tal senso, *cf.* Tribunale Modena, 11 giugno 1999, Tribunale Torino ord., 10 dicembre 2003; entrambe su *leggiditalia.it* - Tribunale Milano ord., 8 marzo 2006, in *Giur. It.*, 2006, 12, 2325 e ancora Tribunale Monza, sez. I, 8 gennaio 2004; Tribunale Rimini, 29 luglio 2002 sempre su *leggiditalia.it* e più di recente, Tribunale Agrigento, 10 aprile 2013).



Si tratta di conclusioni espresse anche in uno dei pochi precedenti di legittimità in materia, secondo cui «La cancellazione della trascrizione di una delle domande indicate negli articoli 2652 e 2653 del codice civile può essere ordinata — quando non sia consentita dagli interessati — soltanto con sentenza e si esegue quando la stessa sia passata in giudicato (art. 2668 del codice civile), con la conseguenza che, ove venga disposta a norma dell'art. 700 del codice di procedura civile con ordinanza del giudice istruttore della relativa causa, tale ordinanza non ha più carattere provvisorio bensì ha natura decisoria e definitiva, sostituendosi essa alla sentenza della quale non potranno più farsi rivivere gli effetti della trascrizione, e quindi costituisce provvedimento abnorme; ricorribile per Cassazione ai sensi dell'art. 111 della Costituzione» (Cass. sezione II sentenza 251 del 16 gennaio 1986).

Parte della giurisprudenza ha sostenuto la possibilità di adottare la cancellazione tramite un provvedimento d'urgenza, ma ciò solamente quando la trascrizione di cui si chiede la cancellazione si riferisca a domanda giudiziale diversa da quelle di cui agli articoli 2652/2653 del codice civile: ciò sulla base dell'assunto che il limite di cui all'art. 2668 del codice civile si riferirebbe solo alle domande elencate nei predetti articoli (in questo senso, Cassazione sez. II, sentenza n. 11770 del 29 ottobre 1992 e, nel merito Tribunale Napoli, 26 gennaio 2006 e Tribunale Arezzo, 5 settembre 2006, in leggiditalia.it).

Ad avviso di questo giudice, la soluzione interpretativa prospettata da tale diverso orientamento non è praticabile nel caso di specie: la domanda proposta nel merito (e trascritta) da Italteco, è effettivamente una domanda di esecuzione specifica dell'obbligo di contrarre *ex art.* 2932 del codice civile, la cui trascrizione è prevista dall'art. 2652, n. 2 del codice civile.

Questo giudice ha altresì vagliato la possibilità di una diversa interpretazione delle norme di cui si discute, che possa consentire di disporre la cancellazione con ordinanza *ex art.* 700 del codice di procedura civile, quanto meno nei casi di manifesta infondatezza della domanda.

Infatti la società ricorrente deduce la «natura abusiva» e le «finalità emulative dell'azione *ex art.* 2932 del codice civile palesemente infondata».

Lamenta che «l'avventata azione intrapresa, oltre a costituire un abusivo esercizio del diritto, un mero atto emulativo, frapponne come ostacolo alle attività demandate dalla Commissione europea agli Stati membri, la cui attuazione è affidata all'autorità nazionale Banca d'Italia che ha, a tale scopo, costituito REV S.p.a. la propria società veicolo (non a caso definita società di "sistema")».

Tali finalità sarebbero precluse «per il solo fatto della astratta possibilità di trascriverne, ai registri immobiliari, le relative doinande».

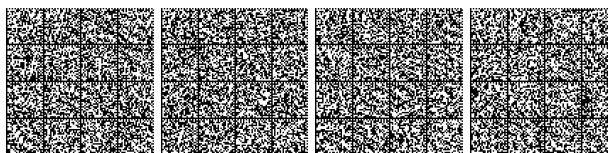
In definitiva lamenta la società ricorrente la palese infondatezza della domanda avversaria oggetto di trascrizione.

Non ignora questo giudice che esiste un orientamento interpretativo — dottrinale ma anche nella minoritaria giurisprudenza di merito — secondo cui si potrebbe disporre la cancellazione della trascrizione della domanda con provvedimento *ex art.* 700 del codice di procedura civile non solo nell'ipotesi — piuttosto rara — in cui la stessa non ricada, neanche formalmente, tra quelle previste dagli articoli 2652 e 2653 del codice civile, ma anche nel diverso caso in cui la domanda, formalmente ricompresa tra le predette, sia altresì manifestamente infondata o abbia un contenuto abnorme o nei casi in cui la trascrizione della domanda sia illegittima, perché emulativa/abusiva.

Si tratta di un orientamento ad avviso di questo giudice non condivisibile, stante il netto tenore letterale dell'art. 2668 del codice civile, che esclude ogni diversa opzione normativa, quando la domanda trascritta ricada formalmente tra quelle previste dagli articoli 2652 e 2653 del codice civile.

Va poi segnalato un ulteriore orientamento nella giurisprudenza di merito (sempre minoritario) secondo cui il giudice, pur non potendo ordinare *ex art.* 700 del codice di procedura civile al conservatore di cancellare la trascrizione, potrebbe ordinare alla parte che ha trascritto la domanda di acconsentire *ex art.* 2668 del codice civile alla cancellazione: tale provvedimento potrebbe essere rafforzato con una misura di coercizione indiretta *ex art.* 614-bis del codice di procedura civile. Anche questa impostazione non pare tuttavia condivisibile, perché diretta ad aggirare il chiaro disposto dell'art. 2668 del codice civile; del resto, come la Corte ha avuto modo di precisare «l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (Corte costituzionale, sentenza n. 232/2013; in senso conforme, sentenze n. 174/2019, n. 82/2017 e n. 36/2016 e la già citata n. 253/2020). Questo Tribunale dunque prende atto che esiste un'interpretazione corrente, che ritiene inammissibile la tutela cautelare innominata al fine di ottenere la cancellazione della trascrizione di una domanda giudiziale.

Dunque, la rilevanza della questione è nel fatto che la norma, quale esito dell'interpretazione corrente di quelle disposizioni, è nel senso della inammissibilità della tutela cautelare e che la causa non può essere decisa se non applicandola.



Più precisamente.

Si può obiettare che è allora sufficiente che il giudice scelga l'una o l'altra delle suddette interpretazioni per decidere la causa, senza bisogno che sollevi questione di legittimità costituzionale.

O, più precisamente, si può obiettare che questo giudice non può sollevare la questione senza avere prima sondato la possibilità di una interpretazione della norma in un senso conforme a Costituzione. Va osservato al riguardo, quanto a questo ultimo aspetto, che qui la rilevanza della questione è data dalla possibile applicazione della tutela cautelare alla cancellazione della trascrizione pregiudizievole.

E l'unica opzione interpretativa che è rimessa al giudice è solo di ritenere inammissibile la domanda volta alla cancellazione in via cautelare della domanda giudiziale trascritta senza poter affrontare le censure in ordine alla fondatezza della stessa anche nei casi in cui sia prospettata la manifesta infondatezza della stessa.

La necessità di sondare se vi sia un'interpretazione compatibile con la Costituzione viene esclusa qualora l'interpretazione della norma della cui costituzionalità egli dubita, costituisce diritto vivente, è, in altri termini, un'interpretazione seguita correntemente nella giurisprudenza.

È regola più volte affermata che: «in presenza di un diritto vivente non condiviso dal giudice *a quo* perché ritenuto costituzionalmente illegittimo, questi ha la facoltà di optare tra l'adozione, sempre consentita, di una diversa interpretazione, oppure — adeguandosi al diritto vivente — la proposizione della questione davanti a questa Corte; mentre è in assenza di un contrario diritto vivente che il giudice rimettente ha il dovere di seguire l'interpretazione ritenuta più adeguata ai principi costituzionali (*cf. ex plurimis* sentenze n. 226 del 1994, n. 296 del 1995 e n. 307 del 1996 e da ultimo n. 113 del 2015)».

Nel caso presente, le corti di merito (ed una seppur risalente pronuncia della Corte di cassazione) sono, quasi unanimemente, con pochissime eccezioni, orientate verso la tesi per cui la tutela cautelare sarebbe inammissibile al fine di ottenere la cancellazione della trascrizione della domanda giudiziale.

Conseguentemente ad avviso di questo giudice deve ritenersi che la domanda proposta dal ricorrente rientri tra quelle previste dall' art. 2652 del codice civile.

Ne deriva che la relativa cancellazione potrebbe essere disposta, *ex art.* 2668 del codice civile, solamente con sentenza passata in giudicato.

L'inammissibilità della tutela cautelare in materia preclude, l'esame, della fondatezza della domanda anche nei casi in cui sia macroscopica.

Sempre in punto di rilevanza/non manifesta inammissibilità della questione, si deve evidenziare che la questione della legittimità di parte della normativa oggi contestata è stata già sottoposta alla Corte, che tuttavia ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione, sul rilievo che era stato impugnato il solo art. 2668 del codice civile.

Si deve pertanto precisare, anche ai fini dell'ammissibilità del quesito, che con la presente ordinanza questo giudice intende contestare la legittimità costituzionale del sistema normativo dato dal combinato disposto degli articoli 2652, 2653 e 2668 del codice civile, laddove escludono la facoltà per il giudice, in via cautelare nell'ambito di un procedimento *ex art.* 700 del codice di procedura civile di disporre la cancellazione delle domande trascritte *ex* articoli 2652 e 2653 del codice civile, quando ne ravvisi la manifesta infondatezza.

La questione poi non appare manifestamente infondata.

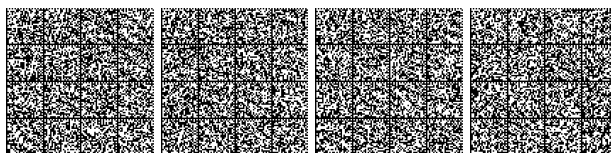
È regola che il requisito della non manifesta infondatezza non comporta che il giudice sia convinto della piena fondatezza, ma è sufficiente che abbia oggettive ragioni di dubbio sulla costituzionalità della norma (Corte costituzionale n. 143 del 1982) per i seguenti motivi.

Sulla non manifesta infondatezza della questione

La questione non è manifestamente infondata.

Il sistema normativo dato dal combinato disposto degli articoli 2652, 2653 e 2668 del codice civile per cui la trascrizione delle domande indicate nelle prime due disposizioni può essere eseguita solamente su accordo delle parti o se «ordinata giudizialmente con sentenza passata in giudicato», pare irragionevole e fonte di una disparità di trattamento, finendo per favorire eccessivamente il proponente la domanda (che poi nel processo assume il ruolo processuale di attore) rispetto al proprietario dell'immobile (che diventa convenuto).

Infatti, da un lato, l'attore dispone della possibilità di trascrivere la propria domanda, se formalmente rientrante tra quelle di cui agli articoli 2652 e 2653 del codice civile, a prescindere dalla sua fondatezza, senza nessun controllo giurisdizionale (all'infuori del vaglio «formale» del conservatore); anzi l'attore, laddove la richiesta di trascrizione non superi tale controllo, può esperire il procedimento di cui agli articoli 2674 del codice civile — 113-*bis* disp. att. del codice civile.



Il proprietario dell'immobile, invece, per ottenere la cancellazione della domanda deve attendere che la stessa sia ordinata con sentenza passata in giudicato e quindi — secondo una valutazione ottimistica — almeno dieci anni, considerando tutti i gradi di giudizio (l'unico limite desumibile dall'ordinamento è quello dei vent'anni di efficacia della trascrizione, comunque rinnovabile — *cf.* art. 2668-*bis* del codice civile).

Non ignora questo giudice che tale disparità di trattamento abbia una sua *ratio*: come la Corte costituzionale ha puntualmente rilevato la trascrizione tutela non solo l'attore ma anche i terzi, per consentire loro di poter valutare la convenienza o meno del compimento di negozi giuridici con una delle parti litiganti (*cf.* Corte costituzionale n. 523/2002).

Tuttavia, anche volendo tenere conto della funzione «generale» della trascrizione, la necessità per il convenuto di dover necessariamente attendere la definizione con giudicato del giudizio avviato con la domanda trascritta, pare decisamente sproporzionata e irragionevole, specialmente laddove la domanda — pur riconducibile tra quelle previste negli articoli 2652 e 2653 del codice civile — sia manifestamente infondata (per non parlare di alcuni casi, purtroppo non così infrequenti nella prassi giudiziaria, in cui la proposizione e trascrizione della domanda siano un mero pretesto, per obbligare il convenuto a negoziare un accordo stragiudiziale).

Il proprietario dell'immobile vede sostanzialmente sacrificata, per l'intera durata del giudizio, la commerciabilità dell'immobile (molto difficilmente infatti un terzo tratterebbe con il convenuto l'acquisto di un immobile su cui risulta trascritta una domanda giudiziale) con i connessi danni (non sempre risarcibili in forma monetaria). Al danno personale del convenuto, si aggiunge un danno da sistema: l'impossibilità di disporre la cancellazione della domanda giudiziale manifestamente infondata con un provvedimento giudiziario falsa anche il mercato immobiliare e, quindi, in ultima analisi, il *corpus* normativo dato dagli articoli 2652, 2653 e 2268 del codice civile.

Non si esclude che il quadro normativo potesse avere una sua intrinseca ragionevolezza nel 1942, al momento dell'adozione del codice civile: il legislatore si trovava infatti a dover disciplinare il sistema delle trascrizioni ad appena due anni dall'adozione del codice di procedura civile, cioè quando c'era l'auspicio che i principi di oralità, concentrazione e soprattutto immediatezza del processo potessero portare ad una sua rapidissima definizione dei giudizi: non a caso, il menzionato art. 2668-*bis* del codice civile, che prevede il limite di vent'anni di durata dell'efficacia della trascrizione è stato introdotto solamente nel 2009, segno che evidentemente il legislatore del 1942 non poteva ipotizzare che per la definizione di un giudizio in tutti i gradi (e quindi per l'eventuale cancellazione della trascrizione della domanda) fosse necessario un tempo tanto lungo.

L'inammissibilità della tutela cautelare in materia viola pertanto l'art. 3 della Costituzione introducendo una disparità ingiustificata tra la posizione dell'attore che può trascrivere immediatamente la sua domanda e quella del convenuto/proprietario costretto ad affrontare notevoli spese e ad attendere il passaggio in giudicato della sentenza per liberare il suo bene.

Sotto un diverso profilo, la normativa impugnata confligge, ad avviso di questo giudice, con l'art. 24 della Costituzione, perché limita eccessivamente il diritto del soggetto sul cui immobile sia stata trascritta una domanda, di ottenerne la cancellazione.

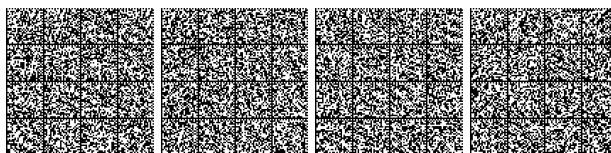
È vero che, in astratto, il diritto di difesa e di far valere i diritti di chi subisce la trascrizione della domanda è già di per sé garantito, perché la cancellazione è un effetto automatico del rigetto della domanda (*cf.* in questo senso anche la giurisprudenza di legittimità, argomentando *ex art.* 2668 del codice civile).

Il convenuto viene tuttavia privato della possibilità di ottenere la cancellazione in tempi rapidi per effetto di un provvedimento cautelare, dovendo attendere la definizione del giudizio di merito e vedendo quindi fortemente limitate le proprie opzioni difensive in base alla condotta (e talvolta all'arbitrio) dell'altra parte.

La Costituzione non specifica in che modo il diritto di difesa delle parti debba essere garantito e cioè se debba o meno essere concessa sempre la possibilità di attivare i rimedi cautelari previsti dall'ordinamento; in astratto quindi il legislatore potrebbe negare espressamente la giustiziabilità con rimedi cautelari di taluni diritti.

Si ritiene tuttavia che tale scelta (che è sottesa al sistema dato dagli articoli 2652, 2653 e 2668 del codice civile) debba essere sorretta da adeguate ragioni giustificative, che tuttavia nel caso di specie non sussistono (sulla possibilità del legislatore di disciplinare diversamente le situazioni delle parti a livello processuale, purchè vi siano sufficienti ragioni giustificative, *cf.* Corte costituzionale n. 253/2020, che ha ritenuto incongrua la scelta di non garantire il *simultaneus processus* nel procedimento di cui agli articoli 702-*bis* e seguenti del codice di procedura civile).

Infine, la disciplina contestata pare confliggere con la tutela del diritto di proprietà, garantito dall'art. 42 della Costituzione.



Per effetto del quadro delineato, il soggetto che subisce la trascrizione della domanda giudiziale vede indirettamente limitato il proprio diritto di disporre del bene: la trascrizione, della domanda, per le ragioni su esposte, comporta ineluttabilmente l'incomerciabilità dell'immobile su cui è adottata la formalità, posto che è in grado di dissuadere i terzi non solo dall'acquisto, ma anche dall'intraprendere delle trattative.

In altre parole, anche se la trascrizione è di per sé un atto di pubblicità, laddove non venga concessa la possibilità di sindacarne la legittimità e disporre la cancellazione in termini rapidi, finisce inevitabilmente per incidere sul diritto dominicale garantito e tutelato dall'art. 42 della Costituzione.

L'unica soluzione per superare i menzionati rilievi di incostituzionalità è quindi quella di operare sul sistema normativa.

Questo giudice non ritiene tuttavia che si debba introdurre un vaglio giurisdizionale al momento della proposizione della domanda o eliminare il limite della sentenza passata in giudicato (è del resto coerente, nelle ipotesi ordinarie, che la trascrizione della domanda possa essere cancellata solo quando il giudizio che la riguarda si chiuda definitivamente).

Tuttavia, la scelta operata dal sistema normativo di escludere, in radice, la possibilità di disporre la cancellazione della domanda *ex art. 700* del codice di procedura civile almeno nei casi in cui la stessa appaia, anche in base ad una valutazione sommaria tipica del procedimento cautelare, manifestamente infondata, pare irragionevole per le conseguenze deleterie che comporta per il proprietario dell'immobile/convenuto.

Questo giudice è conscio che in dottrina e giurisprudenza, in senso contrario, si osserva che autorizzando la cancellazione della domanda con ordinanza *ex art. 700* del codice di procedura civile si arriverebbe a vanificare gli effetti della trascrizione della domanda con un provvedimento cautelare, di per sé provvisorio/instabile: queste obiezioni paiono però superabili, sul rilievo che (i) il provvedimento *ex art. 700* del codice di procedura civile, a seguito delle riforme del 2005 del procedimento cautelare uniforme, può avere natura tendenzialmente stabile; (ii) viene emesso nell'ambito di un procedimento giurisdizionale, nel contraddittorio tra le parti, in cui chi trascrive la domanda ha comunque la possibilità di far valere le proprie ragioni; (iii) si tratta di provvedimento reclamabile *ex art. 669-terdecies* del codice di procedura civile, così da aumentare ulteriormente le garanzie per chi trascrive la domanda.

In conclusione, per ricondurre a legittimità e ragionevolezza il quadro normativo, pare congruo dichiarare l'illegittimità degli articoli 2652, 2653 e 2668 del codice civile laddove escludono la possibilità di disporre la cancellazione giudiziale della trascrizione di una domanda, con provvedimento *ex art. 700* del codice di procedura civile, almeno nei casi in cui la stessa sia manifestamente infondata.

Occorre, quindi, disporre l'immediata rimessione degli atti processuali alla Corte costituzionale perché si pronunzi sulla questione di legittimità costituzionale degli articoli 2652, 2653 e 2668 del codice civile.

La rimessione comporta la sospensione necessaria del presente procedimento cautelare.

P. Q. M.

Il Tribunale ordinario di Roma, sezione X civile, pronunziando nel giudizio in epigrafe meglio indicato :

1. Visti gli articoli 134 della Costituzione, 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 degli articoli 2652, 2653 e 2668 del codice civile in riferimento agli articoli 3, 24 e 42 della Costituzione;

2. Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio;

3. Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Roma, 1° aprile 2021.

Il giudice: PERINELLI



N. 118

Ordinanza del 27 aprile 2021 della Corte d'appello di Roma nel procedimento civile
promosso da Pala Alessandro
c/Inps - Istituto nazionale previdenza sociale

Previdenza e assistenza - Indennità di buonuscita prevista per i dipendenti civili e militari dello Stato - Provvedimento adottato dall'amministrazione del Fondo di previdenza (INPS) - Previsione che, qualora vi sia stato un errore nel calcolo, il provvedimento errato è revocato, modificato o rettificato non oltre il termine di un anno dalla data di sua emanazione - Applicazione anche all'errore di calcolo determinato da fatto imputabile all'amministrazione di appartenenza del pubblico dipendente.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 30, comma primo, lettera b), e comma secondo.

LA CORTE D'APPELLO DI ROMA

4^A SEZIONE LAVORO

Composta dai signori magistrati:

dott. Francescopaolo Panariello - Presidente rel.;

dott. Fabrizio Riga - Consigliere;

dott.ssa Isabella Parolari - Consigliere;

pronunciando in grado di appello in funzione di giudice del lavoro, all'udienza del giorno 26 aprile 2021 ha emesso la seguente Ordinanza nella causa d'appello tra Pala Alessandro n. 05/05/1941 e Inps.

Rilevato che:

l'appellante è stato professore associato presso l'Università «La Sapienza» di Roma fino al 1° novembre 2011, quando è cessato dal servizio;

con provvedimenti dell'8 febbraio 2012 e del 1° marzo 2012 l'Inps gli ha liquidato il trattamento di fine servizio;

con lettera del 12 aprile 2017, prot. 75156, l'Inps gli ha comunicato di aver proceduto alla riliquidazione del trattamento di fine servizio, precisando che dal nuovo conteggio era derivato un conguaglio a suo debito di euro 75.509,64;

detta missiva è stata preceduta da due lettere dell'Università «La Sapienza» di Roma del 1° marzo 2017 e del 10 marzo 2017, con cui all'appellante è stata comunicata la rideterminazione dei compensi erogati ed all'Inps è stato inoltrato il modello PA04-TS ai fini della rideterminazione del trattamento di fine servizio;

il Pala ha contestato la pretesa restitutiva eccependo - logicamente in via preliminare - l'intervenuta decadenza del potere di modifica. in quanto sarebbe spirato il termine di un anno previsto dall'art. 30, decreto del Presidente della Repubblica n. 1032/1973;

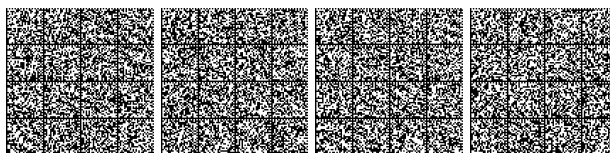
il Tribunale ha rigettato questa eccezione, sostenendo che il *dies a quo* del termine annuale di decadenza è da individuare nel giorno in cui l'ex amministrazione di appartenenza ha comunicato all'Inps i nuovi dati retributivi rettificati, ai fini dell'esatto calcolo del trattamento di fine servizio;

con il primo motivo di appello il Pala si duole dell'errata individuazione del *dies a quo* del termine di decadenza;

ad avviso dell'appellante, il tenore della norma è chiaro nello stabilire che, in caso di «errore di calcolo», come nella specie, il termine di decadenza di un anno per la modifica del provvedimento di liquidazione dell'indennità di buonuscita o del trattamento di fine servizio decorre «dalla data di emanazione» del provvedimento errato;

se tale fosse l'interpretazione della norma, effettivamente il termine di decadenza sarebbe ampiamente decorso (v. *supra*) e l'appello dovrebbe essere accolto, trattandosi di motivo che assorbe tutti gli altri, relativi al contenuto ed ai limiti della pretesa restitutiva dell'Inps.

Tutto ciò rilevato,



OSSERVA

1. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 1032/1973 ha valore di legge ordinaria, in quanto emanato ai sensi dell'art. 6, legge n. 775/1970, che delegò il Governo ad emanare testi unici - espressamente «aventi valore di leggi ordinarie» - delle disposizioni in vigore concernenti le singole materie. La materia qui ordinata in testo unico è quella delle «prestazioni previdenziali in favore dei dipendenti civili e militari dello Stato».

2. Per la liquidazione dell'indennità di buonuscita (nel caso in esame trattamento di fine servizio), l'art. 26, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica cit. prevede che l'amministrazione di appartenenza del dipendente trasmetta all'amministrazione del Fondo di previdenza (ora all'Inps) un «progetto di liquidazione».

L'art. 30, comma 1, lettera *b*), e comma 2, decreto del Presidente della Repubblica cit. prevede che, qualora vi sia stato un errore nel calcolo dell'indennità di buonuscita, il provvedimento errato è revocato, modificato o rettificato non oltre il termine di un anno dalla data di sua emanazione.

L'ultimo comma dell'art. 30, decreto del Presidente della Repubblica cit. individua però un diverso termine di decadenza. Precisamente, dispone che «Nel caso previsto dall'art. 26, comma sesto, il provvedimento è revocato, modificato o rettificato nel termine di sessanta giorni dalla ricevuta comunicazione dell'amministrazione statale».

A sua volta, l'art. 26, sesto comma, decreto del Presidente della Repubblica cit. dispone: «Eventuali modifiche relative a provvedimenti dell'amministrazione statale, che comportino variazioni concernenti l'indennità di buonuscita già erogata, saranno comunicate alla amministrazione del Fondo di previdenza, ai fini del pagamento di supplementi dell'indennità predetta ovvero del recupero, mediante trattenute sul trattamento di quiescenza, delle somme non dovute».

Se dunque il caso concreto rientrasse in quest'ultima previsione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 cit. perderebbe la sua rilevanza e, risultando rispettato questo diverso termine di decadenza (sessanta giorni dal ricevimento della nuova comunicazione dell'Università), il primo (ed assorbente) motivo di appello del Pala dovrebbe essere rigettato.

Tuttavia, questa Corte ritiene che - come argomenta anche la difesa dell'Inps - l'art. 26, comma 6, decreto del Presidente della Repubblica cit. non sia applicabile al caso concreto.

Infatti, tale norma si riferisce a modifiche dei provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza adottati come «datore di lavoro» e che quindi incidano sul rapporto di lavoro (ad esempio una ricostruzione di carriera), dai quali derivi, come conseguenza ulteriore, una diversa quantificazione dell'indennità di buonuscita. È questo il significato - logico prima che giuridico - del predicato verbale «comportino», utilizzato nella norma.

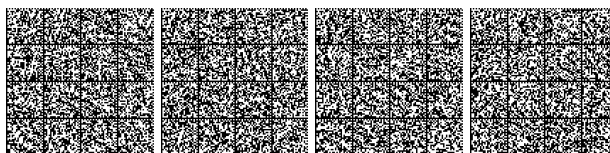
Nel caso in esame, invece, il provvedimento originario (poi modificato da quello successivo), adottato dall'Università, è inerente proprio al calcolo del trattamento di fine servizio, il cui obbligo grava però sull'Inps. Dunque non è un provvedimento che attenga ad altra materia, dal quale discenda, come conseguenza ulteriore, una diversa quantificazione del trattamento di fine servizio. Sicché l'errore commesso dall'Inps nella liquidazione di questo trattamento è dipeso proprio da un errore commesso a suo tempo dall'Università - a rapporto di lavoro del Pala ormai estinto - nell'elaborazione del «progetto di liquidazione» del t.f.s. (ex art. 26, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica cit.) sulla base di una determinata (ma risultata poi errata) quantificazione dell'indennità di perequazione ex art. 31 decreto del Presidente della Repubblica n. 761/1979 utile ai fini del trattamento di fine servizio.

Il successivo provvedimento dell'Università è stato «modificativo» di tale quantificazione e, quindi, è in realtà da intendersi come «correttivo» proprio di quell'errore a suo tempo commesso e, pertanto, costituisce un diverso «progetto di liquidazione». In definitiva, l'oggetto immediato e diretto della «modifica» è stato proprio uno dei dati (*id est* l'indennità di perequazione ex art. 31, decreto del Presidente della Repubblica n. 761/1979) necessari per la liquidazione del trattamento di fine servizio spettante all'appellante.

Ne deriva che, non vertendosi nell'ambito applicativo dell'art. 26, comma 6, decreto del Presidente della Repubblica n. 1032/1973, torna ad essere applicabile il regime previsto dai primi due commi dell'art. 30, decreto del Presidente della Repubblica cit., con il conseguente termine di decadenza di un anno, decorrente dalla data di emanazione dell'originario provvedimento (errato) di liquidazione del trattamento di fine servizio da parte dell'Inps (succeduto *ex lege* all'Inpdap).

Sul punto il dato testuale della norma è talmente chiaro, da non lasciare adito a dubbi. Di conseguenza, il primo (e assorbente) motivo di appello del Pala dovrebbe essere accolto.

3. Né può accedersi alla tesi (sostenuta da una parte della giurisprudenza capitolina di merito), secondo cui il potere di rettifica dell'Inps, previsto dall'art. 30, decreto del Presidente della Repubblica cit., sarebbe limitato solo agli



errori di fatto e/o di calcolo, mentre quello in esame sarebbe un errore «di diritto», che resterebbe pertanto imputabile all'Inps senza possibilità di rimedio.

Va infatti considerato che, in mancanza di ulteriori specificazioni, l'errore di calcolo considerato dalla norma può essere determinato anche da un errore di diritto circa le voci computabili nella base di calcolo del t.f.s., perché anche in tal caso si verifica - appunto - un errore di calcolo. Quindi, nella sua nozione onnicomprensiva (e in difetto di ulteriori specificazioni e/o limitazioni), la norma dell'art. 30 cit. prende in considerazione solo l'aspetto finale ed onnicomprensivo dell'errore «a valle» e non anche le ragioni «a monte» che lo hanno determinato. Resta pertanto irrilevante la natura - di fatto o di diritto - dell'errore commesso «a monte», causativo, a sua volta, dell'errore di calcolo «a valle».

4. Posta dunque l'astratta applicabilità dell'art. 30, decreto del Presidente della Repubblica cit., anche su sollecitazione della difesa dell'Inps articolata nella memoria di costituzione nel presente grado di giudizio, questa Corte dubita della sua legittimità costituzionale.

4.1. Con riguardo all'art. 3 della Costituzione, va evidenziato che il *tertium comparationis* è rappresentato:

sia dal t.f.r. nel lavoro subordinato privato, sebbene il relativo obbligo gravi sullo stesso datore di lavoro;

sia nelle altre tipologie previste per il pubblico impiego, come ad esempio l'indennità premio di servizio dei dipendenti degli enti locali, il cui obbligo grava anche in tal caso sull'ente previdenziale.

In entrambe queste fattispecie l'eventuale eccedenza dell'importo liquidato, rispetto a quello effettivamente spettante al dipendente, può essere sempre chiesto in ripetizione secondo la disciplina dell'indebito oggettivo (art. 2033 del codice civile), sottoposto unicamente all'ordinario termine decennale di prescrizione (per l'indennità premio di servizio per i dipendenti degli enti locali, v. in tal senso la Cassazione 24 maggio 2005, n. 10915).

La predetta questione si pone anche rispetto al t.f.r. nel lavoro subordinato privato, sebbene in tal caso il soggetto obbligato sia lo stesso datore di lavoro e, quindi, eventuali errori sarebbero a lui attribuibili. Questo profilo non è tale, però, da giustificare la diversità di trattamento.

Anzi, proprio laddove - come nel pubblico impiego - non vi sia coincidenza fra soggetto obbligato a pagare il t.f.s. e datore di lavoro, l'imposizione di un termine di decadenza a carico del primo (*id est* l'ente previdenziale) per eventuali rettifiche dipese e/o disposte tardivamente dal secondo si rivela irragionevole, in quanto pone il debitore (Inps) alla mercé dei possibili errori e/o omissioni del datore di lavoro (amministrazione statale o altre amministrazioni soggette alla disciplina di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1032/1973), sulle quali il primo non ha alcun potere di incidenza.

Quindi la decadenza finisce per perdere il suo autentico significato di sanzione per un comportamento inerte imputabile al soggetto che ha il potere di rettificare il debito. Nella fattispecie descritta dalla norma, infatti, l'inerzia rilevante finisce per essere non quella dell'Inps, bensì quella dell'amministrazione datrice di lavoro, che comunichi con anni di ritardo la rettifica dell'originario «progetto di liquidazione». E ciononostante la conseguenza sarebbe la decadenza che colpisce l'Inps, soggetto obbligato a pagare il t.f.s., al quale verrebbe in tal modo impedito di recuperare l'eccedenza corrisposta illegittimamente per errore, anche di diritto, dipeso da un fatto ad esso non imputabile.

Potrebbe obiettarsi che questo sistema non escluderebbe in tal caso il diritto dell'Inps di chiedere all'amministrazione di appartenenza dell'ex dipendente il risarcimento del danno, rappresentato dalla somma indebitamente corrisposta per fatto imputabile a quell'amministrazione (autrice dell'errato «progetto di liquidazione» originario) e divenuta irripetibile a causa della decadenza imputabile a quella stessa amministrazione.

Ma è agevole replicare che questo rimedio, pur laddove configurabile, non escluderebbe l'irragionevolezza della disparità di trattamento e, quindi, la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

4.2. Con riguardo all'art. 97 della Costituzione, si palesa certamente contrario al principio di buona amministrazione di un ente pubblico previdenziale - e, quindi, di buona gestione del pubblico danaro, istituzionalmente affidato a quell'ente - un regime, come quello qui scrutinato, che tuteli esclusivamente l'affidamento del beneficiario del t.f.s., senza alcuna giustificazione legata alle peculiarità del suo rapporto di pubblico impiego. Al riguardo si consideri che per altre categorie di pubblici dipendenti (come quelli degli enti locali), nonché per i dipendenti privati, l'ordinamento giuridico non prevede alcun termine di decadenza, ma solo quello ordinario di prescrizione (v. *supra*).

5. La predetta questione è «rilevante», in quanto dalla sua soluzione dipende l'esito dell'appello e, in particolare, del suo primo motivo, avente carattere preliminare ed assorbente.

La medesima questione è altresì «non manifestamente infondata» per tutte le ragioni sopra esposte ed illustrate.

Visto l'art. 23 della legge n. 83/1957;



P. Q. M.

a) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 1, lettera b), e comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 1032/1973 per contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, nella parte in cui sia applicabile all'errore di calcolo determinato da fatto imputabile all'amministrazione di appartenenza del pubblico dipendente;

b) dispone l'immediata trasmissione di tutti gli atti di causa alla Corte costituzionale;

c) sospende il giudizio in corso;

d) dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Il Presidente est.: PANARIELLO

21C00167

N. 119

Ordinanza del 5 maggio 2021 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Santoro Sergio
contro Presidenza del Consiglio dei ministri e altri

Impiego pubblico - Fissazione di un limite massimo (c.d. tetto retributivo), pari alla retribuzione lorda del primo presidente della Corte di cassazione - Computazione cumulativa delle somme comunque erogate all'interessato - Prevista applicazione del limite retributivo ai giudici tributari che siano anche dipendenti pubblici - Versamento annuale delle risorse provenienti dall'applicazione delle misure di riduzione dei trattamenti retributivi al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

– Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 13; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23-ter, comma 1; legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)"), art. 1, commi 471, 473 e 474.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUINTA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 6756 del 2020, proposto da Santoro Sergio, rappresentato e difeso dagli avvocati Daniele Granara e Federico Tedeschini, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, largo Messico, 7;

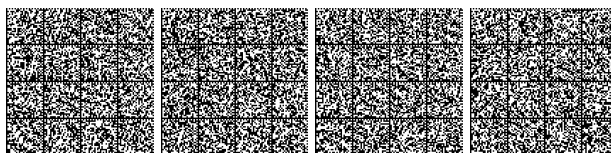
contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, nonché Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, Consiglio di Stato, in persona del Presidente *pro tempore* e Segretariato generale della giustizia amministrativa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, sono elettivamente domiciliati;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 6668/2020, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Consiglio di Stato e del Segretariato generale della giustizia amministrativa;

Visti tutti gli atti della causa;



Relatore nella Camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2020 il cons. Valerio Perotti ed uditi per le parti l'avvocato Granara e l'avvocato dello Stato Di Martino;

FATTO E DIRITTO

Con ricorso al Tribunale amministrativo del Lazio, l'avv. Santoro Sergio, Presidente aggiunto del Consiglio di Stato, impugnava il provvedimento prot. n. 21643/T.E. del 18 dicembre 2019 del Segretariato generale della giustizia amministrativa - Ufficio gestione del bilancio e del trattamento economico e previdenziale, con il quale veniva disposto — a decorrere dalla mensilità di gennaio 2020 e sino a quella di dicembre del medesimo anno il recupero, nel rispetto del limite massimo retributivo vigente, dei maggiori compensi percepiti (rispetto al limite massimo del c.d. «tetto stipendiale»), pari ad euro 31.481,26, in qualità di giudice tributario negli anni 2015-2018.

Conseguentemente egli chiedeva l'accertamento a percepire «il trattamento economico spettante senza le decurtazioni previste dall'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, e dall'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e la condanna dell'amministrazione al versamento e alla restituzione delle somme illegittimamente recuperate e trattenute, con interessi legali e rivalutazione monetaria».

Il ricorrente rappresentava, a tal fine, che:

la propria nomina a giudice tributario era avvenuta a seguito di procedura concorsuale per titoli nel 2000 e che il compenso fisso percepito a tale titolo era di euro 249 al mese lordi, oltre la quota variabile sulla produttività, il cui ammontare è quantificato negli atti impugnati;

il Segretario generale della giustizia amministrativa, con atto prot. n. 21643/T.E. del 18 dicembre 2019, comunicato via Pec in pari data del Segretariato generale della giustizia amministrativa - Ufficio gestione del bilancio e del trattamento economico e previdenziale, così disponeva:

«Oggetto: Anno 2014 - Anno 2015 - Anno 2016 - Anno 2017 - Anno 2018 -Applicazione art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 - Art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. Istanza di riesame - Recupero, secondo cui a partire dalla prossima mensilità di gennaio e sino alla mensilità di dicembre 2020 - si procederà, nel rispetto del limite massimo retributivo vigente, al recupero dei maggior compensi pari ad euro 31.481,26 (per una rata mensile di euro 2.623,44, inferiore al quinto cedibile), percepiti in qualità di giudice tributario negli anni 2015-2018».

Il ricorrente deduceva, a sostegno delle proprie ragioni, i seguenti motivi di impugnazione:

1) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 13 del decreto-legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014, e dell'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, anche in riferimento all'art. 1, comma 489, della legge n. 147/2013, nonché dell'art. 3-bis del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche, in particolare per irragionevolezza, irrazionalità, illogicità, erronea valutazione dei presupposti di fatto e di diritto, travisamento, manifesta ingiustizia, disparità di trattamento e contraddittorietà. Difetto di motivazione. Violazione degli articoli 1, 3, 4, 35, 36, 38, 53, 97, 100, 101, comma secondo, 104, comma primo, e 108, comma secondo della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, giusta il disposto di cui all'art. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, i redditi la cui eccedenza, rispetto al limite di euro 240.000 annui, determina il prelievo del *quod superest* sarebbero esclusivamente quelli conseguiti nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni. Nel novero di tali redditi non rientrerebbero, per l'effetto, i compensi percepiti dal ricorrente quale giudice tributario, in quanto *munus publico* che non comporta l'instaurazione di un rapporto di pubblico impiego né di lavoro autonomo nei confronti della pubblica amministrazione, trattandosi piuttosto di un rapporto di servizio onorario.

2) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 13 del decreto-legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014, e dell'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, anche in riferimento all'art. 1, comma 489, della legge n. 147/2013, nell'ipotesi il motivo sub 1) non sia accolto e si ritenga dunque applicabile il divieto.

L'art. 13 del decreto-legge n. 66 del 2014 sarebbe stato violato nella parte in cui stabilisce il limite del tetto retributivo nell'importo ivi «fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente».



Nel novero di siffatti contributi previdenziali rientrerebbero esclusivamente quelli a carico del dipendente e non anche quelli a carico del datore di lavoro, che sarebbero in misura di gran lunga superiore rispetto ai primi (88%). La disposizione, avente carattere eccezionale, non potrebbe essere interpretata in via estensiva di talché l'importo da confrontare con il limite di euro 240.000 avrebbe dovuto essere decurtato dell'importo dei contributi previdenziali ed assistenziali relativi alla posizione del ricorrente ed a carico del datore di lavoro.

Inoltre, il regime del tetto massimo retributivo non avrebbe potuto essere applicato nei confronti del ricorrente in considerazione dell'antecedenza cronologica degli incarichi dallo stesso ricoperti rispetto alla data del 1° maggio 2014, a decorrere dalla quale il legislatore, giusta il disposto di cui all'art. 13 comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89), ha fissato in euro 240.000 annui il limite massimo retributivo riferito al primo Presidente della Corte di cassazione.

Nel caso di specie avrebbe infatti dovuto applicarsi, secondo il ricorrente, in via estensiva e/o analogica, la disposizione derogatoria di cui all'art. 1, comma 489 della legge n. 147 del 2013 la quale, avuto riguardo ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, esonera dall'applicazione del divieto di cumulo oltre il cd. tetto massimo «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi».

Il ricorrente chiedeva pertanto l'annullamento del citato provvedimento prot. n. 21643/T.E. del 18 dicembre 2019, con accertamento del diritto a percepire il trattamento economico spettante senza le decurtazioni previste e la conseguente condanna dell'amministrazione alla restituzione delle somme recuperate e trattenute, con interessi legali e rivalutazione monetaria, previo, ove occorrente, annullamento e/o disapplicazione degli atti intervenuti.

Con sentenza 18 giugno 2020, n. 6668, il giudice adito respingeva il ricorso. Avverso tale decisione il ricorrente interponeva appello, deducendo i seguenti motivi di impugnazione:

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 13 del decreto-legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014, e dell'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, anche in riferimento all'art. 1, comma 471, della legge n. 147/2013; dell'art. 3-bis del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche, in particolare per irragionevolezza, irrazionalità, illogicità, erronea valutazione dei presupposti di fatto e di diritto, travisamento, manifesta ingiustizia, disparità di trattamento e contraddittorietà. Difetto di motivazione. Violazione degli articoli 1, 3, 4, 35, 36, 38, 53, 97, 100, 101, comma secondo, 104, comma primo, e 108, comma secondo della Costituzione;

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 13 del decreto-legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014, e dell'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, anche in riferimento all'art. 1, comma 489, della legge n. 147/2013, nell'ipotesi il motivo sub 1) non sia accolto e si ritenga dunque applicabile il divieto;

3) In subordine, illegittimità derivata per illegittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto-legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014 e dell'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, in relazione agli articoli 1, 3, 4, 35, 36, 38, 97, 100, 101, 104, 108 e 117, comma primo della Costituzione;

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, dell'art. 1, comma 471, della legge n. 147/2013, come modificato dall'art. 13, comma 2, lettera a), del decreto-legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014, dell'art. 1, comma 472, della legge n. 147/2013, come modificato dall'art. 13, comma 2, lettera b), del citato decreto-legge n. 66/2014, dell'art. 1, comma 473, della legge n. 147/2013, come modificato dall'art. 13, comma 2, lettera c), del citato decreto-legge n. 66/2014, dell'art. 1, commi 474 e 475, della legge n. 147/2013, nonché dell'art. 13 del citato decreto-legge n. 66/2014, per violazione del principio della tutela dell'affidamento, di cui agli articoli 3 e 117, comma 1, della Costituzione e 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

5) Illegittimità costituzionale dell'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, dell'art. 1, commi 471, 472, 473, 474 e 475 della legge n. 147/2013, nonché dell'art. 13 del decreto-legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014, per violazione degli articoli 3, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione;

6) Violazione e falsa applicazione degli articoli 11 e 12 della legge 2 aprile 1979, n. 97 e dell'art. 3, comma primo, della legge 6 agosto 1984, n. 425, dato che la normativa sul tetto stipendiale di euro 240.000 annui incide, rendendolo non operativo, sul meccanismo di adeguamento delle retribuzioni dei magistrati e sulla relativa progressione economica. Illegittimità costituzionale dell'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, dell'art. 1, commi 471, 472, 473, 474 e 475 della legge n. 147/2013, nonché dell'art. 13 del decreto-legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014, per violazione degli articoli 3, 36, 53, 97, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione;



7) Illegittimità costituzionale dell'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, dell'art. 1, commi 471, 472, 473, 474 e 475 della legge n. 147/2013, nonché dell'art. 13 del decreto-legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014, per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione;

8) Illegittimità costituzionale dell'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, e dell'art. 13 del decreto-legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014, per violazione e falsa applicazione dell'art. 7 Cost. Illegittimità derivata per contrasto con la normativa costituzionale.

Si costituivano in giudizio le amministrazioni resistenti, concludendo per l'infondatezza del gravame.

Il Collegio, a fronte delle risultanze di causa, ritiene sussistere i presupposti di rilevanza e non manifesta infondatezza per rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 (Limite al trattamento economico del personale pubblico e delle società partecipate) del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 23 giugno 2014, n. 89), anche nel combinato disposto con l'art. 23-ter (Disposizioni in materia di trattamenti economici), comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, come convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), per contrasto con gli articoli 1, 2, 3, 10, 23, 36, 53 e 97 della Costituzione.

Lo stesso dicasi per le previsioni di cui all'art. 1, commi 471, 473 e 474 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), dal contenuto analogo.

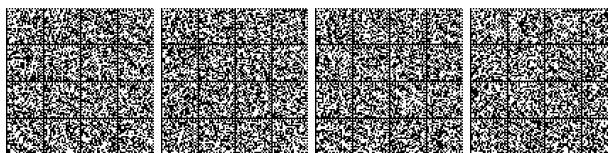
In base all'art. 23-ter citato, «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione. Ai fini dell'applicazione della disciplina di cui al presente comma devono essere computate in modo cumulativo le somme comunque erogate all'interessato a carico del medesimo o di più organismi, anche nel caso di pluralità di incarichi conferiti da uno stesso organismo nel corso dell'anno».

Le risorse rivenienti dall'applicazione delle misure di cui alla predetta norma sono annualmente versate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

L'art. 13 del decreto-legge n. 66 del 2014 a sua volta dispone, al comma 1, che: «A decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione previsto dagli articoli 23-bis e 23-ter [...] è fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente. A decorrere dalla predetta data i riferimenti al limite retributivo di cui ai predetti articoli 23-bis e 23-ter contenuti in disposizioni legislative e regolamentari vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, si intendono sostituiti dal predetto importo. Sono in ogni caso fatti salvi gli eventuali limiti retributivi in vigore al 30 aprile 2014 determinati per effetto di apposite disposizioni legislative, regolamentari e statutarie, qualora inferiori al limite fissato dal presente articolo».

Ciò rilevato, ritiene il Collegio, alla luce delle difese dell'appellante, che — a prescindere dalle diverse letture dell'inciso «nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo» di cui all'art. 23-ter per individuare, in termini soggettivi, coloro cui si applica il c.d. «tetto retributivo» o piuttosto, in termini oggettivi, quali tra gli emolumenti corrisposti da una pubblica amministrazione concorrano a formare il «tetto» — la formulazione onnicomprensiva della norma non consenta, almeno *ictu oculi*, di escludere dal relativo computo i compensi corrisposti ai membri delle Commissioni tributarie, pur non apparendo gli stessi qualificabili alla stregua di emolumenti derivanti da «rapporti di lavoro subordinato o autonomo», perché afferenti a funzioni ad investitura a titolo onorario, dunque di un tertium genus rispetto alle nominate.

Ciò in ragione dell'art. 11 (Durata dell'incarico e assegnazione degli incarichi per trasferimento), comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) (come sostituito dall'art. 3-bis del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203) a mente del quale «La nomina a una delle funzioni dei componenti delle commissioni tributarie provinciali e regionali non costituisce in nessun caso rapporto di pubblico impiego». Sicché, posto che nemmeno si tratta di «lavoro autonomo», non resterebbe che la qualificazione di lavoro pubblico sotto altra forma: in particolare, a titolo onorario (formula peculiare del settore pubblico, da tempo immemorabile praticata: in particolare, sotto diverse modulazioni, nell'organizzazione della giurisdizione).



Nel caso di specie, l'appellante evidenzia come nella realtà effettuale, in applicazione dell'indicato «taglio», egli sia stato decurtato di compensi lavorativi altrimenti di sua normale spettanza perché corrispondenti a prestazioni lavorative effettivamente eseguite in modo continuativo. Il che risulta avvenuto per un importo complessivo lordo di euro 31.481,26 (dunque per una rata mensile lorda di euro 2.623,44, inferiore al quinto cedibile), relativo ai compensi per il lavoro prestato quale giudice tributario negli anni compresi tra il 2015 e il 2018.

Corollario temporale dell'applicazione delle norme restrittive suddette è poi, in via consequenziale e automatica, la decurtazione dei successivi compensi di giudice tributario anche per tutti gli anni successivi, e senza limiti di tempo. Il che, per la continuità del rapporto, appare tuttora in atto e si produrrà fintanto che dureranno le sue funzioni di giudice tributario.

Quanto sopra dà la concreta evidenza della rilevanza della questione ai fini della decisione di questo giudizio. In effetti la, lamentata dall'appellante, preclusa corresponsione degli emolumenti superiori al «tetto» (la cui applicazione l'interessato comunque contesta per questo ordine di compensi, e già in considerazione della detta loro natura), discende in modo pressoché automatico dall'applicazione alle menzionate disposizioni di legge ove intese, come finora è avvenuto, in senso contrario a quello da lui assunto.

Al fine di enucleare le ragioni che portano a dubitare della legittimità costituzionale — in relazione alla fattispecie per cui è causa — del combinato disposto degli articoli 13 del decreto-legge n. 66 del 2014 e dell'art. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, occorre ricordare l'assetto normativo in cui si colloca la disciplina contenuta in queste disposizioni, così come descritto dalla sentenza della Corte costituzionale 26 maggio 2017, n. 124, della quale si riportano passaggi rilevanti.

La disciplina del limite massimo alle retribuzioni pubbliche (di cui alle disposizioni predette) costituisce invero il paradigma generale cui ricondurre la materia delle attribuzioni economiche della pubblica amministrazione per remunerare i propri dipendenti, e ad essa si deve fare riferimento anche per le previsioni in tema di cumulo tra pensioni e retribuzioni a carico delle finanze pubbliche.

Una tale disciplina, in sostanza, viene fatta iscriverne in un contesto generale di risorse finanziarie pubbliche limitate messo in relazione all'obiettivo politico economico del contenimento della spesa pubblica. Queste andrebbero ripartite in maniera congrua, il che avverrebbe sganciandole del tutto, raggiunto un certo livello, dall'effettività del sinallagma contrattuale lavorativo del pubblico (ma non del privato) dipendente: dunque gravando *ex lege*, e al di fuori di quanto responsabilmente accettato e previsto dal lavoratore all'atto di costituzione del rapporto lavorativo, di gratuità delle prestazioni il lavoratore pubblico che abbia, nel complesso dell'attività lavorativa pubblica — non importa di quale quantità o qualità — raggiunto complessivamente l'imprevisto «tetto» lordo (e sempre che non rientri tra le poche eccezioni nominatamente stabilite dalla legge).

La sentenza Corte cost., n. 124 del 2017 afferma testualmente a questo riguardo: «Il limite delle risorse disponibili» — «immanente al settore pubblico, vincola il legislatore a scelte coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale, come la parità di trattamento (art. 3 Cost.), il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e comunque idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa (art. 36, primo comma, Cost.), il diritto a un'adeguata tutela previdenziale (art. 38, secondo comma, Cost.), il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)».

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

In tale ottica, si richiede il rispetto di requisiti rigorosi, che salvaguardino l'idoneità del limite fissato a garantire un adeguato e proporzionato contemperamento degli interessi contrapposti. Il fine prioritario della razionalizzazione della spesa deve tener conto delle risorse concretamente disponibili, senza svilire il lavoro prestato da chi esprime professionalità elevate». Nella specie, rileva la sentenza costituzionale, l'indicazione precisa di un limite massimo alle retribuzioni pubbliche non confligge *a priori* con i principi richiamati. Invero, tale disciplina, pur dettata dalla difficile congiuntura economica e finanziaria, trascende la finalità di conseguire risparmi immediati e si inquadra in una prospettiva di lungo periodo, di talché la circostanza che la relazione tecnica non computi i risparmi attesi non è di per sé sintomatica dell'irragionevolezza della norma.

Le molteplici variabili in gioco precludono una valutazione preventiva ponderata e credibile. Nel dibattito parlamentare che portò all'approvazione dell'art. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, si attribuì alla norma un impatto quantificabile solo «a consuntivo».

In questa prospettiva va adeguatamente considerato il vincolo di destinazione che la legge assegna alle risorse derivanti dall'applicazione delle norme censurate, stabilendo la loro destinazione annuale al Fondo per l'ammortamento



dei titoli di Stato (art. 23-ter, comma 4, decreto-legge n. 201 del 2011 ed art. 1, comma 474, della legge n. 147 del 2013), appartenente a una contabilità speciale di tesoreria.

La disciplina del limite alle retribuzioni pubbliche si presenta, invero, come una misura di contenimento della complessiva spesa pubblica, analogamente ad altri interventi introdotti in altri ambiti (decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; 6 luglio 2011, n. 98, recante Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 11; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135; decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89; decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114).

Inoltre, sin dalle prime applicazioni, riferibili all'art. 3, commi 43 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008), le disposizioni sui limiti retributivi sono state usualmente affiancate a obblighi di pubblicità degli incarichi. Il contenimento della spesa, in questa complessiva prospettiva, è visto non come fine in sé, ma in coerenza con altri obiettivi intesi a valorizzare la conoscenza della gestione delle risorse pubbliche.

La disciplina primaria vagliata dalla Corte costituzionale persegue pertanto «finalità di contenimento e complessiva razionalizzazione della spesa, in una prospettiva di garanzia degli altri interessi generali coinvolti, in presenza di risorse limitate.

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

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

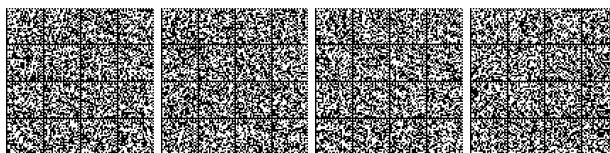
Infine, a conferma di tale linea evolutiva della legislazione, il limite massimo retributivo di 240.000 euro annui è stato esteso anche agli amministratori, al personale dipendente, ai collaboratori e ai consulenti del soggetto affidatario della concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo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

Si tratta infatti, per la sentenza, di dare una «tutela sistemica, non frazionata, dei valori costituzionali in gioco» nel cui «orizzonte si colloca anche il principio di proporzionalità tra la retribuzione e la quantità e la qualità del lavoro prestato», per cui «il carattere limitato delle risorse pubbliche giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva — e modellata su un parametro prevedibile e certo — delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni» e «il principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e alla qualità del lavoro svolto deve essere valutato [...] in un contesto peculiare, che non consente una considerazione parziale della retribuzione e del trattamento pensionistico».

Insomma, per la sentenza costituzionale, «il carattere limitato delle risorse pubbliche giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva — e modellata su un parametro prevedibile e certo — delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni».

Il Collegio qui rileva che anche nella presente fattispecie si tratta di un regime restrittivo particolare che concerne i soli lavoratori pubblici e che, pur a parità di condizioni, li distingue economicamente dai lavoratori privati: per i quali non si impone altrettanto sacrificio remunerativo da «taglio lineare», per il fatto soggettivo che i loro rapporti di lavoro principali sono estranei alla spesa pubblica; e dunque muove dalla giurisprudenza che si è formata, ma considera anche difficile sostenibilità a lungo termine di un siffatto, comunque oggettivamente discriminatorio tra pari lavoratori, taglio lineare.

Tuttavia, questa disparità qui assume tratti nuovi e affatto particolari rispetto a quanto vagliato in passato.



Qui, invero, non si tratta solo di comparare genericamente diverse o simili prestazioni lavorative, e dunque di svolgere una comparazione per categorie soggettive generali: ma di comparare specificamente, in concreto, la medesima, oggettiva, prestazione lavorativa (quella di giudice tributario): la quale, malgrado siffatta identità oggettiva della prestazione, viene diversamente remunerata dallo Stato secondo un criterio discrezionale meramente soggettivo; cioè a seconda che sia prestata da un lavoratore privato ovvero da un lavoratore pubblico (che ha una retribuzione principale pari o prossima al «tetto» indicato): il quale perciò, a differenza di quell'altro che pur svolge la medesima prestazione, nulla in pratica viene ad essere retribuito per quanto supera il «tetto», mentre l'altro lo continua in pieno e senza diminuzioni di sorta.

Infatti riguardo a quello stesso lavoro effettivamente svolto di giudice tributario, simile ablazione non è dalla legge praticata (anzi: è *a contrariis* esclusa) a carico quegli altri soggetti che traggono i primi redditi lavorativi dal lavoro privato o comunque autonomo e però svolgono anch'essi quel medesimo lavoro di giudice tributario, in ipotesi finanche presso la stessa concreta unità organizzativa (ufficio, sezione) dove la svolge il magistrato o pubblico dipendente, pur onerato della medesima quantità e qualità di lavoro.

Si tratta dunque di un'evidente disparità di trattamento: non di situazioni simili, ma della medesima situazione; e questo vale per tutti i giudici tributari che sono pubblici dipendenti (e che, beninteso, sono toccati dal «tetto») rispetto a tutti i giudici tributari che non sono pubblici dipendenti (anche se, beninteso, sarebbero altrimenti toccati dal «tetto»). La disparità non potrebbe essere più chiara e maggiore.

Tale è qui il tema primario — e non il solo — della questione di legittimità costituzionale che qui si solleva rispetto a più norme della Costituzione.

Tutto ciò non appare «giustificato» da altro se non che il lavoro «principale» è da un lato di lavoro privato, dall'altro di lavoro pubblico. Ma nulla impinge circa le energie e risorse personali e i tempi messi a disposizione ed utilizzati dai due lavoratori nello svolgere quel pur medesimo lavoro: che è quanto la Costituzione anzitutto si premura di garantire con le sue norme che qui appaiono violate. L'effetto pratico, pur nel medesimo lavoro, è di discriminare tra i lavoratori soltanto in ragione di una loro «appartenenza» soggettiva (cioè, in ragione di un fatto del tutto esterno alla loro volontà e certo imprevedibile all'atto della costituzione del rapporto lavorativo principale), e dunque delle vicende del rispettivo «datore di lavoro», cioè in pratica per fatto altrui: il che contrasta il maturato carattere volontaristico del contratto di lavoro e appare urtare contro la percezione dei valori, dei principi e delle regole dell'eguaglianza assicurata dall'art. 3 Cost., sia in sé come in vista della rimozione delle cause di ineguaglianza (art. 3, secondo comma). Qui il legislatore sembra aver proceduto nel senso di introdurre diseguaglianze che prima non c'erano.

Inoltre, dal punto di vista del principio solidaristico (art. 2 Cost.), meno ancora una tale discriminazione trova giustificazione riguardo ai «doveri inderogabili di solidarietà [...] economica e sociale», posti a carico di tutti in relazione alle loro capacità (economiche: *cf.* art. 53 Cost.) ma qui evidentemente portati a carico del solo dipendente pubblico, mentre il lavoratore privato ne viene espressamente affrancato (pur se, quale cittadino, anche lui all'ultimo ne beneficia), e quale che sia il suo livello di reddito: quasi che la spesa pubblica componga un sistema chiuso, con suoi propri e riservati doveri di solidarietà, anziché essere un elemento del sistema economico generale, di cui sono pari parte i lavoratori privati come quelli pubblici.

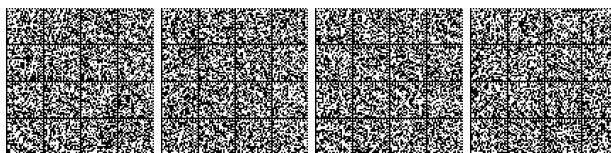
Non solo: la discriminazione e la disparità appaiono aggravarsi solo che si consideri che poi nessun riguardo le norme sospettate pongono alla complessiva capacità reddituale da lavoro dei soggetti così diversamente trattati: per cui ben può essere che un giudice tributario a lavoro principale «privato» abbia già in origine una capacità reddituale finanche superiore a quella del pubblico che subisce il «taglio», eppure a differenza di questo nulla abbia a subire in conseguenza delle norme primarie che qui vengono in questione: e abbia solo, *uti civis*, a beneficiarne.

Oltre la considerazione così esposta, che di suo dà evidenza della lesione del principio di eguaglianza dell'art. 3 Cost., rileva il Collegio come l'applicazione delle norme primarie in questione qui è fatta con riguardo non a una prestazione lavorativa secondaria a remunerazione «fissa», ma ad una prestazione la cui remunerazione è dalla legge prevista come variabile in relazione alla misura della quantità e al livello del lavoro effettuato (art. 13 decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545).

Ne viene che in termini di risultato pratico — profilo il cui rilievo è essenziale, perché si versa in un tema economico — ciò determina in sé una tendenziale, progressiva imposizione della gratuità della prestazione lavorativa effettuata in capo a chi è prossimo, o addirittura ha già raggiunto, il «tetto» retributivo suddetto.

Questa situazione genera poi un'ulteriore disparità di trattamento, interna alla categoria dei dipendenti pubblici che svolgono un siffatto servizio ulteriore: a seconda che siano o non siano prossimi al (o abbiano raggiunto *il*) «tetto».

La questione dunque non si esaurisce nella gratuità tendenziale della prestazione lavorativa di giudice tributario, la quale già ripropone — come meglio si vedrà - la capitale questione del contrasto dell'art. 36 Cost. in termini di pro-



porzionalità. Essa infatti appare rilevare di suo, e in modo accentuato, in termini di progressività e di irragionevolezza di questa gratuità tendenziale.

È dato invero ravvisare, alla base di tutto, un nuovo e manifesto contrasto con il principio di ragionevolezza ed eguaglianza, dunque con l'art. 3 Cost.: perché dalle indicate comparazioni risulta una gratuità tendenziale paradossalmente tanto maggiore quanto maggiore è l'impegno lavorativo, complessivo e settoriale, realmente profuso ed esplicato dal lavoratore a beneficio dell'amministrazione pubblica.

Tutto ciò appare dunque di suo andare in contrasto sia con il principio di ragionevolezza, sia con il principio di eguaglianza, dunque appunto con l'art. 3 Cost. Ma anche — in nuove forme e assai più incisive rispetto a quelle di cui alla ricordata sentenza costituzionale - in contrasto con il principio generale della giusta e — a parità (anzi: identità) di condizioni — pari retribuzione del lavoro (art. 36 Cost.): la quale deriva da regole etiche e sociali oggi stimate universali nei rapporti economico-lavorativi e collegate alla dignità stessa dell'uomo, che massimamente si concretizza ed esprime proprio attraverso il lavoro, il suo significativo valore morale e il suo riconoscimento economico: che, essendo produttivo di ricchezza a favore altrui, oltre a conferire dignità a chi lo svolge è fatto economico generativo e traslativo di valore; e che per questa medesima ragione — etica, giuridica ed economica — impone l'obbligo del compenso a chi ne riceve l'utilità e il corrispondente diritto a chi lo offre. Reciprocamente, vale a dire dal lato della remunerazione, il guadagno da lavoro è considerato di prima dignità rispetto al profitto d'impresa, al frutto del risparmio, alla rendita.

Si tratta di principi oggi immanenti a ogni ordinamento civile, tanto da concretizzare — e già a livello internazionale — un riconosciuto diritto fondamentale dell'uomo: «il diritto ad eguale retribuzione per eguale lavoro» è espressamente considerato un diritto dell'uomo (*cf.* art. 23, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani dell'Assemblea generale dell'ONU, Parigi, 10 dicembre 1948). E qui non è dubbio che, per le ragioni dette, ricorrono per l'esattamente «eguale lavoro» (di più: come detto, si tratta di identico lavoro). Il che comporta, come immediata e naturale conseguenza, che debba davvero sussistere «il diritto ad eguale retribuzione».

Si verte perciò della violazione non solo dell'art. 36 Cost., ma anche — e prima — del diritto dell'uomo a tale parità di retribuzione, riconosciuto al massimo livello internazionale: del che occorre tener conto alla luce dell'art. 10, primo comma, da solo e in combinato disposto con l'art. 2 della Costituzione.

Appare dunque già in questi primi sensi non manifestamente infondato il sospetto di un contrasto delle dette norme primarie con gli articoli 2, 3, 10, 36, 97 della Costituzione.

Inoltre — riprendendo quanto accennato — una tale discriminatoria privazione della proporzionata retribuzione del lavoro va considerata anche nel tempo (sono ormai passati cinque anni dall'avvio del «taglio»).

Infatti la distinzione, specie se considerata in un così lungo tempo, appare superare il parametro di sostenibilità dell'eccezione e appalesarsi per quello che è, un'effettiva discriminazione: il che sembra superare quanto la sentenza costituzionale, come ricordato, riferendosi alla contingenza economica ha chiamato «tutela sistemica, non frazionata, dei valori costituzionali», tale per cui «il principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e alla qualità del lavoro svolto deve essere valutato [...] in un contesto peculiare». Tali considerazioni, invero, facendo riferimento al «contesto particolare», conducono a identificare un termine all'eccezione al principio di proporzionalità dell'art. 36 Cost.: e il lungo tempo ormai trascorso già ampiamente è indice del superamento di un tale limite.

Tutto questo dunque, in nuove angolazioni rispetto al ricordato precedente, appare in contrasto con l'art. 36, primo comma, Cost., a mente del quale «Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro [...]».

È da rammentare che già di suo la norma costituzionale applica al lavoro il principio di proporzionalità, di generale imperatività e riferibile a tutti i rapporti di lavoro subordinato. Il principio prescinde dalle preesistenti condizioni economiche soggettive del lavoratore ed è ancorato all'oggettivo valore economico proprio del singolo lavoro prestato (nella specie concreta, nel *quantum* stabilito dalle norme di legge sulla proporzionale remunerazione dei giudici tributari, quale che sia il loro lavoro «principale», pubblico o privato, dipendente o autonomo): è dunque collegato al fatto mero dell'effettiva prestazione personale mediante l'utilizzazione delle energie lavorative; e non soffre limitazioni o restrizioni — e soprattutto discriminazioni - per la circostanza dell'afferire a un secondo, volontario, lavoro (qual è il lavoro di giudice tributario).

Invero, a radicale differenza e disparità dal pari caso di prestazione in cui il giudice tributario sia un lavoratore autonomo (e dunque con manifesta disparità di trattamento, malgrado il principio di eguaglianza dell'art. 3 Cost. e il paradigma, evocabile quanto meno per analogia, dell'indistinta capacità contributiva dell'art. 53 Cost. che li eguaglia nei doveri di solidarietà sociale), nel (solo) caso in cui il giudice tributario sia un pubblico dipendente, il trattamento economico per lo svolgimento delle funzioni onorarie si aggiunge — ai fini del calcolo del «tetto» — a quello già percepito come corrispettivo dello svolgimento della sua normale attività lavorativa. Trattamento che, di suo, ha piuttosto la specifica funzione di remunerare l'ulteriore, e volontaria, attività svolta in qualità di componente di un siffatto



organo giurisdizionale, al pari del lavoratore autonomo che svolge quel medesimo, volontario, lavoro aggiuntivo: ma che viene privilegiatamente sottratto a un simile taglio, pur essendo parimenti destinatario e beneficiario degli effetti della spesa pubblica.

Il trattamento economico dei giudici tributari, è qui ancora il caso di ricordare, è per legge (art. 13 decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545) composto da una componente fissa — calcolata in ragione della posizione in ruolo del magistrato — e da una variabile: questa va calcolata proporzionalmente al lavoro prestato, cioè in base al numero delle sentenze pubblicate.

Stando così le cose, appare chiaro che quanto più elevato è il trattamento economico percepito «a monte» dal (solo) pubblico dipendente (eventualità legata alla sua maggior anzianità di servizio, ovvero all'importanza istituzionale dell'incarico, ovvero a entrambe), tanto più probabile è — ed è nel caso qui al vaglio — che il giudice tributario non percepisca in tutto o in parte, alcun compenso per l'attività giurisdizionale svolta: a differenza del giudice tributario che, ad esempio, svolge una libera professione (le cui entrate sono artificialmente rese, a questi riguardi, come pari a zero, quali che in realtà siano).

Ancora una volta, dunque, appare emergere il contrasto delle dette norme primarie sia con l'art. 36 della Costituzione, sia anche rispetto all'art. 3 della Costituzione: e, in entrambi i casi, sia in sé che nella prospettiva del principio che presiede all'art. 53 della Costituzione.

Ma, anche indipendentemente da questa comparazione e dalla disparità di trattamento che ne deriva (e che vale a distinguere questo caso dai restanti), va comunque considerato che non rispetterebbe la comune logica l'assumere che la percezione del «tetto massimo» varrebbe ad assicurare l'adeguata retribuzione di tutte le attività lavorative effettivamente svolte, per quanto considerate e confuse in un coacervo contabile. Invero, ciò equivarrebbe a non dare rilievo alcuno al pur esistente dispendio aggiuntivo di energie per il lavoro aggiuntivo: e assumere — per poco ragionevole *factio iuris* — che l'attività di giudice tributario non direttamente retribuita verrebbe di fatto a non comportare questo dispendio di energie e generare il diritto alla retribuzione; ovvero, a essere in parte «compensata» da una quota della retribuzione percepita dal pubblico dipendente quale corrispettivo dell'attività lavorativa subordinata ordinariamente svolta, con corrispondente restrizione di quella spettante per il lavoro principale, in disparità, a quel punto, con gli altri esercenti lo stesso lavoro principale: ulteriore profilo di violazione dell'art. 3 della Costituzione. Una tale raffigurazione, comunque, urterebbe con la natura reciprocamente diversa e certo non omogenea dei due rapporti di servizio, solo il primo dei quali è *optimo iure* di lavoro dipendente (ai sensi dell'art. 11 decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, «La nomina a una delle funzioni dei componenti delle commissioni tributarie provinciali e regionali non costituisce in nessun caso rapporto di pubblico impiego»).

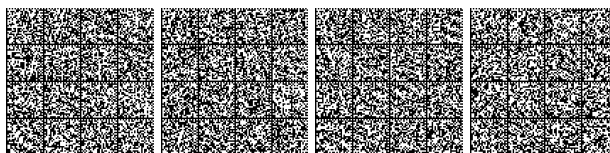
Anche da quest'angolazione appare emergere un ulteriore contrasto delle dette norme primarie con l'art. 3 della Costituzione, in punto di disparità di trattamento e di violazione del canone generale di ragionevolezza che deve caratterizzare le leggi. Aspetto decisivo della sospetta incostituzionalità è pertanto la circostanza che —lungi dal prevedere un limite massimo di retribuzione per l'attività lavorativa svolta nell'interesse dell'amministrazione, qual è l'intento dichiarato del legislatore — l'applicazione dell'istituto del «tetto retributivo» anche ai compensi dei giudici tributari che ordinariamente svolgano attività lavorativa subordinata presso una pubblica amministrazione in realtà finisce per tradursi nell'imposizione unilaterale, da parte dell'amministrazione beneficiaria dei relativi servizi, della progressiva gratuità delle relative prestazioni, man mano che la qualità e quantità delle stesse vada aumentando.

Invero, se il giudice tributario svolge presso l'amministrazione di originaria appartenenza funzioni di particolare complessità e rilievo (ed è questo il caso), tanto più se con elevata anzianità di servizio, fatalmente non vedrà retribuita, in tutto o in parte, l'attività giudicante — pur se connotata da profonda complessità tecnica — svolta presso le Commissioni tributarie e nell'esclusivo interesse dell'amministrazione dell'economia e finanze e della sua giustizia.

Il che, oltre a contrastare, nella sua absolutezza, con il già richiamato principio di cui all'art. 36 della Costituzione, contraddice altresì quello di buon andamento dell'amministrazione *ex art.* 97 della Costituzione.

Va ricordato, al riguardo, che per principio generale la legittimità di una disposizione legislativa, rispetto al parametro dell'art. 97 Cost., va valutata tenendo conto dei suoi effetti sul buon andamento della pubblica amministrazione complessivamente intesa, non già di singole sue componenti, isolatamente considerate (così Corte costituzionale, 30 maggio 2008, n. 183).

Nella specie, invero, la certezza della decurtazione automatica, in tutto o in parte, del trattamento economico riferito all'attività svolta quale giudice tributario non può che recare effetti disincentivati: dunque di dissuadere, in prospettiva, proprio i funzionari pubblici di maggiore e migliore esperienza e competenza nel settore giurisdizionale (alieni da potenziali conflitti di interesse di carattere professionale) — ossia quelli provenienti dai ruoli delle magistrature o dell'Avvocatura dello Stato di livello apicale o di maggiore anzianità — dal chiedere di ricoprire, o dal continuare a ricoprire, quegli uffici onorari: il che comporterebbe la conseguente sottrazione alla giustizia tributaria



di siffatte professionalità e indipendenza, con lesione complessiva della razionalità amministrativa e del principio di buona amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione, applicato al settore e, di riflesso, all'intero ordinamento posta la centralità — anche ai fini dell'affidamento circa gli investimenti — della legittimità del prelievo monetario e dell'inerente sicurezza giuridica.

Ne verrebbe infatti, come naturale conseguenza, il fatale progressivo ritiro dalla giustizia tributaria delle più alte professionalità e l'abbassamento generale della qualità e dei tempi di quella risposta di giustizia. Il che, a guardare al risultato complessivo per la società, appare risolversi in una nuova irrazionalità dell'organizzazione del sistema economico-finanziario e in un *vulnus* all'economia nazionale e agli operatori economici. Il sistema economico in tanto è capace di attirare investimenti in quanto l'ordinamento si mostra capace di offrire, a ogni investitore od operatore, con il diritto al giudice e alla qualità della risposta di giustizia, imparziali sicurezze e tempestive certezze giuridiche a riguardo a imposizioni tributarie stimabili di sospetta legittimità.

In questi termini, l'aver fatto il legislatore ricorso ad un parametro meramente quantitativo con cui modulare il corrispettivo economico del servizio prestato tra le diverse categorie di soggetti chiamati a svolgere le funzioni di giudice tributario (funzioni, va ricordato, essenziali per assicurare l'effettività del principio di legalità e del diritto al giudice riguardo all'imposizione tributaria, nonché per l'assetto complessivo delle finanze pubbliche, e in sé tecnicamente assai complesse e specialistiche, tali cioè da richiedere una rilevante preparazione professionale e l'impegno allo studio delle singole controversie), significa essersi avvalsi di un parametro che — come detto — non tiene in conto la rilevanza delle professionalità acquisite.

Sembra andarsi così contro il principio di responsabilità personale e lo stesso principio lavorista che l'art. 1 della Costituzione pone a fondamento della Repubblica: per il quale, come evidenziano autorevoli dottrine, il lavoro rappresenta il «segno distintivo dello sviluppo della personalità dell'uomo», «il più idoneo ad esprimere il pregio della persona» con cui socialmente si valuta la posizione da attribuire ai cittadini nello Stato, poiché il lavoro rappresenta non solo uno strumento per il conseguimento di mezzi di sostentamento, ma «il tramite necessario per l'affermazione della personalità», cioè «cardine costituzionale per elevare e commisurare la dignità dell'uomo». Negare la «giusta mercede» — espressione di matrice teologica cui da molti si fa risalire il concetto secolare di proporzionata retribuzione — appare dunque negare il valore stesso del merito acquisito dall'individuo mediante l'operosità attivamente riversata nel lavoro.

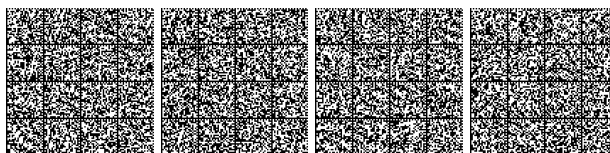
È poi appena il caso di rammentare che il lavoro a cui si riferisce la formula costituzionale non è limitato al lavoro manuale ma è da intendere nel senso di «lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35 della Costituzione) tanto che, come ulteriore autorevole dottrina ha evidenziato, ha valore unitario ed inclusivo perché rappresenta «un titolo di appartenenza alla comunità nazionale, alla cittadinanza»: e altra autorevole dottrina ha sottolineato che il lavoro è esso stesso il mezzo che consente ai cittadini di partecipare positivamente al soddisfacimento dei bisogni della collettività.

Dunque tale negazione della prevista retribuzione sembra mortificare siffatti assunti, in pratica imponendo, contro l'efficienza economica generale, ai componenti di più elevato livello professionale pubblico una retribuzione solo parziale dell'attività prestata, se non anche negandola *in toto*: il che contrasta il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost. anche nel senso per cui finisce, in pratica, con l'assimilare tra loro — *in primis* ai fini «retributivi» e, dunque, di rilevanza professionale — posizioni professionali e lavorative (sia pubbliche che private) in realtà disomogenee e diverse.

Invero, la previsione — a fianco di un autonomo tetto massimo di «retribuibilità» delle funzioni giurisdizionali tributarie (*ex* art. 1, comma 311, legge 30 dicembre 2004, n. 306) — di un ulteriore limite, onnicomprensivo, di retribuibilità di qualsiasi pubblica funzione (di cui alle norme qui sospettate di incostituzionalità) sembra tradursi, per effetto degli automatismi di cui si è detto, nell'aprioristica equiparazione delle prestazioni professionali rese da magistrati di maggior esperienza e professionalità rispetto a quelle di giudici privi di tali oggettivi requisiti, e posponendoli a quelli provenienti dalle libere professioni, i cui redditi da lavoro privato non ricadono invece — come ripetutamente qui sottolineato — nel perimetro applicativo delle norme qui sospettate di incostituzionalità.

Le circostanze evidenziate inducono infine a dubitare della compatibilità del regime economico/retributivo dei giudici tributari, come conseguente all'applicazione del combinato disposto degli articoli 13 del decreto-legge n. 66 del 2014 e *23-ter*, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, con il principio della pari capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione.

Appare invero difficile, in aggiunta a tutto quanto già rilevato, non cogliere in una tale sottrazione della «giusta mercede» un prelievo di natura tributaria o comunque a quello assimilabile, vista la pari natura pecuniaria e la pari affluenza del prelievo al bilancio pubblico, dunque alle entrate (o mancate spese) e così alla fiscalità generale. Una diversa configurazione, si è costretti a considerare, assume i caratteri di una qualificazione meramente nominalistica, perché detta sostanza delle cose non muta e come tale, infatti, è comunemente percepita.



Al riguardo, va rammentato che (cfr: Corte costituzionale, 10 novembre 2017, n. 236; 6 maggio 2016, n. 96; 30 aprile 2015, n. 70; 23 luglio 2015, n. 178; 4 giugno 2014, n. 154; 12 dicembre 2013, n. 304; 17 dicembre 2013, n. 310; ordinanza 12 ottobre 2012, n. 233) «una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica dà un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese».

Ritiene il Collegio che sussistano tali presupposti nel caso di specie.

Quanto al primo profilo, posto che *lex non distinguit* riguardo al tempo che la segue (e sono ormai già ben sei anni dall'ultima formulazione), la decurtazione disposta in base al combinato disposto delle norme in questione presenta in realtà carattere permanente e definitivo: come detto, questi elementi caratterizzano come irragionevolmente *sine die* il limite retributivo introdotto dall'art. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, facendone di loro un connotato permanente di un sistema asimmetrico di contribuzione al risparmio di spesa pubblica.

Del pari, la mancata retribuzione, in tutto o in parte, dell'attività professionale prestata dal giudice tributario, in ragione del raggiungimento del «tetto stipendiale», discende dall'automatica applicazione di un criterio meramente quantitativo, indifferente rispetto alla quantità e qualità, e anche alla ponderazione del rendimento del singolo giudice tributario (circostanza dalla quale deve pertanto desumersi che il contestato sopravvenuto «blocco retributivo» non faccia seguito, ad esempio, ad un mutamento del rapporto sinallagmatico sottostante la specifica situazione remunerativa incisa dalla novella di legge).

Consegue pertanto la realtà di una mera decurtazione patrimoniale, dal carattere non temporaneo ma definitivo e permanente: il che qualifica di suo la fattispecie nel novero dei casi di imposizione tributaria anomala ed implicita, secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale.

Sussiste infine anche il terzo presupposto, ossia la destinazione delle somme non corrisposte al finanziamento della spesa pubblica, in ragione di quanto previsto dall'art. 23-ter, comma 4, del decreto-legge n. 201 del 2011, a mente del quale «Le risorse rivenienti dall'applicazione delle misure di cui al presente articolo sono annualmente versate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato».

Va a questi propositi considerato che comunque una restrizione al trattamento economico che annulli completamente, per chi ha raggiunto il tetto, la retribuzione proporzionale per il servizio svolto nell'interesse e su impulso dell'amministrazione (mediante l'attivazione di apposite procedure concorsuali) potrebbe, a tutto concedere, solo essere temporanea e per breve durata: quando invece la norma è senza fine. Sicché anche da questo punto di vista la disciplina sospettata, in ragione del prelievo, appare di dubbia costituzionalità in quanto modificazione permanente.

A tal riguardo, si deve comunque riconoscere (cfr: Corte costituzionale, 23 dicembre 2019, n. 288) che l'eventuale «temporaneità dell'imposizione non costituisce un argomento sufficiente a fornire giustificazione a un'imposta, che potrebbe comunque risultare disarticolata dai principi costituzionali», di talché, a maggior ragione, si deve considerare che la definitività del prelievo fiscale (qui, per di più, in forma occulta, il che contraddice il principio per cui «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge», di cui all'art. 23 Cost.) ne rimarchi l'illegittimità costituzionale, ove disancorato dai predetti principi (ex articoli 3, 23 e 53 della Costituzione).

In virtù delle ragioni esposte, e poiché la presente controversia non può essere definita indipendentemente dalla risoluzione delle delineate questioni di legittimità costituzionale, il giudizio va sospeso e vanno rimesse alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto-legge n. 66 del 2014 e dell'art. 23-ter decreto-legge n. 201 del 2011, per contrasto con agli articoli 3, 23, 36, 53 e 97 della Costituzione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta),

visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 1, 2, 3, 10, 23, 36, 53 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale, nei termini di cui in motivazione, dell'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 e dell'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, nonché dell'art. 1, commi 471, 473 e 474 della legge 27 dicembre 2013, n. 147.



Sospende il giudizio in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti e sia comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente;

Valerio Perotti, consigliere, estensore;

Federico Di Matteo, consigliere;

Angela Rotondano, consigliere;

Giorgio Manca, consigliere.

Il Presidente: SEVERINI

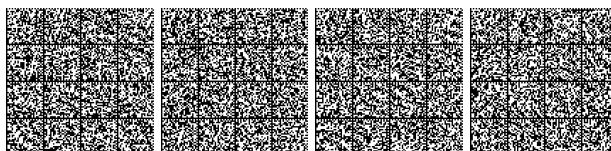
L'estensore: PEROTTI

21C00168

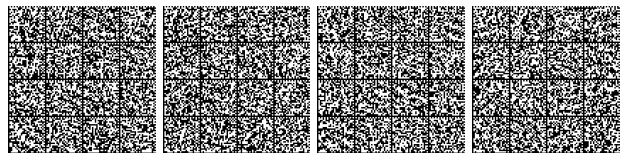
LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-035) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

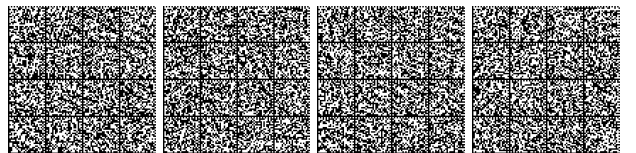
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 2,00

