

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 45

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

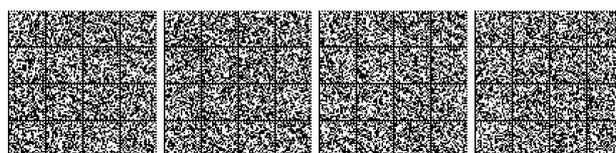
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 6 novembre 2019

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 227. Sentenza 15 luglio - 30 ottobre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo per la ricostruzione dell'Aquila - Programmazione di investimenti e innovazioni organizzative per valorizzare la funzione del capoluogo regionale e le peculiarità del suo territorio - Difetto della necessaria copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28.

– Costituzione, art. 81..... Pag. 1

N. 228. Ordinanza 25 settembre - 30 ottobre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Dipendenti dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna (FoReSTAS) - Inquadramento nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.**

– Legge della Regione Sardegna 19 novembre 2018, n. 43, artt. 1, 2, 3, 4 e 5.

– Costituzione, artt. 3, 97, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l); statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), art. 3..... Pag. 5

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 102. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° ottobre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Disposizioni relative a immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio - Cambio di destinazione d'uso - Approvazione del Comune di una variante al Piano degli interventi comunali (P.I.) - Esenzione dal pagamento del contributo di costruzione.**

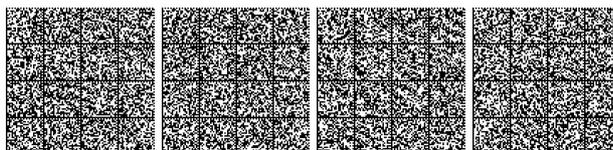
**Procedimento amministrativo - Norme della Regione Veneto - Disposizioni per l'applicazione delle procedure di sportello unico per le attività produttive - Attivazione da parte del richiedente, in caso di inerzia della pubblica amministrazione, di una conferenza di servizi finalizzata ad individuare le modalità per l'eventuale prosecuzione del procedimento.**

– Legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi all'infanzia), artt. 11 e 20..... Pag. 9

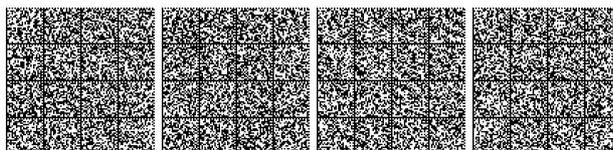
N. 103. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 ottobre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Modificazioni alla legge provinciale n. 7 del 2001 - Partecipazione alla spesa sanitaria - Attribuzione alla Giunta provinciale della competenza ad adottare provvedimenti per limitare gli accessi inappropriati ai servizi di pronto soccorso negli ospedali - Previsione che pone a carico del paziente, anche se esentato dal pagamento del ticket, le prestazioni differibili fruite in pronto soccorso, nella misura stabilita dalla Giunta provinciale - Attribuzione alla Giunta provinciale della competenza alla fissazione dei criteri di applicazione e all'individuazione delle tipologie di pazienti escluse dal pagamento.**

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 30 luglio 2019, n. 6 (Assesamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2019 e per il triennio 2019-2021), art. 6 (recte: 9), comma 1..... Pag. 12



- N. **104.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modificazioni alla legge provinciale n. 7 del 1997 - Reclutamento dei dirigenti - Assunzione di dirigenti con contratto a tempo determinato, tra persone in possesso dei requisiti per la partecipazione ai concorsi per l'accesso della dirigenza di ruolo della Provincia.**
- Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modificazioni alla legge provinciale n. 12 del 1983 - Giornalisti operanti presso la Provincia e presso gli enti strumentali previsti dalla legge provinciale n. 3 del 2006 - Previsione che la contrattazione collettiva sul trattamento giuridico ed economico si svolge nell'ambito di distinte disposizioni del comparto delle autonomie locali, avuto riguardo ai contratti di riferimento di categoria.**
- Istruzione - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modificazioni alla legge provinciale n. 15 del 2018 - Stabilizzazione del personale insegnante delle scuole dell'infanzia - Prove concorsuali - Soppressione dell'esame-colloquio.**
- Sanità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modificazioni alla legge provinciale n. 16 del 2010 sulla tutela della salute - Affidamento di incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario.**
- Legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021), artt. 7, comma 5, lettera *b*), 11, 24 e 46, comma 12..... Pag. 20
- N. **184.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 27 marzo 2019
- Amministrazione pubblica - Camere di commercio - Legge delega al Governo sul riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Decreto legislativo di attuazione - Previsione del parere, anziché dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, nell'adozione del decreto legislativo.**
- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 10; decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), art. 3..... Pag. 23
- N. **185.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 30 aprile 2019
- Amministrazione pubblica - Camere di commercio - Legge delega al Governo sul riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Decreto legislativo di attuazione - Previsione del parere, anziché dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, nell'adozione del decreto legislativo.**
- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 10; decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), art. 3..... Pag. 28
- N. **186.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Genova del 3 maggio 2019
- Spese di giustizia - Contributo unificato nel processo civile, amministrativo e tributario - Importi dovuti - Obbligo per chi ha proposto un'impugnazione, anche incidentale, respinta integralmente o dichiarata inammissibile o improcedibile, di versare un ulteriore importo pari a quello dovuto per l'impugnazione stessa.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), art. 13, comma 1-*quater*..... Pag. 33



N. 187. Ordinanza della Corte di cassazione del 20 maggio 2019

**Lavoro - Personale addetto ai pubblici servizi di trasporto in regime di concessione - Disciplina del rapporto di lavoro - Previsione della sanzione disciplinare della retrocessione di qualifica.**

- Regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148 (Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro con quelle sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione), artt. 37, comma primo, numero 5, 44 e 55, comma secondo, dell’Allegato A. . . . . Pag. 38

N. 188. Ordinanza della Corte di cassazione del 17 giugno 2019

**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno per l’incentivazione della natalità e la contribuzione alle spese per il suo sostegno - Requisiti per l’individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all’art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell’art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 125. . . . . Pag. 48

N. 189. Ordinanza della Corte di cassazione del 17 giugno 2019

**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno per l’incentivazione della natalità e la contribuzione alle spese per il suo sostegno - Requisiti per l’individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all’art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell’art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 125. . . . . Pag. 56

N. 190. Ordinanza della Corte di cassazione del 17 giugno 2019

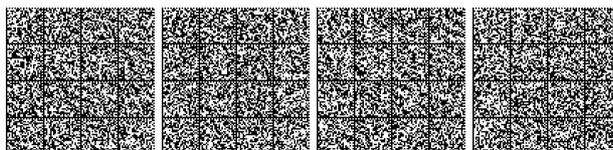
**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno per l’incentivazione della natalità e la contribuzione alle spese per il suo sostegno - Requisiti per l’individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all’art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell’art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 125. . . . . Pag. 64

N. 191. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Milano del 2 luglio 2019

**Imposte e tasse - Indeducibilità dell’imposta municipale propria (IMU) dalle imposte erariali sui redditi e dall’imposta regionale sulle attività produttive.**

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14, comma 1 “nella sua formulazione originaria” . . . . . Pag. 73





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 227

*Sentenza 15 luglio - 30 ottobre 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo per la ricostruzione dell'Aquila - Programmazione di investimenti e innovazioni organizzative per valorizzare la funzione del capoluogo regionale e le peculiarità del suo territorio - Difetto della necessaria copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28.
- Costituzione, art. 81.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

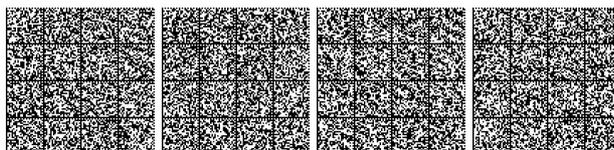
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'intero testo e, in particolare, dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 22-24 ottobre 2018, depositato in cancelleria il 31 ottobre 2018, iscritto al n. 75 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;  
udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con ricorso iscritto al n. 75 del registro ricorsi 2018 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'intero testo e, in particolare, dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)», per contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.



1.1.- Espone il ricorrente che la legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018 ha previsto una serie di disposizioni volte a precisare «l'inquadramento della funzione dell'Aquila Città capoluogo di Regione e del suo territorio nel complessivo assetto della Regione Abruzzo, in attuazione dei principi di solidarietà e di coesione sociale che consentono di perseguire l'armonico ed adeguato sviluppo di tutte le aree della Regione» (art. 1).

A tal fine la legge regionale prevede la redazione di «un programma di investimenti strategici, da realizzarsi nell'arco del periodo finanziario di riferimento» (art. 4), che interessano la «Funzione di coordinamento e sicurezza del territorio» (art. 8), la «Cooperazione turistica» (art. 9), l'«Ambiente» (art. 10), il «Patrimonio artistico» (art. 11), le «Attività culturali e sportive» (art. 12), la «Perdonanza Celestiniana» (art. 13).

Detta legge «eccede[rebbe] dalle competenze regionali, [sarebbe] violativa di previsioni costituzionali, ed invade[rebbe] illegittimamente le competenze dello Stato».

L'art. 16 sarebbe viziato «da patente illegittimità costituzionale, incidendo nella competenza statale in materia e comportando violazione dell'art. 81 della Costituzione, che prevede che “ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”». Esso, «al di là della sua generica testuale previsione, [non soddisferebbe] il fondamentale requisito di cui all'art. 81 della Carta fondamentale, non provvedendo in verità ad indicare i mezzi con i quali si può far fronte ai nuovi oneri previsti dalla L. n. 28/18».

Secondo il ricorrente, alle indicazioni dei mezzi di copertura non corrisponderebbe effettivamente alcuna risorsa, in quanto la Missione 9, Programma 09, Titolo 2, del bilancio pluriennale di previsione 2018-2020 della Regione Abruzzo, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo quale allegato alla legge di bilancio (legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, recante «Bilancio di previsione finanziario 2018-2020», pubblicata nel B.U. della Regione Abruzzo 16 febbraio 2018, Speciale n. 22), non presenterebbe alcuno stanziamento.

Pertanto, secondo il Presidente del Consiglio, tale disposizione violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost. e, in via derivata, dovrebbe ritenersi incostituzionale tutta la legge regionale, non esistendo le risorse per fronteggiare le spese ivi previste.

Il Presidente del Consiglio dei ministri rammenta che la Corte ha più volte precisato che il fondamentale principio posto dall'art. 81 Cost. vincolerebbe anche il legislatore regionale, che «non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira»; che «la copertura di nuove spese “deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri”»; e che l'indicazione della copertura «è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio, o perché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo «storno» di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli» (sentenza n. 272 del 2011).

Nel caso in esame, si conclude, non esisterebbe alcuna copertura per far fronte agli oneri finanziari derivanti dalla legge n. 28 del 2018, sicché l'art. 16 e, in via derivata, l'intera legge impugnata violerebbero l'art. 81 Cost.

2.- La Regione Abruzzo non si è costituita.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)», in riferimento all'art. 81 della Costituzione.

Il ricorso, redatto in forma sintetica e attraverso prevalenti richiami alla pregressa giurisprudenza di questa Corte, si articola nelle seguenti censure: a) gli interventi previsti dalla legge impugnata inciderebbero su materie di competenza statale e - ancorché siano formalmente menzionati i mezzi per fronteggiarli - non sarebbero supportati dall'esistenza di alcuna concreta risorsa; b) l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018 contrasterebbe con l'art. 81 Cost., illegittimità che riguarderebbe in via derivata l'intera legge; c) sotto il profilo della sostenibilità, gli interventi previsti sarebbero individuati in modo generico e sarebbero privi di quella chiarezza finanziaria minima, indispensabile per una copertura effettiva e giuridicamente valida.



L'art. 16 della legge impugnata non prevede stanziamenti di risorse per l'anno 2018 mentre per gli esercizi 2019 e 2020 gli interventi strategici, redatti dalla Conferenza per la città capoluogo, sono stimati per entrambe le annualità in euro 785.000,00. Secondo la previsione letterale, essi sono finanziati con le risorse «stanziata nella missione 9 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”, Programma 09 “Politica regionale unitaria per lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell'ambiente”, Titolo 2 del bilancio pluriennale 2018-2020, stanziamento di nuova istituzione, iscritte con la legge di bilancio ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 [...]. 3. Agli oneri per gli esercizi successivi, corrispondenti allo 0,5% dello stanziamento in bilancio relativo al gettito derivante dal bollo auto, si fa fronte con legge di bilancio. 4. Le risorse di cui alla presente legge sono assegnate dalla Regione secondo il principio dell'addizionalità».

In data successiva al ricorso sono intervenute le leggi della Regione Abruzzo 29 gennaio 2019, n. 1, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2019-2021 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità regionale 2019)», e 31 gennaio 2019, n. 2, recante «Bilancio di previsione finanziario 2019-2021», le quali hanno - rispettivamente - autorizzato la “contabilizzazione” in entrata di euro 9.837.981,90 quali proventi derivanti da una futura procedura d'asta per la vendita di beni mobili e immobili di proprietà regionale e - per quel che qui interessa - la previsione, per il solo anno 2019, di uno stanziamento di 785.000,00 euro per istituire un nuovo capitolo destinato agli interventi per «L'Aquila capoluogo».

Dispone in proposito l'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2019: «1. È autorizzata la contabilizzazione delle entrate non ricorrenti derivanti dall'alienazione dell'impianto agroindustriale “Centro lavorazione e commercializzazione patate” sito in Celano, da realizzare mediante procedure di asta pubblica avente il prezzo di alienazione, posto a base d'asta, pari ad euro 6.787.599,30 per i beni immobili ricompresi nel complesso e pari ad euro 3.050.382,60 per i beni mobili, per un totale complessivo di euro 9.837.981,90. 2. Nello stato di previsione dell'entrata è iscritta la somma di euro 9.837.981,90 sul capitolo di nuova istituzione nell'ambito del Titolo 4, Tipologia 400, categoria 01 al fine di allocare in bilancio la nuova entrata derivante dall'attuazione delle previsioni di cui al comma 1, destinata al finanziamento delle seguenti spese indifferibili ed urgenti: [...] b. nell'ambito del Titolo 2, Missione 09, Programma 09 lo stanziamento pari ad euro 785.000,00 da iscrivere su un nuovo capitolo di bilancio concernente l'attuazione della L.R. 24 agosto 2018, n. 28; [...] 3. Gli stanziamenti iscritti nella parte spesa e tassativamente indicati nel comma 2 possono essere utilizzati solo previo accertamento della nuova entrata di cui al comma 1 e comunque dopo la data del 28 febbraio 2019».

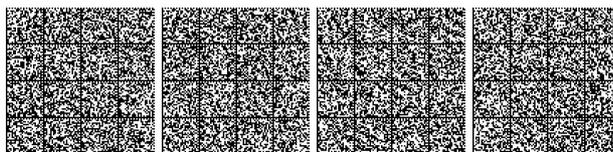
La legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, nel documento tecnico di accompagnamento al Bilancio di previsione 2019, parte spesa, mostra al titolo 2, missione 09, «Aquila Capoluogo», lo stanziamento per competenza e cassa di euro 785.000,00, che è, invece, pari a zero per gli altri due anni del bilancio pluriennale 2020 e 2021.

2.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale è fondata con riguardo al difetto di copertura della spesa.

Questa Corte ha più volte affermato che la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa (*ex plurimis*, sentenze n. 197 e n. 6 del 2019), ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio.

Per quel che riguarda l'esercizio 2018, le radicali innovazioni organizzative e programmatiche - che avrebbero dovuto produrre progetti operativi già nell'esercizio 2019 - denunciano il manifesto contrasto con l'art. 81 Cost. della locuzione contenuta nel comma 1 dell'art. 16, secondo cui «per l'anno 2018 [dette innovazioni] non comportano oneri a carico del bilancio regionale». Emerge da tale espressione, se confrontata con elementari canoni dell'esperienza amministrativa, l'“irrazionalità” che la costante giurisprudenza di questa Corte individua come qualificazione primaria del difetto di copertura, il quale sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce - in contrasto con i canoni dell'esperienza - che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell'esercizio anteriore a quello in cui si prevede l'avvio delle conseguenti realizzazioni.

Pertanto, il comma 2 dell'art. 16 - a parte il refuso normativo che individua come biennio il periodo 2018-2020 (evidente, invece, il riferimento agli esercizi 2019 e 2020) - comporta rilevanti violazioni del principio della copertura giuridica.



A prescindere dal rilievo che il gettito derivante dal «bollo auto» è un'entrata corrente e quindi la sua destinazione a spese di investimento dovrebbe essere corredata dalla previa dimostrazione - nella fattispecie del tutto assente - di un surplus delle entrate correnti rispetto al complesso delle spese correnti e del rimborso prestiti, lo stanziamento di euro 785.000,00 risulta assolutamente privo di un riferimento all'andamento storico del gettito del tributo e al tipo dei progetti che, nella magmatica enumerazione della legge, si intendono privilegiare.

Una legge così complessa e caratterizzata da interdipendenze finanziarie tra lo Stato, la Regione e gli enti territoriali, tutte subordinate alla volontarietà dell'adesione, al momento inesistente, avrebbe dovuto essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili.

Al contrario, la legge non presenta alcun valido riferimento circa la sostenibilità economica di tali ambiziose iniziative. In definitiva, l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all'art. 81 Cost.

Le esposte considerazioni sottolineano il patente contrasto delle modalità di copertura della legge con l'art. 81 Cost. nella sua vigente formulazione, il cui accentuato rigore rispetto al passato trova una delle principali ragioni proprio nell'esigenza di evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi inidonee al controllo democratico ex ante ed ex post degli elettori (si veda in proposito sentenza n. 184 del 2016).

È nei principi fondanti della disciplina del bilancio pubblico che in sede previsionale gli assetti dell'equilibrio e della copertura siano ipotizzati in modo statico secondo una stima attendibile delle espressioni numeriche, che sia assicurata la coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione, e che, inoltre, la successiva gestione e la rendicontazione diano atto - sempre in coerenza con i presupposti economici, giuridici e fattuali - degli effetti delle circostanze sopravvenienti raffrontandoli con il programma iniziale.

Come questa Corte ha più volte sottolineato, «la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese» (sentenza n. 197 del 2019).

Si è già affermato, in precedenza, che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano “una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti ‘la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile’ (sentenza n. 192 del 2012)” (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017).

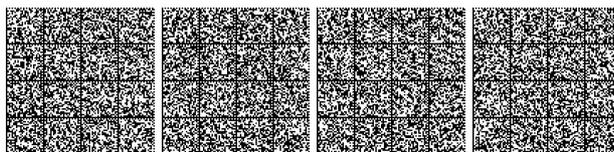
Confrontando la fattispecie in esame con i richiamati principi della contabilità pubblica che riguardano la stima delle entrate e delle spese, si deve concludere che l'intero articolato della legge regionale impugnata esprime una mera ipotesi politica, la cui fattibilità giuridica ed economico-finanziaria non è supportata neppure da una schematica relazione tecnica. Ciò appare in evidente contraddizione con le radicali innovazioni organizzative e programmatiche, le quali comportano *ictu oculi* consistenti oneri finanziari.

I vizi inerenti alle modalità di copertura previste dall'art. 16 rendono, dunque, illegittima l'intera legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018, che deve essere dichiarata illegittima per contrasto con l'art. 81 Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal ricorrente sempre con riferimento all'art. 81 Cost.

3.- Alla luce delle precedenti considerazioni non è, invece, necessario interrogarsi sulla costituzionalità delle disposizioni delle leggi reg. Abruzzo n. 1 e n. 2 del 2019 precedentemente richiamate. Oltre a presentare - anzi ad aggravare - le medesime patologie, in tema di insufficiente e irrazionale copertura della legge impugnata, esse non possono comunque disciplinare le caducate iniziative della legge regionale n. 28 del 2018.

I relativi stanziamenti della spesa destinati a finanziare le iniziative della legge n. 28 del 2018, rimanendo privi del presupposto giuridico, saranno espunti dal bilancio dell'esercizio di riferimento per effetto della sopravvenuta inesistenza delle ragioni del loro mantenimento, in conformità al principio generale del diritto contabile inerente alle condizioni di conservazione delle poste contabili di spesa.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 ottobre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190227

N. 228

*Ordinanza 25 settembre - 30 ottobre 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Dipendenti dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna (FoReSTAS) - Inquadramento nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Sardegna 19 novembre 2018, n. 43, artt. 1, 2, 3, 4 e 5.
- Costituzione, artt. 3, 97, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l); statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 della legge della Regione autonoma della Sardegna 19 novembre 2018, n. 43 (Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agencia FoReSTAS), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21 gennaio-1° febbraio 2019, depositato in cancelleria il 29 gennaio 2019, iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nella camera di consiglio del 25 settembre 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 21 gennaio-1° febbraio 2019, depositato in cancelleria il 29 gennaio 2019 (r. n. 8 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, in relazione agli artt. 1, 2, comma 3, 40 e seguenti del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 della legge della Regione autonoma della Sardegna 19 novembre 2018, n. 43 (Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agencia FoReSTAS);

che il ricorrente censura:

- l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 43 del 2018, il quale, sostituendo l'alinea del comma 2 dell'art. 48 della legge della Regione Sardegna 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna), prevede che «[f]ino alla data di adozione della disciplina contrattuale di cui all'articolo 48-*bis* i dipendenti dell'Agencia costituiscono un comparto di contrattazione distinto dal comparto del personale dell'Amministrazione regionale e degli altri enti regionali e, fino alla stessa data, ad essi continua ad applicarsi: *a*) il contratto collettivo nazionale di lavoro degli operai forestali ed impiegati agricoli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale eseguiti in amministrazione diretta da enti, aziende o istituzioni pubbliche; *b*) il contratto integrativo regionale stipulato ai sensi del presente articolo»;

- l'art. 2 della medesima legge reg. Sardegna n. 43 del 2018, il quale dopo l'art. 48 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016 inserisce l'art. 48-*bis*, secondo cui «1. Nel rispetto di quanto disposto dal comma 6 dell'articolo 48 i dipendenti dell'Agencia in servizio, assunti a tempo indeterminato, sono inseriti nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale dalla data di adozione di una compiuta disciplina contrattuale coerente con le attività e con le tipologie lavorative del personale medesimo e, dalla medesima data, ad essi si applicano le disposizioni di cui alla legge regionale 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione).

2. Dalla data di adozione della disciplina contrattuale di cui al comma 1, il personale dirigente dell'Agencia fa parte della autonoma e separata area di contrattazione, all'interno del comparto di contrattazione collettiva regionale, di cui al comma 4 dell'articolo 58 della legge regionale n. 31 del 1998.

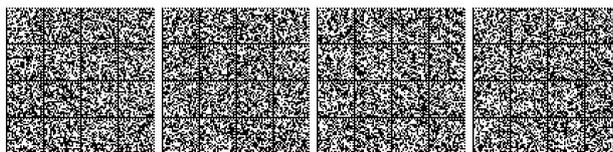
3. La contrattazione di cui al comma 1 deve essere avviata entro il 31 dicembre 2018.

4. Fino all'adozione della disciplina contrattuale di cui ai commi 1 e 2 anche ai dipendenti dell'Agencia assunti a tempo indeterminato e ai dirigenti, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 48.»;

- l'art. 3 della medesima legge reg. Sardegna n. 43 del 2018, il quale dopo il comma 1 dell'art. 49 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016, inserisce il comma 1-*bis* il quale stabilisce che «[a]i dipendenti dell'Agencia assunti a tempo indeterminato secondo le modalità di cui al comma 1, si applica l'articolo 48-*bis*»;

- l'art. 4 della medesima legge reg. Sardegna n. 43 del 2018, il quale dispone al comma 1 che «[a]l comma 3 dell'articolo 58 della legge regionale n. 31 del 1998 dopo le parole "vigilanza ambientale" sono aggiunte le parole "e per il personale dell'Agencia FoReSTAS assunto a tempo indeterminato,"» e, al comma 2, che «[l]a modifica di cui al comma 1 entra in vigore dalla data di adozione della nuova disciplina contrattuale di cui all'articolo 2»;

- l'art. 5 della medesima legge reg. Sardegna n. 43 del 2018, il quale stabilisce che «1. Per garantire l'assolvimento delle proprie funzioni istituzionali, l'Agencia FoReSTAS è autorizzata a procedere alla progressiva estensione del periodo annuale di lavoro dei dipendenti con rapporto semestrale. La Regione attua gli interventi di cui al presente



comma nel rispetto dei limiti assunzionali stabiliti dalla normativa statale e nell'ambito delle risorse stanziare annualmente in bilancio (missione 09-programma 02). 2. L'articolo 4 della legge regionale 21 gennaio 2014, n. 7 (Legge finanziaria 2014) è abrogato»;

che le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto recherebbero una disciplina eccedente la competenza legislativa regionale esclusiva, prevista dall'art. 3 dello statuto reg. Sardegna, in materia di ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale;

che le disposizioni impugnate, inoltre, violerebbero gli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., in quanto l'inquadramento nel comparto regionale e la disciplina relativa alla contrattazione collettiva prevista per il personale della Regione si applicherebbero al solo personale dell'Agenzia assunto a tempo indeterminato;

che, in particolare, l'art. 5, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 43 del 2018 sarebbe in contrasto con l'art. 97, secondo comma, Cost., in quanto omettendo il riferimento all'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», recherebbe una disciplina contraria al principio di buon andamento e imparzialità;

che la Regione autonoma Sardegna non si è costituita in giudizio;

che, con atto depositato in data 9 aprile 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 20 marzo 2019, per essere venute meno - a seguito dell'emanazione della legge della Regione autonoma Sardegna 11 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche delle leggi regionali n. 8 del 2016 e n. 43 del 2018 in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS) - le ragioni dell'impugnazione.

Considerato che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso in via principale determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (tra le tante, ordinanze n. 202, n. 61 e n. 4 del 2019, n. 244 e n. 205 del 2018).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

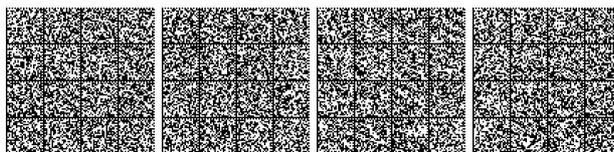
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

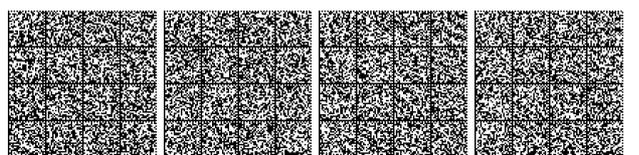
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 ottobre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 102

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° ottobre 2019*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Disposizioni relative a immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio - Cambio di destinazione d'uso - Approvazione del Comune di una variante al Piano degli interventi comunali (P.I.) - Esenzione dal pagamento del contributo di costruzione.**

**Procedimento amministrativo - Norme della Regione Veneto - Disposizioni per l'applicazione delle procedure di sportello unico per le attività produttive - Attivazione da parte del richiedente, in caso di inerzia della pubblica amministrazione, di una conferenza di servizi finalizzata ad individuare le modalità per l'eventuale prosecuzione del procedimento.**

- Legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi all'infanzia), artt. 11 e 20.

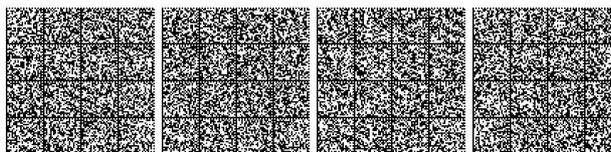
Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per la Presidenza del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 80188230587) in persona del Presidente *pro-tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587; PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000) ed elettivamente domiciliata presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 - ricorrente. Contro la Regione Veneto, in persona del Presidente *pro-tempore*, dott. Luca Zaia, con sede in Venezia, palazzo Balbi - Dorsoduro, 3901 - resistente, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 11 e 20 della legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 83 del 30 luglio 2019, recante «Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi all'infanzia».

La legge regionale indicata in epigrafe, che detta norme in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi all'infanzia, è censurabile relativamente alle norme di seguito indicate che si pongono in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, con il medesimo art. 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione, che riconosce allo Stato la competenza in materia di tutela della concorrenza, nonché con principi fondamentali in materia di governo del territorio, violando quindi l'art. 117, terzo comma della Costituzione.

## MOTIVI

I. La norma contenuta nell'art. 11 inserisce nella legge regionale n. 11/2004 — recante norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio — un nuovo art. 40-*bis*, rubricato «Disposizioni relative a immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio».

Detta disposizione, al comma 5, prevede l'esenzione del pagamento del contributo di costruzione nell'ipotesi di cambio di destinazione d'uso di immobili funzionali alla conservazione della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio, al ricorrere delle ulteriori condizioni ivi previste (riconoscimento da parte del comune di un interesse pubblico, sussistenza di adeguate opere di urbanizzazione primarie e mancanza di aumento dei carichi urbanistici).



Il contributo di costruzione è disciplinato del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 «Testo unico dell'edilizia» il cui art. 16 prevede che, salvi i casi di esenzione, «il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione».

Il successivo art. 17 dello stesso TUE disciplina puntualmente le ipotesi di esenzione dal pagamento, circoscrivendole ai casi di:

- a) interventi da realizzare nelle zone agricole in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale;
- b) interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20 per cento di edifici unifamiliari;
- c) impianti, attrezzature, opere pubbliche e di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici;
- d) interventi da realizzare in attuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito di pubbliche calamità;
- e) nuovi impianti, lavori, opere, modifiche, installazioni, relativi alle fonti rinnovabili di energia, alla conservazione, al risparmio e all'uso razionale dell'energia, nel rispetto delle norme urbanistiche, di tutela artistico-storica e ambientale.

Pertanto, nell'ipotesi di cambio di destinazione d'uso sussiste l'obbligo di corrispondere gli oneri di urbanizzazione in relazione alla situazione esistente al momento della presentazione della SCIA o del permesso di costruire.

In tal senso si è espressa anche la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sez. IV, 4 settembre 2012, n. 4670), considerato che la quota relativa al costo di costruzione appare comunque dovuta anche in presenza di una trasformazione edilizia che, indipendentemente dall'esecuzione fisica di opere, si rivela produttiva di vantaggi economici ad essa connessi, situazione che si verifica per il mutamento di destinazione o comunque per ogni variazione anche di semplice uso che comporti un passaggio tra due categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico (Consiglio di Stato, sez. IV, 3 settembre 2014, n. 4483).

Codesta Corte, nella sentenza n. 1033 del 1988, ha evidenziato che rientrano nell'ambito delle disposizioni di principio non soltanto quelle che definiscono l'onerosità dell'attività edilizia, ma anche quelle che, incidendo su tale principio, «concorrono a determinare l'effettiva portata e la caratterizzazione positiva del principio medesimo», in quanto ad esso «legate da un rapporto di coesenzialità o di integrazione necessaria».

È stata pertanto riconosciuta la natura di norme di principio alle disposizioni contenenti deroghe o riduzioni dell'importo ordinariamente previsto del contributo di costruzione.

Più recentemente, codesta Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme di una legge regionale ligure recanti ipotesi di esonero dal pagamento del contributo di costruzione di interventi edilizi ad esso invece soggetti ai sensi della normativa statale: «Le fattispecie di esonero introdotte dalle norme regionali impugnate vanno al di là di queste ipotesi e contrastano, dunque, con i principi fondamentali della materia. L'onerosità del titolo abilitativo "riguarda infatti un principio della disciplina un tempo urbanistica e oggi ricompresa fra le funzioni legislative concorrenti sotto la rubrica" governo del territorio» (sentenza n. 303 del 2003), e anche le deroghe al principio (elencate all'art. 27 del TUE), in quanto legate a quest'ultimo da un rapporto di coesenzialità, partecipano della stessa natura di principio fondamentale (sentenze n. 1033 del 1988 e n. 13 del 1980) - (Corte costituzionale, sentenza n. 231/2016).

2. Inoltre, alla luce del combinato disposto dei commi 2 e 5 del nuovo art. 40-bis inserito, per effetto del predetto art. 11 della legge regionale in oggetto, all'interno della legge regionale n. 11 del 2004, si rileva un ulteriore profilo di contrasto con la disciplina statale di riferimento, in particolare, con il disposto dell'art. 16, comma 4, lettera d-ter) del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001), laddove si stabilisce che «l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione: [...] d-ter) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso».

Si tratta di una disposizione di principio che disciplina la fattispecie del «contributo straordinario» connesso a nuove valorizzazioni urbanistiche in ambito nazionale.

A tale conclusione si giunge se si considera, appunto, il contesto in cui la disposizione di cui al suddetto comma 5 è collocata, essendo la stessa inserita all'interno del nuovo art. 40-bis della legge regionale n. 11 del 2004, il quale, al comma 2, prevede l'approvazione, da parte del comune, di una variante al Piano degli interventi comunali (PI).

Né possono invocarsi, a sostegno della disposizione regionale in parola, le previsioni contenute nell'art. 16, comma 4-bis e comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, in base alle quali vengono fatte salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali.

La norma infatti è evidentemente riferita alla disciplina del calcolo del maggior valore e agli obiettivi cui il «contributo straordinario» deve essere vincolato, stante la specificità di ogni singola realtà territoriale.



Rimane, quindi, inalterato il principio in base al quale, per quanto di interesse nel caso di specie, qualora si sia in presenza di varianti urbanistiche con cambio di destinazione d'uso è dovuto un «contributo straordinario», in ragione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili.

Per i motivi descritti, le disposizioni regionali sopra evidenziate violano gli articoli 16 e 17 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 che costituiscono principi fondamentali in materia di governo del territorio, ponendosi così in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

3. L'art. 20 modifica la legge regionale n. 55 del 31 dicembre 2012, introducendo un art. 6-bis, secondo cui: «1. Nelle procedure relative allo sportello unico per le attività produttive di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 160/2010, decorsi inutilmente termini fissati dall'art. 7, commi 1 e 2, del medesimo decreto senza che il responsabile del procedimento presso la struttura dello sportello unico comunale o intercomunale abbia comunicato al richiedente il provvedimento conclusivo, ovvero abbia attivato la conferenza di servizi di cui all'art. 7, comma 3, il richiedente può presentare istanza alla struttura provinciale o della città metropolitana competente in materia di sportello unico per le imprese affinché, entro quindici giorni dalla richiesta, convochi una conferenza di servizi finalizzata ad individuare le modalità per l'eventuale prosecuzione del procedimento. Le medesime procedure si applicano nell'ipotesi in cui, sensi dell'art. 8, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 160/2010, non sia stato comunicato l'avvio della conferenza dei servizi entro i termini dell'art. 7, comma 1».

Detta disposizione introduce una deroga all'art. 7, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 160 del 2010, ai sensi del quale, scaduto il termine stabilito per la conclusione del procedimento davanti allo sportello unico ovvero in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, si applica la regola del «silenzio assenso».

Infatti, suddetto decreto del Presidente della Repubblica rinvia all'art. 38, comma 3, lettera h), del decreto-legge n. 112 del 2008 (convertito con modificazioni nella legge n. 133 del 2008), in cui si prevede che: «in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, scaduto termine previsto per le altre amministrazioni per pronunciarsi sulle questioni di loro competenza, l'amministrazione procedente conclude in ogni caso procedimento prescindendo dal loro avviso».

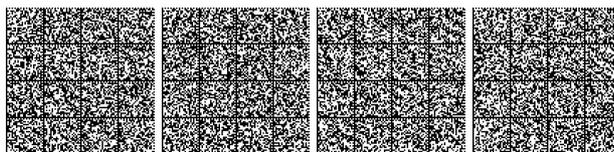
La modifica normativa introdotta dalla legge regionale in esame determina quindi un aggravamento procedimentale poiché:

- a) esclude l'applicazione della regola del silenzio assenso, che consentirebbe la chiusura certa del procedimento;
- b) prevede l'attivazione di una conferenza di servizi, non per definire il procedimento ma per individuarne «le modalità per l'eventuale prosecuzione».

Codesta Corte, con la sentenza n. 15 del 2010, ha riconosciuto la disciplina in materia di sportello unico di competenza statale e ha dichiarato che: «Palese è quindi la funzione di coordinamento perseguita dalla normativa che disciplina compiti e funzionamento dello "sportello unico per le imprese", attraverso la istituzione di un procedimento amministrativo uniforme volto a consentire ai soggetti in possesso dei requisiti di legge la intrapresa dell'attività economica. Ciò non solo al fine di garantire, attraverso la uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, sì da assicurare le migliori condizioni di concorrenza, ma anche al fine di dare contenuto al precetto di cui all'art. 41 della Costituzione, il quale assegna, fra l'altro, alla legge dello Stato il compito di determinare i controlli opportuni affinché la iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali). Da quanto affermato dalla Consulta si desume che le modifiche da parte della normativa regionale per le parti di competenza possano essere ritenute legittime solo se modificano *in melius* la normativa statale prevedendo forme più avanzate di semplificazione».

La norma regionale in esame quindi, ponendosi in contrasto con le disposizioni statali sopra citate, che si atteggiavano come norme interposte, viola l'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e con il medesimo art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, che assegna allo Stato la competenza in materia di tutela della concorrenza.

Conclusivamente, ritiene la Presidenza del Consiglio che le sopra citate disposizioni, in quanto contrastanti con i richiamati precetti normativi, contrastino con i principi di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed m), e terzo comma della Costituzione. Tanto premesso, la Presidenza del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentata, difesa e domiciliata, chiede l'accoglimento delle seguenti conclusioni.



P. Q. M.

*Piaccia all'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 11 e 20 della legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 83 del 30 luglio 2019, recante «Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi all'infanzia».*

Si deposita la determinazione della Presidenza del consiglio dei ministri.

Roma, 27 settembre 2019

*L'Avvocato dello Stato:* NUNZIATA

19C00306

N. 103

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 ottobre 2019*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Modificazioni alla legge provinciale n. 7 del 2001 - Partecipazione alla spesa sanitaria - Attribuzione alla Giunta provinciale della competenza ad adottare provvedimenti per limitare gli accessi inappropriati ai servizi di pronto soccorso negli ospedali - Previsione che pone a carico del paziente, anche se esentato dal pagamento del ticket, le prestazioni differibili fruite in pronto soccorso, nella misura stabilita dalla Giunta provinciale - Attribuzione alla Giunta provinciale della competenza alla fissazione dei criteri di applicazione e all'individuazione delle tipologie di pazienti escluse dal pagamento.**

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 30 luglio 2019, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2019 e per il triennio 2019-2021), art. 6 (*recte*: 9), comma 1.  
Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - fax 06/96514000) presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Contro Provincia autonoma di Bolzano in persona del presidente *pro tempore* della Giunta provinciale;  
per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge provinciale della Provincia autonoma di Bolzano 30 luglio 2019, n. 6, pubblicata nel Bollettino Ufficiale del Trentino-Alto Adige del 1° agosto 2019, n. 31, Supplemento n. 4, limitatamente all'art. 9, comma 1.

FATTO

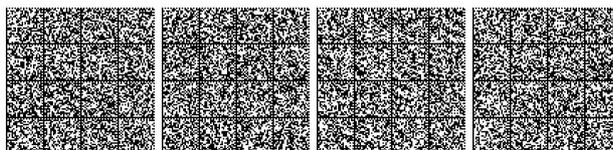
La legge provinciale di Bolzano n. 6/2019 detta disposizioni per l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma per l'anno finanziario 2019 e per il triennio 2019-2021.

Limitatamente all'art. 9, comma 1, indicato in epigrafe, la legge provinciale è costituzionalmente illegittima e, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 26 settembre 2019, viene impugnata per i seguenti

MOTIVI

*1. Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera m), Costituzione.*

L'art. 36 della legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7 rubricato «Partecipazione alla spesa ospedaliera» al comma 5 dispone: «La Giunta provinciale può assoggettare le prestazioni di pronto soccorso, effettuate presso un presidio ospedaliero della provincia e non seguite da ricovero, alla vigente normativa sulla partecipazione alla spesa sanitaria.».



La legge n. 6 del 30 luglio 2019 della Provincia di Bolzano introduce nell'art. 36 sopra citato il comma 5-bis il quale dispone: «La Giunta provinciale emana provvedimenti per limitare gli accessi inappropriati ai servizi di pronto soccorso negli ospedali. Fatto salvo quanto previsto dal comma 5, le prestazioni differibili fruiti in pronto soccorso sono interamente a carico della/del paziente, anche se esentata/o dal pagamento del ticket, nella misura stabilita dalla Giunta provinciale. La Giunta provinciale fissa i criteri di applicazione della presente disposizione nonché le tipologie di pazienti escluse dal pagamento».

1.1. La disposizione impugnata vuole contribuire a contenere il fenomeno dell'abuso del pronto soccorso, in quanto in primo luogo dispone che la Giunta adotti provvedimenti per limitare gli accessi inappropriati ai servizi di pronto soccorso.

Si tratta, in questa parte, di una disposizione estremamente generica perché non chiarisce l'oggetto e i presupposti dei provvedimenti che la Giunta dovrebbe adottare; ciò, nonostante l'intento chiaramente restrittivo che la disposizione dichiara di perseguire, che imporrebbe di precisare in modo tassativo le ipotesi in cui si pretende di escludere gli assistiti dalla fruizione di una prestazione essenziale quale quella del pronto soccorso.

1.2. In secondo luogo la disposizione impugnata prevede che tutti gli utenti compresi gli stessi utenti esenti, paghino l'intero costo della prestazione quando la prestazione sia classificabile come differibile.

Con tale previsione la Provincia adotta il metodo della penalizzazione economica per raggiungere l'obiettivo di decongestionare i servizi di pronto soccorso.

1.3. L'art. 9, comma 1, in esame così disponendo viola l'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione relativo alla competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali di assistenza.

Si deve premettere che il servizio di pronto soccorso rientra tra i livelli essenziali di assistenza garantiti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (*Gazzetta Ufficiale*, Serie generale n. 65 del 18 marzo 2017).

L'art. 37 di tale decreto prevede infatti: «Pronto soccorso.

1. Nell'ambito dell'attività di pronto soccorso, il Servizio sanitario nazionale garantisce l'esecuzione degli interventi diagnostico terapeutici di urgenza, i primi accertamenti diagnostici, clinici strumentali e di laboratorio e gli interventi necessari alla stabilizzazione del paziente, nonché, quando necessario, il trasporto assistito.

2. Nelle unità operative di pronto soccorso è assicurata la funzione di *triage* che sulla base delle condizioni cliniche dei pazienti e del loro rischio evolutivo determina la priorità di accesso al percorso diagnostico terapeutico.

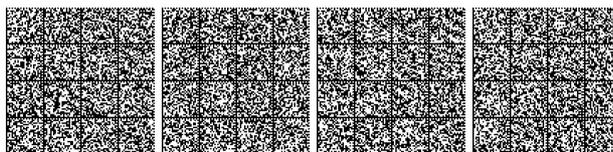
3. È altresì assicurata all'interno del PS/DEA la funzione di Osservazione breve intensiva (OBI) al fine di garantire l'appropriatezza dei percorsi assistenziali complessi.».

In materia di rapporti tra livelli essenziali di assistenza, in specie, sanitaria e compartecipazione degli assistiti alla relativa spesa, si debbono altresì premettere i principi affermati da codesta Corte costituzionale nella sentenza n. 203/2008, ove si legge:

«Questa Corte ha avuto occasione di fissare alcuni principi sulle forme di finanziamento delle prestazioni sanitarie. In particolare, è stato chiarito che “il diritto alla salute spetta ugualmente a tutti i cittadini e va salvaguardato sull'intero territorio nazionale. Non è pertanto casuale che la spesa in questione sia prevalentemente rigida e non si presti a venire manovrata, in qualche misura, se non dagli organi centrali di governo”. Nell'ipotesi di introduzione di quote di partecipazione al costo delle prestazioni, questa Corte ha precisato: «Per non violare l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio, la sfera di operatività di una norma siffatta dev'essere, invero, ridotta ai minimi termini; mentre è soltanto lo Stato che dispone [...] della potestà di circoscrivere in tal senso la spesa, per mezzo dell'introduzione di tickets o con il ricorso ad analoghe misure di contenimento»; ciò perché, «là dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, è infatti indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica, per assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, mediante discipline coerenti e destinate a durare nel tempo» (sentenza n. 245 del 1984).

Questa Corte ha, inoltre, precisato che il ticket è stato originariamente introdotto «più in funzione di dissuasione dal consumo eccessivo di medicinali che in funzione di finanziamento della spesa sanitaria», mentre «la successiva evoluzione legislativa ha [...] attribuito al ticket una sempre maggiore valenza di strumento per la riduzione della spesa pubblica in materia sanitaria ed ha correlativamente disposto un'articolata disciplina delle esenzioni» (sentenza n. 184 del 1993).

Dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione questa Corte ha avuto modo di ribadire la necessità, già segnalata nella sua pregressa giurisprudenza, che la spesa sanitaria sia resa compatibile con «la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario» (sentenza n. 111 del 2005). Ciò implica che «l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito



della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa» (sentenza n. 193 del 2007). Tuttavia, la stessa offerta «minimale» di servizi sanitari non può essere unilateralmente imposta dallo Stato, ma deve essere concordata per alcuni aspetti con le regioni, con la conseguenza che «sia le prestazioni che le regioni sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento sono oggetto di concertazione tra lo Stato e le regioni stesse» (sentenza n. 98 del 2007).

6.3. — Alla luce dei principi generali prima riassunti, si deve tener conto del concreto inquadramento delle prestazioni sanitarie cui si riferisce il presente giudizio.

Le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale sono comprese nei livelli essenziali di assistenza sanitaria: in particolare, l'Allegato 1, punto 2.E del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza) prevede che in tale tipo di assistenza rientrino le prestazioni terapeutiche e riabilitative e la diagnostica strumentale e di laboratorio. Lo stesso decreto esclude poi alcune di queste prestazioni dai livelli di assistenza, ponendole a carico degli assistiti. Proprio per assicurare l'uniformità delle prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (LEA), spetta allo Stato determinare la ripartizione dei costi relativi a tali prestazioni tra il Servizio sanitario nazionale e gli assistiti, sia prevedendo specifici casi di esenzione a favore di determinate categorie di soggetti, sia stabilendo soglie di compartecipazione ai costi, uguali in tutto il territorio nazionale. L'esclusione di una determinazione unilaterale ad opera dello Stato delle misure di contenimento della spesa sanitaria ha portato alla stipulazione di un protocollo di intesa tra Governo, regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale sulla salute, condiviso dalla Conferenza Stato-regioni nella seduta del 28 settembre 2006. A tale protocollo ha fatto seguito un'intesa (provvedimento 5 ottobre 2006, n. 2648), in cui, al punto 4.5, «si conviene di omogeneizzare le forme di compartecipazione alla spesa in funzione di una maggiore appropriatezza delle prestazioni».

L'art. 1, comma 796, della legge n. 296 del 2006, che comprende l'impugnata lettera p), precisa che le norme ivi contenute sono volte alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo di intesa di cui sopra.

7. — L'esigenza di adottare misure efficaci di contenimento della spesa sanitaria e la necessità di garantire, nello stesso tempo, a tutti i cittadini, a parità di condizioni, una serie di prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (entrambe fornite di basi costituzionali messe in rilievo dalla giurisprudenza di questa Corte), rendono compatibile con la Costituzione la previsione di un ticket fisso, anche se non si tratta dell'unica forma possibile per realizzare gli obiettivi prima indicati.

Lo scopo perseguito è, da una parte, quello di evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria, derivante dall'inesistenza di ogni forma di compartecipazione ai costi da parte degli assistiti, e, dall'altra, quello di non rendere più o meno onerose nelle diverse regioni prestazioni che si collocano nella fascia delle prestazioni minime indispensabili per assicurare a tutti i cittadini il godimento del diritto alla salute.

Sia la previsione di un ticket fisso uguale in tutto il territorio nazionale (che peraltro ha avuto vigenza limitata al periodo intercorrente tra il 1° gennaio e il 20 maggio 2007), sia il ricorso a forme diverse di compartecipazione degli assistiti — entrambe previste dalle norme statali che si sono succedute nel tempo e tutte impuginate dalla Regione Veneto — sono da ritenersi compatibili con i principi costituzionali, nella considerazione bilanciata dell'equilibrio della finanza pubblica e dell'uguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio dei diritti fondamentali, tra cui indubbiamente va ascritto il diritto alla salute. La scelta di un sistema o di un altro appartiene all'indirizzo politico dello Stato, nel confronto con quello delle regioni. Nella specie, l'intesa di cui prima s'è fatta menzione stabilisce con chiarezza che i criteri di compartecipazione devono assumere carattere omogeneo. Né potrebbe essere diversamente, giacché non sarebbe ammissibile che l'offerta concreta di una prestazione sanitaria rientrante nei LEA si presenti in modo diverso nelle varie regioni. Giova precisare che dell'offerta concreta fanno parte non solo la qualità e quantità delle prestazioni che devono essere assicurate sul territorio, ma anche le soglie di accesso, dal punto di vista economico, dei cittadini alla loro fruizione.».

1.4. Ciò premesso, si deve rilevare, quanto alla prima disposizione, che attribuisce alla Giunta provinciale la generica e non specificata competenza ad adottare «provvedimenti» per limitare gli «accessi inappropriati» al pronto soccorso, che l'incidenza sui livelli essenziali di assistenza si coglie nello stesso intento unilateralmente limitativo della fruibilità del servizio nella sola Provincia di Bolzano, che la norma enuncia. È invece noto, come si è visto in premessa e come anche si vedrà in prosieguo, che i livelli essenziali di assistenza debbono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, e che quindi tali livelli essenziali vanno fissati in modo partecipato e condiviso dallo Stato e da tutte le regioni.



La previsione di interventi restrittivi unilaterali della Provincia, per di più senza una predeterminazione di criteri, incide inammissibilmente su questo assetto, tanto più nel momento in cui sono state proposte dal Ministero della salute alle regioni le nuove linee guida per i servizi di pronto soccorso, volte ad aggiornare l'accordo Stato - regioni in materia stipulato nel 2003.

Nelle nuove linee guida elaborate dal Tavolo di lavoro istituito presso il Ministero della salute ed inviate alle regioni nello scorso mese di giugno si prevedono nuovi codici numerici per la definizione delle priorità (c.d. *Triage*) e nuovi standard per l'Osservazione breve intensiva (OBI) e azioni per ridurre il sovraffollamento tra cui il blocco dei ricoveri programmati e l'implementazione del *bed management*.

Nuovi codici di priorità per il *Triage*.

Nel modello proposto dal Ministero si adotta un sistema di codifica a 5 codici numerici di priorità, con codice da 1 a 5. «La nuova codifica — si legge nelle linee guida — consente di focalizzare l'attenzione sulle condizioni cliniche che rientrano nell'ambito dell'urgenza differibile, individuando l'ambito delle patologie da definire come urgenza minore». L'implementazione della codifica a 5 codici numerici di priorità e il conseguente superamento della codifica con i codici colore dovrà avvenire progressivamente entro 18 mesi dalla pubblicazione del documento.

Le linee guida precisano poi che la «suddivisione in 5 codici di priorità, allo scopo di meglio ridistribuire la popolazione che si presenta in PS. Infatti, il “codice verde”, essendo di gran lunga il più attribuito, non consente di differenziare adeguatamente i pazienti meritevoli di maggior impegno assistenziale da quelli a minore carico gestionale, esponendoli al rischio di eventi sfavorevoli o di sottovalutazione».

Allo stesso modo «l'utilizzo di una numerazione da 1 a 5 per definire i codici di accesso, in sostituzione dei colori, allo scopo di evitare la confusione con altri codici colore (rosa, argento et altri), non indicativi di una priorità d'accesso, ma di un percorso dedicato». Inoltre «l'utilizzo del codice di priorità esclusivamente per l'individuazione della priorità di accesso alle cure e la presa in carico del paziente avviene al *Triage* e non coincide necessariamente con l'inizio della visita medica». L'implementazione della codifica a 5 codici numerici di priorità e il conseguente superamento della codifica con i codici colore dovrà avvenire progressivamente entro 18 mesi dalla pubblicazione del presente documento.

Per una corretta gestione del percorso diagnostico-terapeutico dei pazienti che accedono al P.S. si raccomanda un tempo ottimale di 6 ore e comunque non superiore alle 8 ore dall'arrivo, anche nel caso di presentazioni cliniche complesse, in aderenza a quanto evidenziato nella letteratura internazionale.

Il *Triage*.

Il documento costituisce un aggiornamento delle Linee di indirizzo sul *Triage* emanate con l'Accordo Stato-regioni del 2003 e, nel ridefinire la funzione di *Triage*, sviluppa le possibilità organizzative, in linea con i recenti dati di letteratura internazionale e con l'attuale fase di ridisegno del nostro sistema sanitario, allo scopo di migliorare la presa in carico del paziente e l'inizio del trattamento urgente.

Il *Triage* è l'inizio del percorso di pronto soccorso ed ha due obiettivi:

individuare le priorità di accesso alle cure;

indirizzare il paziente all'appropriato percorso diagnostico-terapeutico.

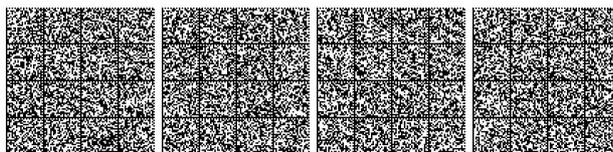
Nel documento si ribadisce che il *Triage* in pronto soccorso «è una funzione infermieristica effettuata da personale con appropriate competenze e attuata sulla base di linee guida e protocolli in continuo aggiornamento. L'infermiere di *Triage* è dotato di autonomia professionale, in relazione alle competenze acquisite durante il corso di formazione, può essere specificatamente autorizzato alla somministrazione di alcuni farmaci, all'esecuzione di prelievi ematici ed all'inizio di trattamenti, qualora queste attività siano previste da protocolli interni.».

Percorsi rapidi (*Fast Track, See and Treat*).

Il *See and Treat* è un modello di risposta assistenziale alle urgenze minori che si basa sull'adozione di specifici protocolli medico-infermieristici condivisi per il trattamento di problemi clinici preventivamente definiti. Il paziente viene preso in carico in una determinata area del pronto soccorso dall'infermiere in possesso di formazione specifica che applica le procedure previste da protocolli condivisi e validati, assicura il completamento del percorso e può essere specificatamente autorizzato alla somministrazione di alcuni farmaci. Si tratta di un modello di risposta assistenziale alle urgenze minori di pertinenza mono specialistica.

Percorso pediatrico.

Si spiega come particolare attenzione dovrà essere dedicata alla rilevazione e al trattamento del dolore pediatrico. Per questo motivo, dovranno essere disponibili ed utilizzate, correttamente e costantemente, dall'infermiere addetto al *triage* le scale validate del dolore pediatrico, specifiche per fasce d'età.



Linee guida Osservazione breve intensiva (OBI).

Nel documento sono anche definiti vari aspetti di continuità all'interno del percorso di cura del paziente in pronto soccorso, OBI, ricovero, individuando i limiti temporali delle prestazioni.

«L'OBI — si legge - costituisce una modalità di gestione delle emergenze-urgenze per pazienti con problemi clinici acuti ad alto grado di criticità ma a basso rischio evolutivo, oppure a bassa criticità ma con potenziale rischio evolutivo, aventi un'elevata probabilità di reversibilità, con necessità di un *iter* diagnostico e terapeutico non differibile e/o non gestibile in altri contesti assistenziali. Dal punto di vista organizzativo l'OBI è una unità funzionale del pronto soccorso.

Le funzioni dell'OBI si realizzano in:

- osservazione clinica;
- terapia a breve termine di patologie a complessità moderata;
- possibilità di approfondimento diagnostico - terapeutico finalizzato al ricovero appropriato o alla dimissione.

Tempi massimi in OBI.

Nelle linee guida si specifica come «l'ammissione dei pazienti in O.B.I., laddove appropriata, deve avvenire entro un tempo massimo di 6 ore dalla presa in carico e la permanenza non deve superare le 36 ore dalla presa in carico al *triage*».

Il trattamento in OBI può esitare a sua volta in:

ricovero presso una unità di degenza della struttura ospedaliera (che inizia dall'ora di dimissione dall'OBI) o trasferimento presso altra struttura per acuti;

dimissione con affidamento alle strutture territoriali o residenziali, prevedendo se necessario il controllo presso strutture ambulatoriali dell'Azienda sanitaria (*follow up*).

Standard strutturali dell'OBI.

Le linee guida precisano come l'area di OBI «è attivata in locali dedicati ed abitualmente è collocata in posizione adiacente o comunque nelle immediate vicinanze del pronto soccorso. Il locale dedicato all'OBI, organizzato in strutture open-space e/o a box singoli, è opportunamente attrezzato per garantire la tutela della privacy ed il comfort del paziente».

Standard personale OBI.

La postazione è l'unità dedicata al paziente ove si realizzano le attività di assistenza, diagnosi e cura, nel rispetto della privacy e del comfort. La dotazione delle postazioni dedicate all'OBI è individuata mediante il criterio di una postazione ogni 5.000 accessi al pronto soccorso.

Inoltre si precisa che la dotazione di personale assegnato all'OBI, in modo integrato con il pronto soccorso, è proporzionale alle dimensioni della struttura, intendendo per dimensione il numero di postazioni operanti.

Per un modulo di 5-8 postazioni, si indica come dotazione minima la presenza di una unità infermieristica nelle 24 ore e di una unità medica per almeno 8 ore diurne non continuative.

Il personale dell'OBI opera in maniera integrata e coordinata con il restante personale del pronto soccorso e, ove presente, della Medicina d'urgenza, al fine di garantire la continuità assistenziale.

Azioni per ridurre il sovraffollamento in pronto soccorso.

In generale nel documento si definiscono le azioni che possono essere introdotte per ridurre il fenomeno e che principalmente «richiedono un'azione integrata con la rete dei servizi territoriali sanitari e sociali presenti a livello locale».

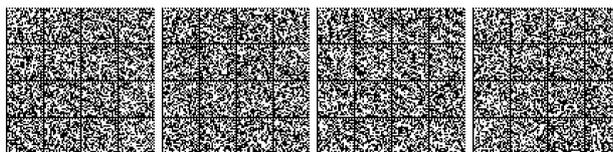
Di seguito sono elencate le principali azioni da attuarsi a livello di rete dei servizi ospedalieri e territoriali:

definizione per ciascun territorio di percorsi di «affidamento diretto» per la presa in carico da parte delle Unità operative ospedaliere dei casi urgenti già seguiti dalle stesse (es. pazienti oncologici - nefrologici-ematologici-supporto trasfusionale-urologici);

definizione per ciascun territorio di percorsi per la gestione delle urgenze ambulatoriali con classe di priorità di tipo U (entro 72 ore);

implementazione presso ciascun pronto soccorso di modalità strutturate per la gestione l'informazione/indirizzamento dei pazienti verso la rete dei servizi sociali sociosanitari per percorsi complessi;

definizione per ciascun territorio di protocolli per l'identificazione, trattamento, dimissione e presa in carico sanitaria e/o sociale dei «*frequent user*»;



definizione per ciascun territorio di percorsi condivisi tra ospedale e territorio per la gestione del «fine vita» con particolare riferimento ai pazienti in Assistenza domiciliare integrata (ADI) e in strutture protette;

realizzare e rafforzare i servizi territoriali e soprattutto la loro capacità di intercettare quanto sarebbe inappropriato nell'ambito del pronto soccorso, incentivando la realizzazione di Aggregazioni funzionali territoriali (AFT), di Unità complesse di cure primarie (UCCP) o anche di case della salute e ospedali di comunità, hospice;

attivazione di soluzioni volte a migliorare l'accessibilità ai servizi di continuità assistenziale, quali ad esempio l'attivazione del numero unico europeo 116117.

Nelle linee guida si definiscono, poi, altre azioni specifiche:

adozione di protocolli per la gestione di casi clinici specifici (es.: dolore toracico, ictus);

adozione dei percorsi di *Fast Track* per prestazioni a bassa complessità;

monitoraggio dei tempi di esecuzione e refertazione degli esami radiologici, di laboratorio e delle consulenze, per incrementare il grado di efficienza della fase di processo;

individuazione di percorsi dedicati per le prestazioni specialistiche rivolte al pronto soccorso, che devono essere separati da quelli rivolti ai pazienti degenti e ambulatoriali; inoltre, per garantire la tempestività di completamento dell'*iter* diagnostico in pronto soccorso, deve essere sempre specificato il livello di priorità distinguendo tra «emergenza» ed «urgenza»;

adozione di strumenti di comunicazione (sistemi informativi) volti a condividere con i servizi ed il personale coinvolto i livelli di priorità e le informazioni sullo stato di avanzamento dei percorsi.

A prescindere da queste azioni preventive, il documento suggerisce anche le azioni da mettere in atto in caso di iperafflusso:

definizione di un numero preordinato di posti letto, di area medica e chirurgica, quotidianamente a disposizione del pronto soccorso, al fine di assicurare le esigenze ordinarie di ricovero urgente di tale servizio;

implementazione di un cruscotto in grado di rappresentare l'effettiva situazione dei posti letto disponibili o che si renderanno disponibili in tempi brevi;

pianificazione di un numero di dimissioni medio pari al bisogno quotidiano del pronto soccorso, anche attraverso il monitoraggio della durata di degenza dei pazienti;

definizione di modalità che garantiscano la possibilità di dimissione dai reparti anche nei giorni prefestivi e festivi, soprattutto a ridosso del fine settimana, almeno per quei pazienti che dispongano già o non richiedano un percorso di presa in carico a livello territoriale;

adozione di specifiche procedure organizzative aziendali e interaziendali che garantiscano il rapido back transfer dei pazienti dai centri Hub di riferimento ai centri Spoke, con l'obiettivo prioritario di decongestionare i centri a maggior afflusso di pazienti;

definizione di accordi di rete con i presidi ospedalieri e/o cliniche, che non hanno ruolo nella rete dell'emergenza-urgenza, per la disponibilità di posti letto per acuti e per post-acuti;

istituzione della stanza/area di ricovero («*Admission Room*»), aree dell'ospedale ed esterne al pronto soccorso, dedicate ai pazienti in attesa di ricovero, come soluzione provvisoria da utilizzare nel caso di grave sovraffollamento;

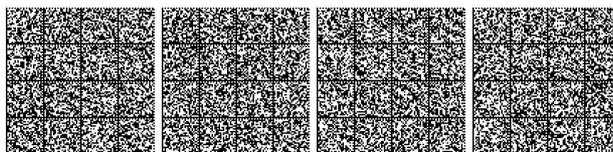
definizione di percorsi che consentano nelle situazioni più gravi la possibilità di ricovero in altro presidio ospedaliero, previa verifica della reale disponibilità del posto letto, e senza interferire significativamente con l'attività di accettazione pronto soccorso / ospedale;

definizione di percorsi ambulatoriali post-pronto soccorso per la presa in carico del paziente al fine di garantire una dimissione sicura e una minore percentuale di re-ingressi in pronto soccorso;

blocco temporaneo dei ricoveri programmati o non urgenti per un intervallo di tempo rapportato alla severità del sovraffollamento. Inizialmente la soluzione dovrà interessare le Unità operative dell'area medica, compresa l'area medico-specialistica, e in seconda istanza le Unità operative dell'area chirurgica.

Come si vede, il quadro della riorganizzazione dei servizi di pronto soccorso è tecnicamente complesso e in marcata evoluzione. Esso deve essere completato attraverso l'intesa tra lo Stato e tutte le regioni e province autonome, proprio al fine di assicurare l'uniformità del servizio in tutto il territorio nazionale.

In questo quadro, il problema del ricorso eccessivo e spesso indebito al servizio di pronto soccorso è soltanto una parte, sia pure importante, che non può essere affrontata separatamente dall'insieme. Inoltre, come mostra il documento che si è sintetizzato, il problema del ricorso eccessivo e indebito al pronto soccorso va risolto con misure organizzative, in particolare mediante il coordinamento tra reparti di pronto soccorso e servizi territoriali, come sopra illustrato a pag. 11. Non certo con misure unilaterali di cui neppure si precisano i presupposti e la natura. Misure di questo genere hanno



il solo effetto di modificare riduttivamente, in una determinata area del territorio nazionale, il livello essenziale del servizio di pronto soccorso, compromettendo sia l'esercizio da parte dello Stato della competenza esclusiva in materia di livelli essenziali di assistenza, sia l'uniformità della riorganizzazione del servizio condivisa tra lo Stato e tutte le regioni e province autonome.

1.5. Vizi analoghi presenta la seconda parte della disposizione impugnata, nella quale si prevede direttamente la penalizzazione economica a carico di coloro che si rivolgono al pronto soccorso per prestazioni «differibili».

Come è noto a livello nazionale, a partire dal 1° gennaio 2007, l'art. 1, comma 796, lettera *p*), della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), come unica misura restrittiva degli accessi al servizio di pronto soccorso, prevede a carico degli assistiti il pagamento di un ticket di 25 euro per le prestazioni erogate in pronto soccorso ospedaliero non seguite da ricovero, classificate con «codice bianco» (prestazioni non urgenti, paziente in condizioni non critiche), ad eccezione di traumi ed avvelenamenti acuti.

La disposizione statale ora citata dispone precisamente: «Per le prestazioni erogate in regime di pronto soccorso ospedaliero non seguite da ricovero, la cui condizione è stata codificata come codice bianco, ad eccezione di quelli afferenti al pronto soccorso a seguito di traumatismi ed avvelenamenti acuti, gli assistiti non esenti sono tenuti al pagamento di una quota fissa pari a 25 euro. La quota fissa per le prestazioni erogate in regime di pronto soccorso non è, comunque, dovuta dagli assistiti non esenti di età inferiore a 14 anni. Sono fatte salve le disposizioni eventualmente assunte dalle regioni che, per l'accesso al pronto soccorso ospedaliero, pongono a carico degli assistiti oneri più elevati». In base alla norma statale, sono quindi innanzitutto esclusi dal pagamento del ticket gli assistiti esenti e i minori di anni 14.

La norma provinciale impugnata pone invece a carico dell'utente il costo della prestazione di pronto soccorso non urgente, anche quando si tratta di paziente esentato dal pagamento del ticket, rimettendo alla Giunta il potere di individuare le tipologie di pazienti escluse dal pagamento del ticket, che potrebbero, quindi, anche non coincidere con quelle previste dalle disposizioni statali in materia.

In tal modo la norma provinciale incide sul diritto all'esenzione, diritto che deve essere garantito a livello nazionale in modo uniforme per alcune categorie di assistiti, e comporta il collaterale rischio di tradursi in un ostacolo all'accesso alle prestazioni sanitarie incluse nei livelli essenziali di assistenza.

Da quanto esposto consegue che l'art. 9, comma 1 cit non è in linea con quanto previsto dalla normativa nazionale ricordata in materia di partecipazione alla spesa relativa alle prestazioni rese in pronto soccorso.

In secondo luogo, la norma impugnata comporta, come presupposto della penalizzazione economica dell'utente (a cui viene addebitato l'intero costo della prestazione) la valutazione della differibilità della prestazione che si richiede al pronto soccorso, giudizio che può esprimere soltanto il medico e non certo il paziente, e soltanto *ex post*, cioè all'esito del controllo clinico effettuato sul paziente. Laddove tale carattere di differibilità della prestazione non è all'evidenza prevedibile *ex ante* dal paziente stesso nel momento in cui si rivolge al pronto soccorso.

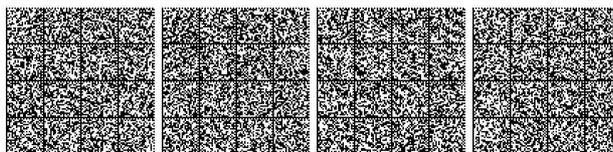
La evidente remora economica all'accesso al pronto soccorso che così si introduce crea una vera e propria barriera all'ingresso, con una limitazione alla fruibilità del servizio che riduce per questo il livello del servizio di pronto soccorso garantito dalla provincia e incide quindi in modo diretto sui livelli essenziali di assistenza.

L'impostazione della norma statale (il citato art. 1, comma 796, lettera *p*) della legge n. 296/2006) fa invece perno su un dato meramente obiettivo, da accertare *ex post*, quale è la circostanza che l'accesso al pronto soccorso non sia stato seguito da ricovero. In tal caso, richiedere all'assistito un concorso di spesa entro il limite di venticinque euro appare una misura atta a bilanciare i contrapposti interessi, dell'assistito alla prestazione di pronto soccorso, e del servizio sanitario nazionale a limitare per quanto possibile tali prestazioni ai casi di vera necessità; senza che si crei una insuperabile barriera all'ingresso preclusiva della fruizione del livello essenziale del servizio.

Non potrebbe valere in contrario la considerazione che lo stesso art. 1, comma 796, lettera *p*) fa «salve le disposizioni eventualmente assunte dalle regioni che, per l'accesso al pronto soccorso ospedaliero, pongono a carico degli assistiti oneri più elevati».

In primo luogo, va osservato che la previsione si limita a fare salvi gli eventuali maggiori oneri che le regioni possano prevedere, ma non abilita le regioni e province autonome a prevedere presupposti di fatto, per obbligare l'assistito al concorso pecuniario, diversi da quelli fissati dalla norma statale. E tale norma, come si è visto, fa discendere l'obbligazione dell'assistito dalla sola circostanza che, *ex post*, l'accesso al pronto soccorso non sia stato seguito da ricovero; laddove la disposizione provinciale impugnata introduce il diverso presupposto (come detto, consistente in una impossibile valutazione prognostica che lo stesso assistito dovrebbe operare) che vengano richieste al pronto soccorso prestazioni differibili.

In secondo luogo, la norma statale fa espressamente salve le categorie esenti, che la norma provinciale invece include nella platea dei potenziali obbligati.



In terzo luogo, è evidente l'eccessiva gravosità e, soprattutto, imprevedibilità dell'onere economico posto a carico dell'assistito, cui si richiede il pagamento dell'intero costo della prestazione, e non un semplice importo predeterminato e forfetario, come è il c.d. ticket.

La norma provinciale si traduce, così, in sostanza in un vero divieto (limite di fatto, apprezzabile ex art. 3, comma 2 Cost.) di accedere al pronto soccorso allorché possa porsi il semplice dubbio che la prestazione sia differibile (specialmente allorché l'assistito non disponga di rilevanti risorse economiche).

L'incidenza sui livelli essenziali, che è compito del solo legislatore statale fissare, è, quindi, indiscutibile, con violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione.

Al riguardo codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 187 del 2012 (*cf.* considerando in diritto 3.3.2) ha stabilito che «la disciplina in materia di ticket, determinando il costo per gli assistiti dei relativi servizi sanitari, non costituisce solo un principio di coordinamento della finanza pubblica diretto al contenimento della spesa sanitaria, ma incide anche sulla quantità e sulla qualità delle prestazioni garantite, e, quindi, sui livelli essenziali di assistenza. La misura della compartecipazione deve essere omogenea su tutto il territorio nazionale, giacché non sarebbe ammissibile che l'offerta concreta di una prestazione sanitaria rientrando nei LEA si presenti in modo diverso nelle varie regioni, considerato che dell'offerta concreta fanno parte non solo la qualità e quantità delle prestazioni che devono essere assicurate sul territorio, ma anche le soglie di accesso, dal punto di vista economico, dei cittadini alla loro fruizione (sentenza n. 203 del 2008). E ciò vale anche rispetto alle regioni a statuto speciale che sostengono il costo dell'assistenza sanitaria nei rispettivi territori, in quanto la natura stessa dei cosiddetti LEA, che riflettono tutele necessariamente uniformi del bene della salute, impone di riferirne la disciplina normativa anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 134 del 2006)».

## 2. Violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

La disposizione impugnata, incentrandosi su oneri economici posti a carico dell'assistito, si traduce altresì inevitabilmente in una norma di carattere finanziario, inerente la parte a carico dell'assistito dei costi del servizio sanitario nazionale nella sua specifica espressione di servizi di pronto soccorso.

In tal modo la disposizione impugnata viola l'art. 117, comma 3 della Costituzione in quanto contrasta con i principi fondamentali dettati dallo Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, che la legislazione regionale è tenuta a rispettare.

Il principio di coordinamento finanziario specificamente violato è quello enunciato dal riportato art. 1, comma 796, lettera *p*), della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007).

Come si è visto la norma statale coordina le esigenze di contenimento della spesa sanitaria in materia di pronto soccorso con il principio della tendenziale gratuità del servizio sanitario nazionale prevedendo che il concorso a carico dell'assistito non possa superare i 25 euro a prestazione qualora questa sia classificabile come codice bianco e non sia seguita da ricovero. Solo a queste restrittive condizioni, la norma statale fa salve eventuali norme regionali che prevedano oneri maggiori; e purché si tratti comunque di oneri del tipo «ticket», vale a dire predeterminati e forfetari.

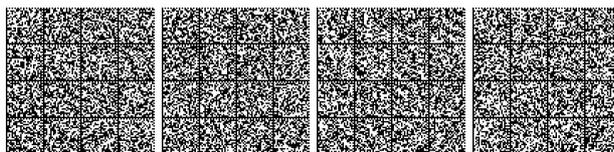
Porre *ex post* prestazioni non urgenti a totale e non preventivabile carico dell'assistito, come fa la normativa provinciale impugnata, implica quindi una radicale incompatibilità con il richiamato principio di coordinamento finanziario.

Tale incompatibilità non potrebbe, infine, essere esclusa dalla salvaguardia dell'applicazione del comma 5 dell'art. 36 della legge provinciale n. 7/2001, apparentemente operata dal comma 5-*bis* qui impugnato.

Il comma 5 prevede che «La Giunta provinciale può assoggettare le prestazioni di pronto soccorso, effettuate presso un presidio ospedaliero della provincia e non seguite da ricovero, alla vigente normativa sulla partecipazione alla spesa sanitaria.»; in tal modo rinviando, per le prestazioni non seguite da ricovero, alla citata normativa statale.

L'area delle prestazioni non seguite da ricovero contemplate dal comma 5 include infatti necessariamente le «prestazioni differibili» ora contemplate dal comma 5-*bis* e poste integralmente a carico dell'assistito. Non potrebbe, quindi, sostenersi che le prestazioni differibili si pongano, come grado di urgenza, ancora al di sotto delle prestazioni non seguite da ricovero, e così giustifichino la grave penalizzazione economica introdotta dalla disposizione impugnata.

L'inserimento asistemico del comma 5-*bis*, al contrario, sovrapponendo la «nuova» categoria delle prestazioni «differibili» a quella, uniformemente assunta a livello nazionale, delle prestazioni «non seguite da ricovero», svuota di contenuto concretamente applicabile la previgente disposizione del comma 5 che si poneva invece in perfetta coerenza con il principio di coordinamento finanziario qui evocato.



P. Q. M.

*Il Presidente del Consiglio come sopra rappresentato e difeso ricorre a codesta ecc.ma Corte costituzionale affinché voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge provinciale di Bolzano 30 luglio 2019, n. 6.*

Si produce in estratto conforme la delibera del Consiglio dei ministri del 26 settembre 2019.

Roma, 30 settembre 2019

*L'Avvocato dello Stato: AIELLO*

19C00314

N. 104

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2019  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modificazioni alla legge provinciale n. 7 del 1997 - Reclutamento dei dirigenti - Assunzione di dirigenti con contratto a tempo determinato, tra persone in possesso dei requisiti per la partecipazione ai concorsi per l'accesso della dirigenza di ruolo della Provincia.**

**Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modificazioni alla legge provinciale n. 12 del 1983 - Giornalisti operanti presso la Provincia e presso gli enti strumentali previsti dalla legge provinciale n. 3 del 2006 - Previsione che la contrattazione collettiva sul trattamento giuridico ed economico si svolge nell'ambito di distinte disposizioni del comparto delle autonomie locali, avuto riguardo ai contratti di riferimento di categoria.**

**Istruzione - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modificazioni alla legge provinciale n. 15 del 2018 - Stabilizzazione del personale insegnante delle scuole dell'infanzia - Prove concorsuali - Soppressione dell'esame-colloquio.**

**Sanità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modificazioni alla legge provinciale n. 16 del 2010 sulla tutela della salute - Affidamento di incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario.**

– Legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021), artt. 7, comma 5, lettera *b*), 11, 24 e 46, comma 12.

Ricorso *ex art.* 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso con il patrocinio *ex lege*, dall'Avvocatura generale dello Stato, (C.F. 80224030587, per il ricevimento degli atti - fax 06-96514000 e pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 - domicilia nei confronti della Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge n. 5 pubblicata nel B.U.R. n. 31, del 6 agosto 2019 (assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento, per gli esercizi finanziaria 2019-2021), articoli 7, comma 5, lettera *b*), 11, 24, 46, comma 12.

La Provincia autonoma di Trento, con la legge sopra epigrafata, relativamente alle norme testè citate ha ecceduto dalla propria competenza, come si intende dimostrare con la illustrazione dei seguenti

MOTIVI

1) Art. 7, comma 5, lettera *b*)

Detta norma modifica l'art. 21 della legge sul personale della provincia 1997, prevedendo che «In alternativa al reclutamento della dirigenza di ruolo, per un numero di posti di dirigente non superiore al 20 per cento del numero complessivo degli incarichi dirigenziali possono essere assunti dirigenti con contratto a tempo determinato, tra persone in possesso dei requisiti per la partecipazione ai concorsi per l'accesso della dirigenza di ruolo della provincia, secondo quanto previsto dall'art. 28».



La citata disposizione si pone in contrasto con l'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, secondo cui gli incarichi a soggetti esterni alla pubblica amministrazione possono essere conferiti «entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'art. 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato ai soggetti indicati dal presente comma».

Sul punto si richiama l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 324 del 2010, secondo cui: «Si tratta di una normativa riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Costituzione, poiché il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni, disciplinato dalla normativa citata, si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato. Conseguentemente, la disciplina della fase costitutiva di tale contratto, così come quella del rapporto che sorge per effetto della conclusione di quel negozio giuridico, appartengono alla materia dell'ordinamento civile».

La costante giurisprudenza della Corte costituzionale ha affermato che nella materia «dell'ordinamento civile», di competenza esclusiva, il legislatore nazionale, fissa principi che «costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati, che si impongono anche alle regioni a statuto speciale» (*ex plurimis*, sentenze n. 172 del 2018, n. 257 del 2016, n. 211 del 2014, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007).

Per quanto precede con la disposizione in esame la provincia autonoma ha ecceduto dalle proprie competenze, sicché si confida nella dichiarazione di incostituzionalità.

#### 2) Art. 11

Parimenti l'art. 11 è illegittimo per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera 1) Costituzione che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

La disciplina dei giornalisti operanti presso la provincia afferendo a rapporti di lavoro contrattualizzati, viene quindi regolata nell'ambito dei contratti collettivi disciplinati ai sensi degli articoli 40 e seguenti del decreto legislativo n. 165 del 2001, senza alcun rinvio a contratti collettivi della categoria dei giornalisti, e quindi nell'ambito del CCNL del comparto di contrattazione collettiva. Deve quindi rilevarsi che il citato art. 11 della legge provinciale, nel prevedere che la contrattazione collettiva del comparto debba avere riguardo ai contratti di riferimento di categoria, nella sua formulazione viola gli articoli 40 e seguenti del decreto legislativo n. 165 del 2001 ed eccede le previsioni del legislatore nazionale di cui all'art. 9, comma 5, della legge n. 150 del 7 giugno 2000 «Uffici stampa». Conseguentemente ricorrono i presupposti per la dichiarazione di incostituzionalità della norma.

#### 3) Art. 24

L'art. 24 modifica l'art. 19 della legge provinciale n. 15/2018, eliminando nella procedura del concorso straordinario per l'accesso a posti di lavoro con contratto a tempo indeterminato per il personale insegnante delle scuole dell'infanzia provinciali, l'esame-colloquio quale prova concorsuale e lasciando alla sola valutazione dei titoli l'individuazione dei vincitori del concorso stesso.

Al riguardo, la disposizione presenta profili di incostituzionalità in quanto, con la modifica apportata alla procedura concorsuale, vengono disattesi i criteri costituzionali di selettività caratteristici dei concorsi pubblici *ex art. 97* della Costituzione per individuare i vincitori delle procedure concorsuali pubbliche che consentono l'accesso agli impieghi caratterizzati dalla presenza di una prova scritta ed una prova orale.

È infatti principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale che il reclutamento del personale in ambito pubblicistico debba sempre avvenire mediante lo svolgimento di una procedura concorsuale e con una prova pubblica di selezione degli aspiranti.

#### 4) Art. 46, comma 12

L'art. 46, comma 12 introduce, all'art. 56 della legge provinciale 23 luglio 2010, n. 16, il comma 6-*quinquies*. Il comma menzionato prevede che l'Azienda provinciale per i servizi sanitari, per garantire la costante erogazione dei servizi sanitari e il rispetto dei livelli essenziali di assistenza e fronteggiare la situazione emergenziale di carenza di medici specialisti in alcune discipline, possa affidare incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario, purché sia previamente accertata la non disponibilità di professionisti individuati con gli ordinari strumenti di acquisizione del personale, o di medici specializzati con contratti di formazione specialistica ai sensi dell'art. 4 della legge provinciale n. 4/1991.

Tuttavia il suddetto comma non è coerente con le vigenti disposizioni dettate dagli articoli 36 e 7 del decreto legislativo n. 165/2001, che forniscono coordinate e vincoli per le pubbliche amministrazioni che intendono avvalersi di contratti di lavoro flessibili.



Infatti, l'art. 36, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001 dispone che il fabbisogno ordinario di personale, anche medico, deve essere coperto mediante assunzioni a tempo indeterminato. Il ricorso a tipologie di lavoro flessibile, come specificato dal comma 2 dell'art. 36 menzionato (nella forma del contratto di lavoro a tempo determinato o delle collaborazioni anche di natura professionale) è consentito a fronte di situazioni temporanee (attività di durata limitata non rientranti nel fabbisogno ordinario) o eccezionali, ad esempio esigenze di carattere sostitutivo in situazione di emergenza nelle more dello svolgimento di procedure concorsuali. Pertanto, il ricorso a tale tipologia di contratto di lavoro flessibile per un fabbisogno ordinario potrebbe essere consentito solo sul presupposto di esigenze eccezionali e transitorie e non per una durata annuale, con possibilità di rinnovo.

Si richiamano, inoltre, il comma 5-*bis* e il successivo comma 6 del citato art. 7 del decreto legislativo n. 165/2001. Il primo dispone «il divieto alle pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale» mentre il comma 6 delinea la possibilità per le amministrazioni pubbliche di conferire esclusivamente incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo in presenza di specifici presupposti di legittimità.

Tali principi sono espressamente riconfermati nella circolare n. 6 del 2014 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione recante «Interpretazione e applicazione dell'art. 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, come modificato dall'art. 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 e nella nota prot. DFP 0037697 P-4.17.1.7.5 del 7 giugno 2019 del Dipartimento della funzione pubblica, ove è stato chiarito, in relazione al conferimento di incarichi libero professionali anche a medici specialisti in quiescenza, che esistono delle condizioni ordinarie di carattere generale in materia di ricorso a tipologie di lavoro flessibile, nonché specifiche per il conferimento degli incarichi a soggetti esterni alla pubblica amministrazione, siano essi in quiescenza o meno.

Si osserva, infine, che dal tenore della disposizione non si evince se il reclutamento del personale estraneo alla pubblica amministrazione avvenga nel rispetto delle percentuali previste dall'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, già richiamate con riferimento all'art. 7 della legge provinciale, le cui argomentazioni devono ritenersi estese alla norma in esame. Le percentuali di cui all'art. 19, comma 6, infatti, potrebbero essere violate dall'applicazione dell'art. 46, comma 12, in mancanza di un rinvio espresso alle stesse da parte della provincia.

Pertanto, il comma in esame, ponendosi in contrasto con le vigenti disposizioni statali (decreto legislativo n. 165/2001) che costituiscono principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica, viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica e secondo comma, lettera *l*) dello stesso articolo, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

Si rileva, parimenti, una violazione dell'art. 117, comma 3, Costituzione per contrasto con i principi fondamentali posti dal legislatore statale nella materia concorrente della «tutela della salute» (*ex multis*, Corte costituzionale, n. 422/2006 e n. 295/2009), tra i quali devono annoverarsi quei principi dettati con riferimento alle modalità e ai requisiti di accesso al Servizio sanitario nazionale che si collocano in una prospettiva di miglioramento del «rendimento» del servizio offerto e, dunque, di garanzia, oltretutto del buon andamento dell'amministrazione, anche della qualità dell'attività assistenziale erogata (in tal senso, Corte costituzionale, sentenza n. 181/2006).

La legge provinciale eccede oltretutto dalle competenze attribuite alla provincia dallo statuto speciale del Trentino-Alto Adige (decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972).

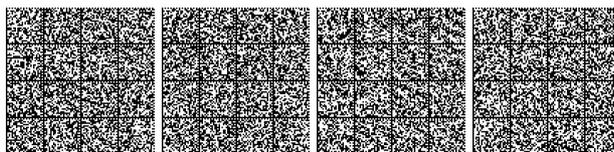
*P. Q. M.*

*Si conclude perché siano dichiarati costituzionalmente illegittimi gli articoli 7, comma 5, lettera b), 11, 24, 46, comma 12, della legge della Provincia autonoma di Trento.*

*Si produce l'attestazione della deliberazione del Consiglio dei ministri del 4 ottobre 2019.*

Roma, 5 ottobre 2019

*L'Avvocato dello Stato: FIGLIOLIA*



## N. 184

Ordinanza del 27 marzo 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Terni contro Presidenza del Consiglio dei ministri e altri

**Amministrazione pubblica - Camere di commercio - Legge delega al Governo sul riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Decreto legislativo di attuazione - Previsione del parere, anziché dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, nell'adozione del decreto legislativo.**

- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 10; decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), art. 3.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## SEZIONE TERZA TER

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5634 del 2018, proposto da:

Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Terni, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Segarelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto in Roma, Via Giovanni Battista Morgagni n. 2/A;

contro Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dello sviluppo economico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti:

Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Federico Tedeschi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, largo Messico, 7;

Mario Pera, nominato Commissario *ad acta* con decreto ministeriale 16 febbraio 2018 - allegato B ai fini dell'accorpamento delle Camere di commercio di Terni e Perugia, Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Perugia, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento:

del decreto ministeriale 16 febbraio 2018 del Ministero dello sviluppo economico recante ad oggetto «Ride-terminazione delle circoscrizioni territoriali, istituzione di nuove camere di commercio e determinazioni in materia di razionalizzazione delle sedi e del personale»;

degli atti del relativo procedimento, quali: la proposta di Unioncamere; il verbale 11 gennaio 2018 della Conferenza Stato-regioni; la deliberazione del Consiglio dei ministri in data 8 febbraio 2018 di autorizzazione all'adozione del decreto ministeriale impugnato;

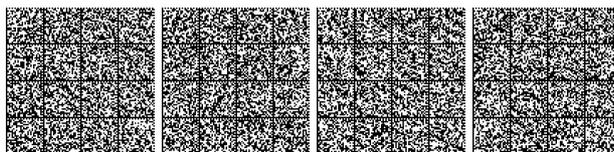
degli atti esecutivi e conseguenti, quali le determinazioni del Commissario *ad acta* numeri 1 e 2 del 1° marzo 2018, con cui rispettivamente è stato approvato l'articolo unico dello statuto della Camera di commercio dell'Umbria, relativo alla composizione del Consiglio camerale, ed è stato dato avvio alle procedura di costituzione di detto organo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dello sviluppo economico e dell'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2019 il dott. Luca De Gennaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



## FATTO

La Camera di commercio di Terni con il ricorso in epigrafe ha impugnato il decreto ministeriale 16 febbraio 2018, — nonché i relativi atti connessi — nella parte in cui, in attuazione dell'art. 3 decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 recependo la proposta avanzata da Unioncamere (delibera del 30 maggio 2017), dispone l'accorpamento delle Camere di commercio di Terni e Perugia.

Il decreto ministeriale impugnato è identico al decreto ministeriale 8 agosto 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 19 settembre 2017, e sostituito dopo la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 261/2017, depositata il 13 dicembre 2017) che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 [...], nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché previa intesa con detta Conferenza».

A seguito della detta pronuncia il Ministero sottoponeva alla Conferenza Stato-regioni un nuovo schema di decreto, analogo al precedente, ai fini del raggiungimento dell'intesa con gli enti regionali. La Conferenza, dopo un primo rinvio nella seduta del 21 dicembre 2017, esaminava il testo nella seduta dell'11 gennaio 2018: in tale occasione varie Regioni formulavano obiezioni a seguito delle quali il verbale della seduta recava l'indicazione della «mancata intesa».

Successivamente, appurato il mancato raggiungimento di un'intesa, il Consiglio dei ministri, nella seduta dell'8 febbraio 2018, ai sensi dell'art. 3, terzo comma, del decreto legislativo 281/1997 autorizzava il Ministro dello sviluppo economico ad adottare il citato decreto.

Avverso il citato decreto ministeriale 16 febbraio 2018 la Camera di commercio di Terni articola le seguenti doglianze:

illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 della Costituzione dell'art. 3 del decreto legislativo n. 219/2016; consequenziale illegittimità del decreto ministeriale MiSE 16 febbraio 2018;

illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 della Costituzione del decreto legislativo n. 219/2016; consequenziale illegittimità del decreto ministeriale MiSE 16 febbraio 2018;

illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117 della Costituzione della legge delega n. 124/2015, art. 10, comma 2, e del decreto legislativo n. 219/2016; consequenziale illegittimità del decreto ministeriale MiSE 16 febbraio 2018;

violazione e falsa applicazione di legge (decreto legislativo n. 281/1997, art. 3, commi 2 e 3) e dei principi generali, sottesi all'art. 117 della Costituzione, in materia di intesa fra Stato e regioni; violazione del modulo procedimentale di cui al decreto legislativo n. 281/1997;

violazione e falsa applicazione di legge (decreto legislativo n. 281/1997, art. 3, commi 2 e 3) e dei principi generali, sottesi all'art. 117 della Costituzione, in materia di intesa fra Stato e regioni, eccesso di potere, per illegittimità dei presupposti, per travisamento in ordine agli stessi, per difetto o quanto meno insufficienza di motivazione;

violazione e falsa applicazione di legge (legge n. 580/1993, art. 12, comma 4, come modificata/integrata dal decreto legislativo n. 219/2016, art. 1, in correlazione alla legge n. 124/2015, art. 10, comma 1, lettera f);

violazione e falsa applicazione di legge (legge n. 580/1993, art. 12, comma 4, come modificata/integrata dal decreto legislativo n. 219/2016, art. 1, in correlazione alla legge n. 124/2015, art. 10, comma 1, lettera f), eccesso di potere per illegittimità dei presupposti.

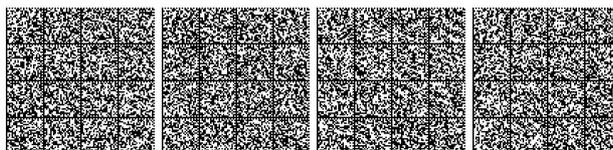
La Camera ricorrente denuncia quindi, sotto plurimi profili, la violazione delle disposizioni in tema di accorpamento e razionalizzazione delle Camere di commercio, la violazione dei principi stabiliti per l'attuazione della riforma, l'elusione sostanziale dei principi in materia di intesa tra Stato e regione e, come meglio chiarito in seguito, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge applicate.

Si sono costituiti il Ministero dello sviluppo economico, la Presidenza del Consiglio dei ministri, Unioncamere, per resistere all'accoglimento del ricorso.

All'udienza pubblica del 30 gennaio 2019 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

*Rilievo della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, legge n. 124/2015 e dell'art. 3, decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219.*

In virtù dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124 è stata conferita delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, anche mediante la modifica della legge 29 dicembre 1993, n. 580 e il conseguente riordino delle disposizioni che regolano la relativa materia.



Segnatamente l'art. 10, comma 1, lettera *b*) legge n. 124/2015 prevede che il legislatore delegato possa procedere alla «ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, con riduzione del numero dalle attuali 105 a non più di 60 mediante accorpamento di due o più camere di commercio; possibilità di mantenere la singola camera di commercio non accorpata sulla base di una soglia dimensionale minima di 75.000 imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese, salvaguardando la presenza di almeno una camera di commercio in ogni regione, prevedendo la istituibilità di una camera di commercio in ogni provincia autonoma e città metropolitana e, nei casi di comprovata rispondenza a indicatori di efficienza e di equilibrio economico, tenendo conto delle specificità geo-economiche dei territori e delle circoscrizioni territoriali di confine, nonché definizione delle condizioni in presenza delle quali possono essere istituite le unioni regionali o interregionali».

L'esercizio della delega (art. 10, comma 2 cit.) doveva avvenire su proposta del Ministro dello sviluppo economico e, tra altro, «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Il Governo, «sentita la Conferenza Unificata in data 29 settembre 2016», emanava il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, il quale all'art. 3 («Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazioni delle sedi e del personale»), introduceva una procedura per l'emanazione di un decreto ministeriale che avrebbe dovuto realizzare la riduzione del numero delle Camere di commercio prevista nella legge di delega.

In particolare era stabilito che Unioncamere (Unione italiana delle camere di commercio industria artigianato e agricoltura) dovesse trasmettere al Ministero una propria proposta di accorpamento, sulla base di criteri desunti dalla legge di delega o introdotti direttamente dal decreto legislativo, contemplando anche «un piano complessivo di razionalizzazione delle sedi delle singole Camere di commercio nonché delle Unioni regionali, con individuazione di una sola sede per ciascuna nuova Camera di commercio e con razionalizzazione delle sedi secondarie e delle sedi distaccate».

Sulla base della proposta di Unioncamere, il Ministero dello sviluppo economico ha da ultimo adottato il decreto ministeriale 16 febbraio 2018, a seguito dell'*iter* procedimentale sopra riportato; in virtù del citato decreto è stato disposto, tra l'altro, l'accorpamento camerale avverso il quale la ricorrente propone l'impugnativa in epigrafe.

Alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e per i motivi che si esporranno, questo Tribunale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (norma di delega) e dell'art. 3 decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (norma delegata) ed intende pertanto sottoporli al sindacato della Corte costituzionale, per violazione del principio di leale collaborazione Stato-regioni nell'esercizio della funzione legislativa (articoli 5, 117, 120 Cost.).

*Sulla rilevanza della questione di costituzionalità.*

La questione di costituzionalità ha carattere rilevante in quanto, come innanzi accennato, il decreto ministeriale 16 febbraio 2018 oggetto di gravame viene adottato in diretta applicazione dell'art. 3, decreto legislativo n. 219/2016, a sua volta emanato in ragione della delega contenuta nell'art. 10, legge n. 124/2015, disposizioni della cui legittimità costituzionale si dubita.

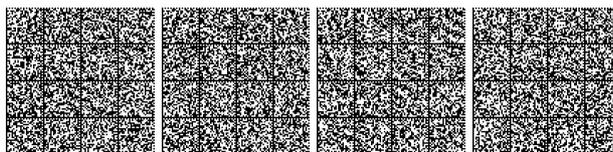
Ne consegue che l'eventuale declaratoria di illegittimità delle disposizioni legislative non solo influirebbe sulla disciplina in base alla quale giudicare la legittimità del decreto ministeriale impugnato ma farebbe venire meno, integralmente, la base legislativa che disciplina e legittima il contestato accorpamento delle Camere di commercio di Terni e Perugia.

Peraltro la rilevanza è ribadita dalla circostanza che la stessa domanda proposta dalla Camera ricorrente (terzo motivo di doglianza) attiene al fatto che, testualmente, «risultano viziato da contrasto con l'art. 117 della Costituzione sia la legge delega (n. 124/2015, art. 10, comma 2, giacché richiede un mero parere della Conferenza detta), sia, in sé ed in via derivata, il decreto legislativo n. 219/2016, che avrebbe dovuto essere emanato previa intesa con la Conferenza permanente Stato-regioni, invece mancata e non perseguita».

Di conseguenza, la risoluzione della questione di costituzionalità relativa alla normativa primaria, sulla base della quale è stato adottato il richiamato decreto ministeriale, è presupposto necessario per la pronuncia definitiva di questo giudice.

La questione non può peraltro, ad avviso del Collegio, ritenersi irrilevante in base alla tesi delle parti resistenti secondo la quale il principio di leale collaborazione sarebbe stato sostanzialmente rispettato dato che il decreto ministeriale 9 marzo 2018 di riordino del sistema camerale è stato emanato al termine di una procedura di intesa, conclusa peraltro non con un effettivo accordo ma solo con la deliberazione del Consiglio dei ministri, assunta ai sensi dell'art. 3, comma 3 decreto legislativo n. 281/1997.

Difatti, è necessario distinguere la necessità dell'intesa in sede di adozione del decreto ministeriale, prevista dalla normativa delegata, dall'omessa previsione legislativa dell'intesa, con riferimento all'emanazione del decreto legislativo sulla cui base è stato poi adottato il decreto ministeriale attuativo. La legge delega ha previsto, su quest'ultimo piano, l'acquisizione del mero parere della Conferenza unificata, e il vizio di tale previsione, nella parte in cui non si è richiesta viceversa l'intesa, non è stato sanato né legislativamente, né di fatto, essendo pacifico che il Governo non



abbia neppure ricercato l'intesa con il sistema regionale ai fini dell'adozione del decreto legislativo n. 219 del 2016. Ciò ha comportato che la proposta di accorpamento di Unioncamere, di cui il decreto ministeriale impugnato è attuazione, sia stata formulata sulla base di criteri legislativi contenuti nel decreto legislativo n. 219 del 2016 vincolanti, e come tali sottratti all'apprezzamento sia del proponente, sia, in particolare, delle autonomie regionali, quando queste ultime sono state coinvolte ai fini dell'intesa sul solo decreto ministeriale. La partecipazione del sistema regionale all'elaborazione delle linee guida fondanti ai fini dell'accorpamento è perciò del tutto mancata, con la conseguenza che la leale collaborazione ha potuto manifestarsi solo per la minima parte del decreto ministeriale non pregiudicata dai criteri normativi formulati dal decreto legislativo n. 219 del 2016.

*Sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.*

La Corte costituzionale, in giudizio avviato in via principale, con sentenza 13 dicembre 2017, n. 261, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219.

L'illegittimità veniva dichiarata perché l'art. 3, quarto comma, cit. disponeva che il decreto ministeriale per il riordino delle Camere di commercio fosse emanato previa acquisizione del parere della Conferenza permanente Stato-regioni, anziché previa intesa con la stessa Conferenza, in violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.

Veniva avanzato in tale sede anche il tema dell'illegittimità della norma di delega (cit. art. 10, comma 1, legge n. 124/2015); tale questione veniva dichiarata inammissibile per tardività essendo superato il termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma, Cost.

In assenza di termini per il giudizio incidentale di legittimità, questo Collegio, ritiene di dover riproporre la medesima questione, dichiarata inammissibile, in quanto non manifestamente infondata alla luce dell'orientamento assunto dalla giurisprudenza costituzionale (come indicato dalla stessa Corte costituzionale, con riferimento proprio all'argomento in oggetto, «i principi che consentono di dare corretta soluzione alla questione sono desumibili della sentenza n. 251 del 2016» *cf.* punto 2.6.4 sentenza n. 261/2017).

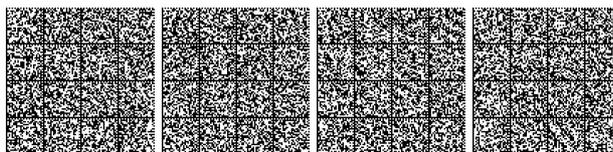
Ritiene dunque il Collegio che le censure di incostituzionalità possano rivolgersi sia alle disposizioni di delega che, per illegittimità derivata, alla legislazione delegata. La giurisprudenza costituzionale ha infatti già ritenuto ammissibile l'impugnazione della norma di delega, allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione tra Stato e regioni ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa anziché previo parere in sede di Conferenza (Corte cost. sentenza n. 251 del 2016).

Ricorrono poi i presupposti oggettivi per far valere il principio di leale collaborazione stante l'oggetto della riforma ordinamentale; che il riassetto generale della disciplina Camere di commercio sia materia ripartita tra prerogative statali e regionali è stato già chiaramente affermato dalla Corte costituzionale (sentenza 261/2017 punto 12.1.1) in quanto il catalogo dei compiti svolti da questi enti è riconducibile a competenze sia esclusive dello Stato, sia concorrenti e residuali delle regioni; in questo settore le competenze di ciascun soggetto appaiono inestricabilmente intrecciate.

Risultano infatti numerosi i profili in cui la riforma statale tocca attribuzioni legislative regionali stante la competenza generale spettante alle Camere di commercio e tenuto conto che le principali materie riferibili all'economia ed alle attività produttive (agricoltura, industria, artigianato, commercio, turismo) possono essere ascritte anche alla competenza regionale.

Peraltro l'attività delle Camere di commercio appare riconducibile alla nozione di «sviluppo economico», nozione che costituisce una espressione di sintesi che comprende e rinvia ad una pluralità di materie attribuite *ex art.* 117 Costituzione «sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia a quella concorrente, sia a quella residuale» (sentenza Corte costituzionale n. 165 del 2007); ne deriva che, se pure l'esistenza di esigenze di carattere unitario legittima l'avocazione allo Stato della potestà normativa per la disciplina degli enti camerali, resta ferma la necessità del rispetto del principio di leale collaborazione, mediante lo strumento dell'intesa (*cf.* sentenze Corte costituzionale n. 251 del 2016, n. 165 del 2007, n. 214 del 2006). In tale prospettiva infatti quando il legislatore delegato intende riformare istituti ed enti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa tra Stato e autonomie (*cf.* sentenza n. 251/2016 cit. punto 3).

Ne deve essere tratta la conseguenza che — posto che l'attività delle Camere di commercio incide su molteplici competenze, alcune anche di attribuzione regionale *ex art.* 117 Cost. — la riforma legislativa doveva concretizzarsi «nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie» (*cf.* sentenza n. 261/2017 cit., le cui argomentazioni nella medesima appaiono analogicamente applicabili alla questione sollevata).



In ragione di ciò il modulo ordinario di espressione della leale collaborazione va identificato nell'intesa presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province «contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento» (sentenza n. 261/2017 cit.).

In conclusione stante la natura delle materie incise dalle disposizioni censurate, attenendo le stesse a competenze statali e regionali inestricabilmente connesse, la norma di delega (art. 10, comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124) avrebbe dovuto prevedere — come presupposto per l'esercizio della delega — l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, istituito «cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.» i quali «finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze» (sentenza n. 251/2016 cit., dove si evidenzia che «il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione è stato correttamente individuato dalla norma nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il modulo della stessa, tenuto conto delle competenze coinvolte, non può invece essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma, ma va identificato nell'intesa»).

L'illegittimità della disposizione delegante (art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124) si ripercuote, in via immediata ed derivata per le stesse ragioni ora evidenziate, sulla legittimità costituzionale della norma delegata (art. 3, decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219) in forza della quale è stato adottato il decreto ministeriale 16 febbraio 2018, oggetto del giudizio *a quo*.

Va, quindi, dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la descritta questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'art. 3 decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 per violazione del principio di leale collaborazione nella funzione legislativa di cui agli articoli 5, 117, 120 Cost., poiché prevedono che l'esercizio delegato della potestà legislativa sia condotto all'esito di un procedimento nel quale l'interlocuzione fra Stato e regioni si realizzi (e si è realizzata) nella forma inadeguata del parere e non già attraverso l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni.

Ciò posto, il presente giudizio va sospeso e gli atti processuali trasmessi alla Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter):*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'art. 3, decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, nella parte in cui prevede il parere, anziché l'intesa, con riferimento al principio di leale collaborazione, nei termini evidenziati in parte motiva;*

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

*sospende il giudizio in corso;*

*dispone che a cura della segreteria la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

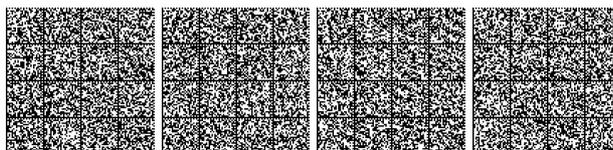
Giampiero Lo Presti, Presidente;

Maria Grazia Vivarelli, consigliere;

Luca De Gennaro, consigliere, estensore.

*Il Presidente: LO PRESTI*

*L'estensore: DE GENNARO*



## N. 185

*Ordinanza del 30 aprile 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Brindisi contro Ministero dello sviluppo economico e Unione delle Camere di commercio, industria artigianato e agricoltura - UNIONCAMERE.*

**Amministrazione pubblica - Camere di commercio - Legge delega al Governo sul riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Decreto legislativo di attuazione - Previsione del parere, anziché dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, nell'adozione del decreto legislativo.**

- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 10; decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), art. 3.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## (SEZIONE TERZA TER)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5556 del 2018, proposto da Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura di Brindisi, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Paolo Sisto, Sabina Ornella Di Lecce, con domicilio eletto presso lo studio Sabina Ornella Di Lecce in Roma, via V. Veneto, 7; contro Ministero dello sviluppo economico, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere, rappresentata e difesa dall'avv. Federico Tedeschini, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, largo Messico, 7;

nonché sul ricorso numero di registro generale 5557 del 2018, proposto da Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura di Brindisi, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Paolo Sisto, Sabina Ornella Di Lecce, con domicilio eletto presso lo studio Sabina Ornella Di Lecce in Roma, via V. Veneto, 7;

contro Ministero dello sviluppo economico;

per l'annullamento, previa sospensione cautelare,

1) del decreto ministeriale del Ministero dello sviluppo economico del 16 febbraio 2018, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 57, del 9 marzo 2018, e dei suoi allegati;

2) in particolare, dell'allegato B), nella parte in cui prevede la costituzione della Camera di commercio industria, artigianato e agricoltura di Brindisi-Taranto;

3) ove occorra, del decreto ministeriale 16 febbraio 2018, ed, in particolare, dell'art. 8, punto 4, in cui si decreta che «A far data dall'entrata in vigore del presente decreto cessa l'efficacia del decreto 8 agosto 2017»;

4) nonché, ove occorra, degli atti presupposti, connessi e/o consequenziali, ed, in particolare, della delibera n. 10 «Piani di cui all'art. 3 decreto legislativo n. 219/2016», approvata dall'Assemblea di Unioncamere con verbale n. 3 del 30 maggio 2017, con la quale si è deliberato: «di approvare i contenuti della proposta di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, la proposte di razionalizzazione delle sedi delle singole Camere di commercio nonché delle unioni regionali, la proposta di razionalizzazione e riduzione delle aziende speciali e la proposta di razionalizzazione organizzativa, ai sensi di quanto disposto dall'art. 3 del decreto legislativo n. 219/2016;

di dare mandato al Presidente ad apportare le modifiche e le integrazioni che dovessero rendersi necessarie o che dovessero pervenire dalle Camere di commercio in ordine ai piani concernenti la razionalizzazione delle sedi e la razionalizzazione organizzativa, nonché di modificare la denominazione delle camere di commercio e delle sedi legali conseguenti agli accorpamenti delle Camere di commercio che saranno proposte dalle camere interessate;

di trasmettere al Ministro dello sviluppo economico la proposta approvata»;

5) della proposta di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali delle Camere di commercio, allegata alla delibera di Unioncamere n. 10 del 30 maggio 2017;



6) della deliberazione del Consiglio dei ministri del giorno 8 febbraio 2018, con la quale il Ministro dello sviluppo economico è stato autorizzato ad adottare il decreto esaminato dalla Conferenza Stato-Regioni, recante: «Riduzione del numero di Camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale, a norma dell'art. 3, comma 4 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219»;

nonché per la declaratoria di nullità:

degli atti adottati dal Commissario *ad acta* per la costituzione della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Brindisi-Taranto, dott.ssa Claudia Sanesi, e, segnatamente:

a) determinazione commissariale n. 1 del 1° marzo 2018, avente ad oggetto «adozione della norma statutaria ai sensi dell'art. 10 legge n. 580/1993 e successive modificazioni e integrazioni e art. 4 decreto ministeriale 16 febbraio 2018», e dell'allegato avente ad oggetto: «Composizione del Consiglio camerale della Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Brindisi Taranto»;

b) determinazione commissariale n. 2 del 1° marzo 2018, avente ad oggetto «Avvio delle procedure ai sensi dell'art. 12 della legge n. 580/1993 e successive modificazioni e integrazioni e del decreto ministeriale 4 agosto 2011, n. 156). Approvazione avviso», nonché dello stesso avviso, avente ad oggetto: «Avvio procedura di costituzione del Consiglio della Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Brindisi Taranto»;

nonché degli atti presupposti, connessi e/o consequenziali, ancorché non conosciuti;

Visti i ricorsi ed i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti delle cause;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere e del Ministero dello sviluppo economico;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2019 il dott. Antonino Masaracchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

#### F A T T O

1. Con i ricorsi in epigrafe (del tutto identici) la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Brindisi, in persona del Presidente *pro tempore*, ha impugnato il decreto ministeriale 16 febbraio 2018 (recante «Riduzione del numero delle Camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale»), nonché i relativi atti connessi, nella parte in cui, in attuazione dell'art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016, recependo la proposta avanzata da Unioncamere (delibera del 30 maggio 2017), ha disposto l'accorpamento delle Camere di commercio di Brindisi e di Taranto, individuando in Taranto, anziché in Brindisi, la sede del nuovo ente.

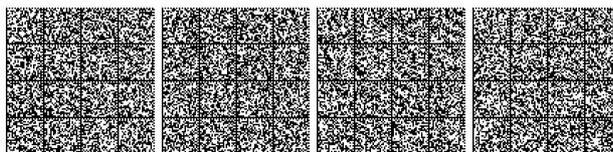
Il decreto ministeriale impugnato è identico al decreto ministeriale 8 agosto 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 19 settembre 2017, e sostituito dopo la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 261 del 2017, depositata il 13 dicembre 2017) che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 [...], nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché previa intesa con detta Conferenza».

A seguito della detta pronuncia il Ministero sottoponeva alla Conferenza Stato-Regioni un nuovo schema di decreto, analogo al precedente, ai fini del raggiungimento dell'intesa con gli enti regionali. La Conferenza, dopo un primo rinvio nella seduta del 21 dicembre 2017, esaminava il testo nella seduta dell'11 gennaio 2018: in tale occasione varie regioni formulavano obiezioni a seguito delle quali il verbale della seduta recava l'indicazione della «mancata intesa».

Successivamente, appurato il mancato raggiungimento di un'intesa, il Consiglio dei ministri, nella seduta dell'8 febbraio 2018, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del decreto legislativo n. 281 del 1997, autorizzava il Ministro dello sviluppo economico ad adottare il citato decreto.

2. Avverso il citato decreto ministeriale 16 febbraio 2018 la Camera di commercio di Brindisi ha articolato le seguenti doglianze:

violazione dell'art. 3, comma 3, del decreto legislativo n. 287 del 1997, per assenza di adeguata motivazione da parte del Consiglio dei ministri in sede di adozione del decreto ministeriale impugnato, a seguito del verbale di «mancata intesa» dell'11 gennaio 2018;



violazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, stante la natura regolamentare del decreto ministeriale impugnato il quale, tuttavia, non sarebbe stato adottato previo parere del Consiglio di Stato;

violazione dell'art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016, posto che proposta di Unioncamere, poi recepita dal Ministero con l'adozione del decreto ministeriale in questa sede impugnato, non avrebbe previamente effettuato alcuno «studio del territorio e della realtà geoeconomica», e non avrebbe dato conto di alcun «percorso motivazionale»;

eccesso di potere per carenza di motivazione e di istruttoria; disparità di trattamento: ciò, con riferimento al parametro dell'equilibrio economico-finanziario, nella specie non considerato, il quale avrebbe al contrario richiesto «una particolare attenzione ai dati contabili ed ai bilanci delle Camere di commercio accorpande, per verificare la fattibilità di tale operazione».

3. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dello sviluppo economico, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e l'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. 3263 del 2018 questo TAR, nel provvedere sulla domanda cautelare, ha disposto la riunione dei due ricorsi in epigrafe.

Alla pubblica udienza del 30 gennaio 2019 la causa è stata trattenuta in la decisione.

*Rilievo della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 124 del 2015 e dell'art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016.*

4. In virtù dell'art. 10 della legge n. 124 del 2015, è stata conferita delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, anche mediante la modifica della legge n. 580 del 1993 ed il conseguente riordino delle disposizioni che regolano la relativa materia.

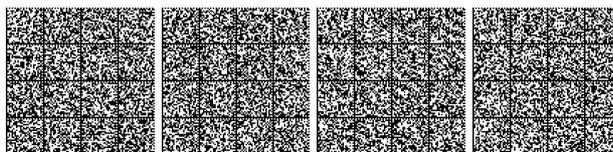
Segnatamente l'art. 10, comma 1, lettera *b*), della legge n. 124 del 2015 prevede che il legislatore delegato possa procedere alla «ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, con riduzione del numero dalle attuali 105 a non più di 60 mediante accorpamento di due o più Camere di commercio; possibilità di mantenere la singola Camera di commercio non accorpata sulla base di una soglia dimensionale minima di 75.000 imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese, salvaguardando la presenza di almeno una Camera di commercio in ogni regione, prevedendo la istituibilità di una Camera di commercio in ogni provincia autonoma e città metropolitana e, nei casi di comprovata rispondenza a indicatori di efficienza e di equilibrio economico, tenendo conto delle specificità geoeconomiche dei territori e delle circoscrizioni territoriali di confine, nonché definizione delle condizioni in presenza delle quali possono essere istituite le unioni regionali o interregionali».

L'esercizio della delega (art. 10, comma 2, cit.) doveva avvenire su proposta del Ministro dello sviluppo economico e, tra altro, «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Il Governo, «sentita la Conferenza unificata in data 29 settembre 2016», emanava il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, il quale all'art. 3 («Riduzione del numero delle Camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazioni delle sedi e del personale»), introduceva una procedura per l'emanazione di un decreto ministeriale che avrebbe dovuto realizzare la riduzione del numero delle Camere di commercio prevista nella legge di delega. In particolare era stabilito che Unioncamere (Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) dovesse trasmettere al Ministero una propria proposta di accorpamento, sulla base di criteri desunti dalla legge di delega o introdotti direttamente dal decreto legislativo, contemplando anche «un piano complessivo di razionalizzazione delle sedi delle singole Camere di commercio nonché delle Unioni regionali, con individuazione di una sola sede per ciascuna nuova Camera di commercio e con razionalizzazione delle sedi secondarie e delle sedi distaccate» (art. 3, comma 2, lettera *a*), del decreto legislativo n. 219 del 2016).

Sulla base della proposta di Unioncamere, il Ministero dello sviluppo economico ha da ultimo adottato il decreto ministeriale 16 febbraio 2018, a seguito dell'*iter* procedimentale sopra riportato; in virtù del citato decreto è stato disposto, tra l'altro, l'accorpamento delle Camere di commercio di Brindisi e di Taranto, con sede del nuovo ente in Taranto, avverso il quale la ricorrente propone l'impugnativa in epigrafe.

Alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e per i motivi che si esporranno *infra*, questo TAR dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 124 del 2015 (norma di delega) e dell'art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016 (norma delegata) ed intende pertanto sottoporli al sindacato della Corte costituzionale, per violazione del principio di leale collaborazione Stato-Regioni nell'esercizio della funzione legislativa (articoli 5, 117, 120 Cost.).



*Sulla rilevanza della questione di costituzionalità.*

5. La questione di costituzionalità è rilevante in quanto, come innanzi accennato, il decreto ministeriale 16 febbraio 2018 oggetto di gravame viene adottato in diretta applicazione dell'art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016, a sua volta emanato in ragione della delega contenuta nell'art. 10 della legge n. 124 del 2015, disposizioni della cui legittimità costituzionale si dubita.

Ne consegue che evidentemente l'eventuale declaratoria di illegittimità delle disposizioni legislative non solo influirebbe sulla disciplina in base alla quale giudicare la legittimità del decreto ministeriale impugnato ma farebbe venire meno, integralmente, la base legislativa che disciplina e legittima il contestato accorpamento delle Camere di commercio di Brindisi e di Taranto.

Di conseguenza, la risoluzione della questione di costituzionalità relativa alla disciplina avente forza di legge, sulla base della quale è stato adottato il richiamato decreto ministeriale, è presupposto necessario per la pronuncia definitiva di questo giudice.

*Sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.*

6. La Corte costituzionale, in giudizio avviato in via principale, con sentenza 13 dicembre 2017, n. 261, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo n. 219 del 2016. L'illegittimità è stata dichiarata perché l'art. 3, comma 4, cit. disponeva che il decreto ministeriale per il riordino delle Camere di commercio fosse emanato previa acquisizione del parere della Conferenza permanente Stato-Regioni, anziché previa intesa con la stessa Conferenza, in violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.

Veniva avanzato in tale sede anche il tema dell'illegittimità della norma di delega (art. 10, comma 1, della legge n. 124 del 2015); tale questione veniva dichiarata inammissibile per tardività essendo superato il termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma, Cost.

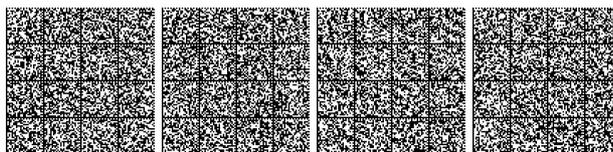
In assenza di termini per il giudizio incidentale di legittimità, questo Collegio, ritiene di dover riproporre la medesima questione, dichiarata inammissibile, in quanto non manifestamente infondata alla luce dell'orientamento assunto dalla giurisprudenza costituzionale (come indicato dalla stessa Corte costituzionale, con riferimento proprio all'argomento in oggetto, «i principi che consentono di dare corretta soluzione alla questione sono desumibili della sentenza n. 251 del 2016» *cf.* punto 2.6.4 della sentenza n. 261 del 2017).

Ritiene dunque il Collegio che le censure di incostituzionalità possano rivolgersi sia alle disposizioni di delega che, per illegittimità derivata, alla legislazione delegata. La giurisprudenza costituzionale ha infatti già ritenuto ammissibile l'impugnazione della norma di delega, allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione tra Stato e regioni ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa anziché previo parere in sede di Conferenza (Corte Cost., sentenza n. 251 del 2016).

Ricorrono poi i presupposti oggettivi per far valere il principio di leale collaborazione stante l'oggetto della riforma ordinamentale; che il riassetto generale della disciplina Camere di commercio sia materia ripartita tra prerogative statali e regionali è stato già chiaramente affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 261 del 2017, punto 12.1.1), in quanto il catalogo dei compiti svolti da questi enti è riconducibile a competenze sia esclusive dello Stato, sia concorrenti e residuali delle regioni; in questo settore le competenze di ciascun soggetto appaiono inestricabilmente intrecciate.

Risultano infatti numerosi i profili in cui la riforma statale tocca attribuzioni legislative regionali stante la competenza generale spettante alle Camere di commercio e tenuto conto che le principali materie riferibili all'economia ed alle attività produttive (agricoltura, industria, artigianato, commercio, turismo) possono essere ascritte anche alla competenza regionale.

Peraltro l'attività delle Camere di commercio appare riconducibile alla nozione di «sviluppo economico», nozione che costituisce una espressione di sintesi che comprende e rinvia ad una pluralità di materie attribuite ex art. 117 Cost. «sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia a quella concorrente, sia a quella residuale» (sentenza Corte costituzionale n. 165 del 2007); ne deriva che, se pure l'esistenza di esigenze di carattere unitario legittima l'avocazione allo Stato della potestà normativa per la disciplina degli enti camerali, resta ferma la necessità del rispetto del principio di leale collaborazione, mediante lo strumento dell'intesa (*cf.* sentenze Corte costituzionale n. 251 del 2016, n. 165 del 2007 e n. 214 del 2006). In tale prospettiva infatti quando il legislatore delegato intende riformare istituti ed enti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa tra Stato e autonomie (*cf.* sentenza n. 251 del 2016, cit., punto 3).



Ne deve essere tratta la conseguenza che — posto che l'attività delle Camere di commercio incide su molteplici competenze, alcune anche di attribuzione regionale ex art. 117 Cost. — la riforma legislativa doveva concretizzarsi «nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie» (*cf.* sentenza n. 261 del 2017, cit., le cui argomentazioni nella medesima appaiono analogicamente applicabili alla questione sollevata).

In ragione di ciò il modulo ordinario di espressione della leale collaborazione va identificato nell'intesa presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province «contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento» (sent. n. 261 del 2017, cit.).

In conclusione, stante la natura delle materie incise dalle disposizioni censurate, attenendo le stesse a competenze statali e regionali inestricabilmente connesse, la norma di delega (art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015) avrebbe dovuto prevedere — come presupposto per l'esercizio della delega — l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, istituto «cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.» i quali «finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze» (sent. n. 251 del 2016, cit., dove si evidenzia che «il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione è stato correttamente individuato dalla norma nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il modulo della stessa, tenuto conto delle competenze coinvolte, non può invece essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma, ma va identificato nell'intesa»).

L'illegittimità della disposizione delegante (art. 10 della legge n. 124 del 2015) si ripercuote, in via immediata e derivata per le stesse ragioni ora evidenziate, sulla legittimità costituzionale della norma delegata (art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016) in forza della quale è stato adottato il decreto ministeriale 16 febbraio 2018, oggetto del presente giudizio.

Va, quindi, dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la descritta questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, per violazione del principio di leale collaborazione nella funzione legislativa di cui agli articoli 5, 117, 120 Cost., poiché prevedono che l'esercizio delegato della potestà legislativa sia condotto all'esito di un procedimento nel quale l'interlocuzione fra Stato e regioni si realizzi (e si è realizzata) nella forma inadeguata del parere e non già attraverso l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Ciò posto, il presente giudizio va sospeso e gli atti processuali trasmessi alla Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, Sezione terza-ter,*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'art. 3 decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, nella parte in cui prevede il parere, anziché l'intesa, con riferimento al principio di leale collaborazione, nei termini evidenziati in parte motiva;*

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

*sospende il giudizio in corso;*

*dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Giampiero Lo Presti, Presidente;

Maria Grazia Vivarelli, consigliere;

Antonino Masaracchia, consigliere, estensore.

*Il Presidente:* LO PRESTI

*L'estensore:* MASARACCHIA



## N. 186

*Ordinanza del 3 maggio 2019 della Commissione tributaria provinciale di Genova  
sul ricorso proposto da Colucelli Carla Pasqua contro Equitalia Giustizia S.p.a.*

**Spese di giustizia - Contributo unificato nel processo civile, amministrativo e tributario - Importi dovuti - Obbligo per chi ha proposto un'impugnazione, anche incidentale, respinta integralmente o dichiarata inammissibile o improcedibile, di versare un ulteriore importo pari a quello dovuto per l'impugnazione stessa.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), art. 13, comma 1-*quater*.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI GENOVA

## SEZIONE 4

riunita con l'intervento dei signori:

Delucchi Marcello, Presidente e relatore;

Parentini Mirko, giudice;

Simonazzi Roberto, giudice.

ha emesso la seguente sentenza sul ricorso n. 1443/2018 depositato il 30 novembre 2018;

avverso invito al pagamento n. 1731/2018 contr.unif.civile - contro: Corte d'appello di Genova c/o Avvocatura dello Stato;

avverso invito al pagamento n. 1731/2018 contr.unif.civile - contro: Equitalia Giustizia S.p.a., viale di Tor Marancia 4 00147 Roma;

difeso da: Bruzzone Aldo, via N Bacigalupo 4 21 16122 Genova;

proposto dal ricorrente: Colucelli Carla Pasqua, via dei Mulini 10 16030 Cogorno GE;

difeso da: Granara Daniele, via Bosco 31/4 16100 Genova GE;

*Conclusioni*

Per la ricorrente:

Piaccia a codesta ecc.ma Commissione tributaria provinciale, disattesa e reietta ogni avversa eccezione, deduzione e istanza, annullare il sopra indicato invito al pagamento emesso da Equitalia Giustizia S.p.a. per conto del Ministero della giustizia — Corte d'appello di Genova, su incarico della Suprema Corte di cassazione, nel ricorso proposto nanti la Corte di cassazione, N.R.G. 26332/2015, — Colucelli Carla Pasqua contro la Città Metropolitana ed altri, previa sospensione dell'esecuzione e previa eventuale rimessione degli atti alla Corte costituzionale, come specificato nelle motivazioni esposte nel presente ricorso.

In ogni caso, con vittoria delle spese (anche generali), competenze ed onorari di giudizio.

Per Equitalia Giustizia:

per tutte le ragioni in fatto ed in diritto sopra esposte, si insiste affinché l'ecc.ma commissione adita voglia, previe le declaratorie e gli accertamenti del caso, *contrariis reiectis*, per tutti i motivi in atti:

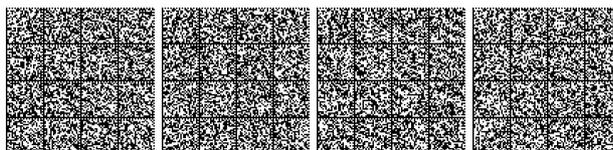
in via preliminare:

dichiarare il non luogo a provvedere sull'istanza di sospensione *ex adverso* proposta e/o respingerla in quanto inammissibile e/o improcedibile e/o improvata e/o infondata sia in fatto sia in diritto;

sempre in via preliminare:

accertare e dichiarare la tardività e/o l'inammissibilità e/o l'improcedibilità dell'opposizione proposta, anche ai sensi dell'art. 19, decreto legislativo n. 546/1992; in via principale, nel merito:

rigettare integralmente l'opposizione e le domande avversarie in quanto inammissibili e/o improcedibili e/o infondate ed improvate in fatto ed in diritto, assolvendo l'esponente da ogni domanda pregiudizievole formulata nei suoi confronti, con vittoria di spese, diritti e onorari del presente procedimento.



### *Svolgimento del processo*

In esito ad un contenzioso svoltosi in sede civile nei confronti della Provincia di Genova, riguardante l'impugnativa del diniego della ricostituzione del proprio rapporto di lavoro, che aveva visto Carla Pasqua Colucelli soccombere nei due gradi di merito e nel giudizio di Cassazione, nel quale ultimo era stata «... riconosciuta la sussistenza delle condizioni a carico della ricorrente per il versamento dell'ulteriore importo previsto dall'art. 13, comma 1-*bis* e 1-*quater* del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002», Equitalia Giustizia S.p.a., per conto di quel Ministero, invitò la predetta al pagamento della somma di € 2.072 per il titolo di cui innanzi (ossia € 1.036 a titolo di contributo unificato ed ulteriori € 1.036 ai sensi dell'art. 13, comma 1, *quater*).

Avverso tale provvedimento propose ricorso in questa sede la Colucelli eccependo che la controversia, riguardando il pubblico impiego e rientrando essa ricorrente nei relativi parametri reddituali, doveva ritenersi esente dal contributo, così come previsto dall'art. 9, comma 1-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115.

Per quanto atteneva il giudizio per Cassazione — aggiunse — l'esame di detta disposizione (secondo cui nei processi riguardanti il pubblico impiego le parti titolari di un reddito imponibile di particolare entità sono soggette al contributo unificato nella misura di cui all'art. 13, comma 1, lettera *a*) e comma 3 «... salvo che per i processi dinanzi alla Corte di cassazione in cui il contributo è dovuto nella misura di cui all'art. 13, comma 1») autorizzava a ritenere che il legislatore avesse inteso, per la misura di quel contributo, riferirsi al comma 1 ed agli importi ivi indicati (€ 518) e non a quelli (raddoppiati) previsti del comma 1-*bis* (€ 1.036).

Diversamente opinando — rilevò — l'art. 9 citato sarebbe entrato in conflitto con l'art. 3 della Costituzione perché l'irrazionale parificazione ai fini del contributo di posizioni diverse (rapporti di lavoro, favoriti rispetto agli altri, soggetti a trattamento comune) avrebbe contrastato con il principio di eguaglianza.

In subordine rilevò che, a tutto concedere, la somma originariamente dovuta sarebbe stata pari ad € 518 quale contributo unificato; per cui il raddoppio previsto dall'art. 13, comma 1-*quater*, avrebbe comportato il pagamento della somma di € 1.036 anziché di € 2.072 avversariamente pretesa.

Equitalia Giustizia, costituitasi, eccepì l'inammissibilità del ricorso in quanto proposto contro un atto (l'invito a pagamento) non impugnabile, non contenendo alcuna pretesa tributaria suscettibile di produrre effetti immediati nella sfera patrimoniale della contribuente.

Nel merito rilevò di aver operato nel pieno rispetto della normativa regolante il recupero delle spese di giustizia prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002. Il pagamento del doppio del contributo unificato era stato deciso dalla Corte di cassazione con sentenza; ed il carattere sanzionatorio della disposizione — volta a scoraggiare impugnazioni pretestuose o dilatorie ancorché relative a contenziosi in materia di lavoro — escludeva ogni sospetta violazione dell'art. 3 della Costituzione.

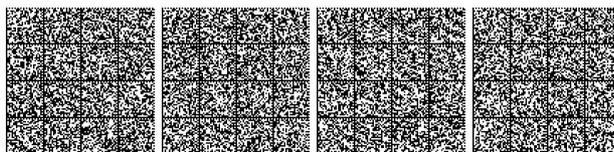
La misura base del contributo — aggiunse — era (ed è) previsto dall'art. 13, comma 1-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002; onde, avuto riguardo alla natura del procedimento svoltosi dinanzi alla Corte di cassazione, il contributo non raddoppiato era pari ad € 1.036,00 anziché ad € 518,00 come preteso dalla ricorrente.

All'udienza odierna la presente vertenza è stata trattenuta in decisione e definita come da dispositivo.

### *Motivi della decisione*

1. — *Infondata è l'eccezione di inammissibilità del ricorso, formulata da Equitalia Giustizia, per essere stato proposto nei confronti di un atto non impugnabile.*

Da tempo si registra una evoluzione giurisprudenziale che interpreta in chiave estensiva l'art. 19 del decreto legislativo n. 546/92 (contenente una elencazione specifica di atti impugnabili dinanzi alle commissioni); per la quale sono qualificabili come avvisi di accertamento o di liquidazione (e quindi impugnabili ai sensi dell'art. 19 del decreto legislativo n. 546/1992) tutti quegli atti con cui l'amministrazione comunica al contribuente una pretesa tributaria ormai definita, ancorché tale comunicazione non si concluda con una formale intimazione di pagamento, sorretta dalla prospettazione in termini brevi dell'attività esecutiva (*cf.* Cassazione 11 febbraio 2015, n. 2616 con riferimento ad un invito bonario a versare quanto dovuto, non assumendo alcun rilievo la mancanza della formale dizione «avviso di liquidazione» o «avviso di pagamento»).



In quei casi — si è sostenuto — l'impugnazione da parte del contribuente di un atto non espressamente indicato dall'art. 19 ma che, tuttavia, sia espressivo di una pretesa tributaria ormai definita, è una facoltà e non un onere, costituendo un'estensione della tutela accordatagli.

Tale è l'ipotesi del caso di specie. L'atto impugnato costituisce infatti un vero e proprio invito a pagamento contenente l'importo, le modalità ed i termini della corresponsione del tributo; elementi tutti che denotano una chiara pretesa dell'ufficio nei confronti della Colucelli avverso la quale la stessa ha del tutto legittimamente ritenuto di ricorrere in questa sede senza attendere di essere raggiunta da atti pretensivi ulteriori.

2. — *Parimenti infondata è la pretesa della Colucelli di non corrispondere alcun importo a titolo di contributo in considerazione delle proprie condizioni reddituali e della natura lavoristica del rapporto addotta in giudizio. La Colucelli ha infatti solo allegato ma non dimostrato le proprie condizioni economiche per fruire dell'esenzione; e l'insussistenza di tali condizioni è stata contestata dalla resistente che l'ha riconosciuta irrilevante e «comunque infondata» (v. pag. 4 delle controdeduzioni).*

3. — *Detto questo la debenza del pagamento del contributo si pone con esclusivo riferimento alla sua misura:*

a) se, di base, nell'importo di € 518 così come previsto dall'art. 13, comma 1, lettera d) del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/02, richiamato dall'art. 9, comma 1-bis;

b) oppure, sempre di base, se nell'importo di € 1.036, a seguito del raddoppio previsto in via generalizzata per i procedimenti dinanzi alla Corte di cassazione.

Sulla somma individuata, poi, la Colucelli dovrebbe corrispondere il doppio ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater* (e quindi o € 1.036 o € 2.072) poiché essa si è vista rigettare dalla Corte di cassazione il ricorso proposto avverso la sentenza della Corte di appello di Genova. In quell'occasione la S.C. aveva infatti dichiarato «... la sussistenza delle condizioni, a carico della ricorrente, per il versamento dell'ulteriore importo previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, art. 13, commi 1-bis ed 1-*quater*», vale a dire il doppio del contributo unificato dovuto (Cass. sez. lavoro 15 marzo 2017, n. 6779).

In conclusione la Colucelli dovrebbe corrispondere comunque un raddoppio del contributo unificato in conseguenza dell'esito infruttuoso del proprio ricorso alla Corte di cassazione sull'importo da determinarsi o in € 518 o in € 1.036.

4. — Ritiene la Commissione che l'art. 13, comma 1-*quater* cit. confligga con alcune disposizioni della Costituzione; e che quindi la questione, prospettata nei sensi di cui *infra*, debba essere sottoposta alla valutazione della Corte costituzionale.

Il presupposto dell'obbligo del versamento del raddoppio del contributo unificato è costituito dal mero fatto oggettivo del rigetto integrale o della definizione in rito, negativa per l'impugnante, del gravame (*cf.* Cassazione 13 maggio 2014, n. 10306); e la *ratio* di tale disposizione va individuata, secondo la prevalente giurisprudenza, nella finalità di scoraggiare impugnazioni dilatorie o pretestuose (*cf.* Cassazione 2 luglio 2015, n. 13636).

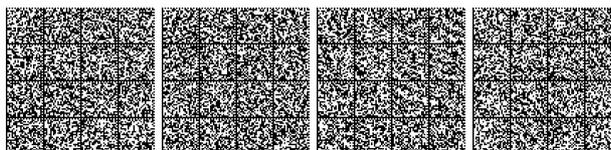
Quale sia la natura del contributo è oggetto di discussione. La giurisprudenza della Cassazione oscilla tra il carattere «latamente sanzionatorio» (*cf.* Cassazione ord. nn. 23980 e 15111 del 2018) e la «natura tributaria» della prestazione imposta (*cf.* Cassazione ordinanza n. 15166/2018). A favore della prima sembra aderire la giurisprudenza della Corte costituzionale per la quale si tratta di una «misura eccezionale e lato sensu sanzionatoria» (v. Corte costituzionale n. 18/2018); a favore della seconda sono stati sottolineati la doverosità della prestazione ed il collegamento di questa ad una pubblica spesa, quale è quella del servizio giudiziario con riferimento ad un presupposto economicamente rilevante (v. Corte costituzionale sentenza n. 120/2016; Cassazione 17 maggio 2018, n. 12103).

4.1. — *Ove al contributo raddoppiato venisse attribuita natura sanzionatoria la norma di che trattasi contrasterebbe con gli articoli 3, 24, 25 e 111 della Costituzione.*

Una sanzione dovrebbe presupporre un precetto imperativo, un dovere giuridico disatteso, una condotta oggetto di riprovazione.

Inoltre la norma precettiva — la cui violazione dovesse essere sanzionata — dovrebbe soggiacere ai principi di tipicità e determinatezza previsti dall'art. 25 della Costituzione, applicabile anche alle fattispecie sanzionate in via amministrativa (*cf.* C. Stato 12 ottobre 2018, n. 5883); mentre nello specifico una norma siffatta non sembra esistere (e ciò in contrasto con l'art. 25 della Costituzione). Il legislatore ha infatti previsto una sanzione non già per reprimere la violazione di una regola di condotta bensì per contrastare l'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito; sanzionandone la fruizione in funzione degli esiti.

Né varrebbe individuare una condotta riprovevole nell'abuso del diritto il quale, applicato al processo, consisterebbe in un distorto utilizzo dello strumento processuale; per cui la sanzione fungerebbe da deterrente di impugnazioni dilatorie e strumentali. A ciò potrebbe agevolmente risponderci che tali non sono quelle semplicemente non accolte,



poiché si può soccombere interamente ma aver usato correttamente e diligentemente del processo, come soccombere solo parzialmente ed averne abusato; si può soccombere avendo incolpevolmente confidato in una giurisprudenza costantemente orientata, poi inaspettatamente cambiata, così come si può soccombere per aver tentato di offrire in sede di legittimità nuove opzioni interpretative poi disattese.

Il solo fatto del rigetto o dell'inammissibilità dell'impugnazione non significa che il diritto di difesa sia stato esercitato con modi e/o intenti pretestuosi o dilatori; senza considerare che il suo esercizio consiste proprio nella possibilità di adire tutti i gradi di giudizio per cercare di ottenere una pronuncia favorevole. Non sembra quindi costituzionalmente corretto sanzionare il tentativo di ricerca di una sentenza vittoriosa con l'applicazione del raddoppio del contributo.

Dall'analisi, poi, dei più recenti strumenti deflattivi posti a tutela della funzionalità del sistema giustizia (si pensi ad esempio al potere conferito al giudice di condannare di ufficio il soccombente al pagamento di una somma equitativamente determinata; art. 96, comma 3, c.p.c.) si ricava la necessità che, per la loro applicazione, debba esistere una qualche colpevolezza da parte del fruitore: o nell'insistere «in tesi giuridiche già reputate manifestamente infondate dal giudice» precedente (cfr: Cassazione 18 novembre 2014, n. 24546), o nell'aver violato «... quel grado minimo di diligenza che consente di avvertire facilmente l'infondatezza o inammissibilità della propria domanda» (cfr: SS.UU. 20 aprile 2018, n. 9912) posto che «non è sufficiente la mera infondatezza anche manifesta delle tesi prospettate» (cfr: SS.UU. 11 dicembre 2007, n. 25831; Cass. 18 gennaio 2010, n. 654) per integrare una condotta abusante.

Occorre quindi la sussistenza di un elemento ulteriore che non sia il mero rigetto della domanda perché sia considerato «... meritevole di sanzione punitiva l'abuso dello strumento processuale in sé, anche a prescindere dal danno procurato all'avversario e da una richiesta di questi» (cfr. Cassazione 19 aprile 2016, n. 7726).

Invece la misura del raddoppio, applicata automaticamente senza distinguere tra le varie ipotesi di soccombenza, accomunando difese pretestuose a difese più che legittime, costituisce una sanzione irragionevole finendo per punire indiscriminatamente chiunque si sia comunque difeso ed abbia perso a prescindere; e ciò in contrasto con la giurisprudenza della S.C., per la quale «agire in giudizio per far valere una pretesa che alla fine si rivela infondata non costituisce condotta di per sé rimproverabile» (così Cassazione 30 novembre 2012, n. 21570) in violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione.

E per quanto possa occorrere non risulta dalla lettura della sentenza — che, seppur non prodotta dalle parti, può essere liberamente esaminata sul sito web della Cassazione e che quindi fa parte del notorio conoscibile dal giudice — che la condotta della Colucelli sia stata particolarmente abusante; e soprattutto che nel giudizio di legittimità la stessa abbia agito con la consapevolezza del proprio torto.

Ulteriore profilo di irragionevolezza è poi il fatto che nel caso specifico il raddoppio sia stato disposto all'esito del giudizio di cassazione; ricorso quest'ultimo sempre ammesso ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost. Penalizzare la fruizione di tale strumento *ad eventum litis* finirebbe inevitabilmente per disincentivarne il ricorso.

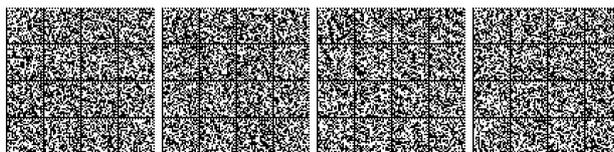
E va aggiunto che siffatta previsione discrimina tra utenti della giustizia (art. 3 della Costituzione) poiché quelli ricchi possono trovare conveniente accettare l'alea della tassazione elevata a fronte della prospettiva di ottenere un rilevante beneficio economico all'esito eventualmente favorevole del giudizio; mentre quelli poveri potrebbero ritenere non conveniente il rischio del raddoppio e quindi rassegnarsi a non difendersi.

4.2. — *Ove al contributo raddoppiato venisse attribuita natura esclusivamente tributaria la norma di che trattasi contrasterebbe con gli articoli 3, 24, 53 e 111 della Costituzione.*

La misura del contributo, se inteso come prestazione tributaria imposta, non risulta tanto connessa all'effettiva fruizione del servizio-giustizia (come invece accade per il contributo unificato ordinario) quanto piuttosto al risultato ottenuto.

In sostanza viene colpito maggiormente colui che impugna una sentenza e perde rispetto a colui che impugna e vince; e ciò sembra costituire una violazione del principio della capacità contributiva poiché l'applicazione del raddoppio risulta del tutto avulsa dal collegamento prestazione imposta/consistenza economica del fruitore (cfr: Corte costituzionale n. 155/01 e Corte costituzionale n. 156/01) di cui all'art. 53 della Costituzione.

Non ignora la commissione che la Corte costituzionale, nel passato, ha affermato che il principio di capacità contributiva non si applica alle tasse ma solamente alle imposte; e che proprio in tema di tributi giudiziari esso «...ha ... riguardo soltanto a prestazioni di servizi il cui costo non si può determinare divisibilmente»; per cui «... non concerne ... quelle spese giudiziarie la cui entità è misurabile per ogni singolo atto, e che quindi possono gravare individualmente su chi vi ha dato occasione; ed è richiamabile solo per la spesa della organizzazione generale dei servizi giudiziari, che è sostenuta dallo Stato nell'interesse indistinto di tutta la collettività, e che, di conseguenza, indistintamente su tutta la collettività deve gravare, in proporzione della capacità contributiva di ognuno dei suoi membri» (cfr: Corte costituzionale 18 marzo 1964, n. 30)



Nelle tasse, contrariamente a quanto avviene nelle imposte, sarebbe identificabile colui che ha dato luogo alla spesa pubblica fruendo dello specifico servizio. Si tratterebbe, poi, di una spesa divisibile; e tale qualificazione giustificerebbe l'applicazione di un criterio di giustizia distributiva basato sul costo del servizio piuttosto che l'applicazione del principio di capacità contributiva.

Va detto, intanto, che tale orientamento non è condiviso dalla recente dottrina; la quale ha posto in rilievo come la copertura costituzionale potrebbe non essere necessaria solo per i servizi pubblici non essenziali per i quali sono ammissibili modalità di finanziamento che prescindono dalla capacità contributiva di chi li usa, ma si basano sul principio del beneficio.

Poiché, peraltro, il servizio, come quello della giustizia, è essenziale e quindi costituzionalmente garantito, non dovrebbero esservi ragioni per non applicare il principio di capacità contributiva agli oneri che ne consentono il funzionamento. I servizi pubblici essenziali, anche se divisibili, devono infatti essere assicurati a tutti; per cui la relativa spesa, assumendo natura pubblica, non dovrebbe ricadere solo sul singolo fruitore del servizio, bensì su tutta la collettività.

E lo stesso legislatore, del resto, parametrando la misura del contributo di base al valore economico della causa, sembra aver considerato in qualche misura la capacità economica del fruitore posto che il servizio/giustizia viene comunque impegnato a prescindere dal valore economico in contesa.

Detto orientamento è condiviso da questa commissione; che quindi ritiene il raddoppio contrastare con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione.

In ogni caso, anche nell'ipotesi in cui le tasse giudiziarie (e nello specifico il contributo unificato) non godessero di detta copertura costituzionale e che per la loro commisurazione valesse il principio costituito dal costo del servizio assicurato al fruitore, il meccanismo del raddoppio apparirebbe del tutto irrazionale posto che uno stesso utente si vedrebbe obbligato a pagare di più se avesse avuto torto rispetto a quel che avrebbe dovuto pagare se avesse avuto ragione; e ciò pur avendo impegnato ugualmente l'organizzazione giudiziaria (art. 3 della Costituzione).

Anzi, l'impegno processuale profuso (ed i costi connessi all'impegno) nel dichiarare inammissibile una impugnazione (si pensi ad un appello o ad un ricorso per cassazione tardivi) il più delle volte è ben inferiore rispetto all'impegno profuso nella riforma di una sentenza impugnata conseguente all'accoglimento di una impugnazione; per attuare la quale è di solito necessario l'esame del materiale probatorio se non la rinnovazione o l'espletamento di una faticosa istruttoria (si pensi all'appello) e la disamina di numerosi motivi (si pensi al giudizio per cassazione).

Tra l'altro non si comprende perché mai il raddoppio dovrebbe applicarsi solo nella fase dell'impugnazione e del ricorso per cassazione e non nel giudizio di primo grado, posto che anche in quest'ultima ipotesi il servizio ha un costo che non si vede perché dovrebbe essere distribuito in maniera diversa da quella degli altri gradi.

Se poi lo scopo fosse quello di disincentivare le impugnazioni il meccanismo configgerebbe con il diritto di difesa, costituzionalmente garantito (art. 24 della Costituzione) in tutte le articolazioni processuali di una vicenda.

Vale, anche in questo caso, il rilievo formulato nel paragrafo precedente, di irragionevolezza della previsione di un raddoppio all'esito del giudizio di cassazione; ricorso quest'ultimo sempre ammesso ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost. Penalizzare la fruizione di tale strumento *ad eventum litis* finirebbe inevitabilmente per disincentivarne il ricorso.

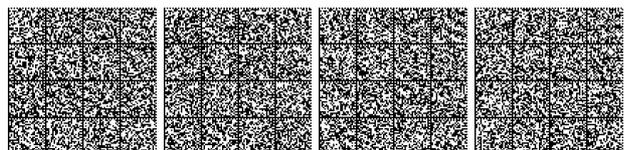
Conclusivamente suddividere un costo del servizio *ad eventum litis* pare alla commissione contrastare con il principio di razionalità che informa il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione discriminando irragionevolmente gli stessi impugnanti in relazione all'esito della loro impugnazione.

5. — *Pare alla commissione che la questione prospettata non sia manifestamente infondata per le ragioni suesposte; e che la stessa sia rilevante ai fini del decidere perché, ove la norma denunciata fosse riconosciuta incostituzionale, la Colucelli non dovrebbe corrispondere il doppio del contributo comunque venisse determinato; e l'atto impugnato per ciò solo dovrebbe essere dichiarato illegittimo e conseguentemente annullato in parte qua.*

Si impone quindi la rimessione degli atti alla Corte costituzionale con conseguente sospensione del presente procedimento sino all'esito del giudizio di costituzionalità.

P. Q. M.

*La Commissione tributaria provinciale di Genova, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di costituzionalità dell'art. 13, comma 1-quater del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 per contrasto con gli articoli 3, 24, 25, 53 e 111 della Costituzione;*



*Sospende il giudizio in corso;*

*Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonchè al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Genova, 15 aprile 2019

*Il Presidente estensore: DELUCCHI*

19C00299

N. 187

*Ordinanza del 20 maggio 2019 della Corte di cassazione  
sul ricorso proposto da P.M. contro A.T.B. Servizi Spa*

**Lavoro - Personale addetto ai pubblici servizi di trasporto in regime di concessione - Disciplina del rapporto di lavoro - Previsione della sanzione disciplinare della retrocessione di qualifica.**

- Regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148 (Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro con quelle sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione), artt. 37, comma primo, numero 5, 44 e 55, comma secondo, dell'Allegato A.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi signori magistrati:

- dott. Giuseppe Bronzini - presidente;
- dott. Paolo Negri Della Torre - consigliere;
- dott. Federico Balestrieri - consigliere;
- dott. Federico De Gregorio - relatore consigliere;
- dott. Antonella Pagetta - consigliere,

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso 3038-2015 proposto da:

P.M. domiciliato in Roma piazza Cavour presso la cancelleria della Corte Suprema di Cassazione, rappresentato e difeso dall'avvocato Luciano Della Vite;

Ricorrente contro A.T.B. Servizi S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, via di Ripetta n. 22, presso lo studio dell'avvocato Gerardo Vesci, che la rappresenta e difende unitamente agli avvocati Matteo Golferini, Margherita Caggese;

Controricorrente avverso la sentenza n. 327/2014 della Corte d'appello di Brescia, depositata il 10 luglio 2014 R.G.N. 60/2013;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 19 febbraio 2019 dal consigliere dott. Federico De Gregorio;

Udito il pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale dott. Carmelo Celentano che ha concluso per il rigetto del ricorso;

Udito l'avvocato Sergio Gandi per delega verbale avvocato Margherita Caggese.



*Fatti di causa*

Il sig. M.P., dipendente di ATB Servizi S.p.a., concessionaria di servizio pubblico di trasporto, chiese al giudice del lavoro di Bergamo di essere reintegrato nel profilo professionale di addetto all'esercizio con parametro retributivo 193 e di dichiarare la cessazione di ogni effetto della proroga del termine previsto per gli aumenti retributivi contrattualmente previsti, il tutto con decorrenza 23 luglio 2009, data in cui l'azienda gli aveva inflitto la sanzione disciplinare della retrocessione di due gradi nella carriera (perciò retrogradazione al parametro retributivo 175 e assegnazione del profilo di operatore di esercizio), prevista dall'art. 37 allegato A al regio decreto n. 148/1931, nonché la correlata sanzione di cui all'art. 44 dello stesso regio decreto, ossia in aggiunta la «proroga del termine normale per l'aumento della retribuzione, per la durata di mesi sei, con riguardo a tutti gli aumenti retributivi spettanti dopo quello che sarà per primo ritardato a seguito dell'applicazione della retrocessione disposta» con lo stesso provvedimento.

Il giudice adito, ritenuto che l'attore non contestava il merito della sanzione inflittagli, ma quale unico motivo della domanda la legittimità costituzionale delle citate norme di cui al suddetto decreto 148, per contrasto con gli articoli 3 e 35 della Costituzione, rigettava il ricorso, ritenendo la manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale.

Il P. impugnava la suddetta pronuncia, sostenendo l'erroneità della decisione.

La società convenuta resisteva all'interposto gravame, spiegando a sua volta appello incidentale, chiedendo la riforma della sentenza impugnata nella parte in cui aveva respinto l'eccezione di inammissibilità della domanda, dal momento che l'unica censura svolta dal lavoratore in ordine alle sanzioni irrogategli era l'eccezione d'incostituzionalità.

La Corte d'appello di Brescia con sentenza n. 327 in data 27 giugno 2014, pubblicata il successivo 10 luglio, rigettava l'appello principale e quello incidentale, dichiarando compensate le spese relative al secondo grado del giudizio.

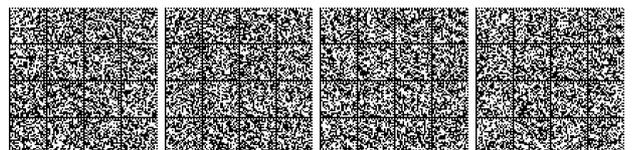
La Corte territoriale osservava che, come correttamente già rilevato dal primo giudicante, il lavoratore non aveva contestato la sussistenza dell'illecito disciplinare (fatto accaduto il 6 novembre 2008 nell'esercizio delle mansioni di controllore, per cui il P. era stato rinviato a giudizio, con successiva applicazione della pena ex art. 444 del codice di procedura penale, in ragione di mesi undici di reclusione), ma aveva chiesto la rimozione degli effetti delle anzidette sanzioni, sostenendo, incidentalmente, l'illegittimità delle stesse, siccome risultando incostituzionali le norme che le prevedevano.

La corte d'appello, quindi, condivideva la qualificazione della domanda negli anzidetti termini, per cui la stessa era stata ritenuta ammissibile. Infatti, l'accertamento dell'illegittimità costituzionale delle norme di cui al regio decreto n. 148 del 1931 non era il *petitum* diretto della domanda, ma lo strumento per ottenere quel determinato *petitum*, inteso come il bene della vita che si intende conseguire, ossia la reintegrazione del profilo professionale di addetto all'esercizio con parametro retributivo 193 e la cessazione della proroga del termine per l'aumento stipendiale.

Tanto bastava, ad avviso della Corte bresciana, per ritenere l'infondatezza dell'appello incidentale. Non essendo stata riproposta la questione della giurisdizione, occorreva quindi passare al merito del gravame, però giudicato anch'esso infondato, condividendo la corte distrettuale le argomentazioni del giudice di primo grado in ordine alla assoluta specialità, sia pure residuale, della disciplina dettata dal suddetto regio decreto, di modo che non sarebbe manifestamente irragionevole o palesemente arbitrario il mantenimento di un regime speciale riservato agli autoferrotranvieri. In particolare, si richiamava l'insegnamento della Corte costituzionale, la quale in relazione all'art. 3 della Costituzione aveva chiarito che il rapporto di lavoro degli addetti ai pubblici servizi di trasporto in regime di concessione costituisce una forma intermedia tra l'impiego pubblico e quello privato ed è appunto assoggettato alla normativa speciale di cui al regio decreto, giusta la sentenza n. 190 del 2000 pronunciata dalla Consulta, nonché le ordinanze della stessa n. 439 del 2002 e n. 301 del 2004. La specialità del rapporto era giustificata dall'interesse collettivo, ritenuto preminente, al buon funzionamento e all'efficienza del servizio pubblico del trasporto, avuto riguardo alle variegate multiformi tipologie di gestione da parte di aziende autonome o da parte di soggetti privati, tutti in regime di concessione e con poteri derivanti dal trasporto di concessione in ordine anche alla sicurezza e alla polizia di trasporti.

Alla luce della specialità del rapporto, era dunque condivisibile l'affermazione del primo giudicante, secondo cui proprio la permanenza nell'ordinamento della specialità del rapporto faceva sì che la scelta discrezionale del legislatore di non intervenire, modificandola, sulla speciale regolamentazione delle sanzioni disciplinari per i dipendenti delle aziende — in mano pubblica o privata — di trasporto non era censurabile sul piano costituzionale, non essendo manifestamente irragionevole o palesemente arbitraria.

Non residuava, quindi, alcuno spazio per un paragone comparativo tra la disciplina in esame, ed in particolare la parte normativa concernente le anzidette sanzioni, con quella di lavoratori subordinati privati o dei lavoratori pubblici. Infatti, il principio di eguaglianza ex art. 3 della Costituzione non era invocabile proprio per la diversità della materia



in questione, inerente al rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri, rispetto al rapporto di lavoro di diritto privato e al rapporto di lavoro alle dipendenze di pubbliche amministrazioni. Ed invero non era prospettabile una violazione dell'art. 3, occorrendo in proposito soltanto lo stesso trattamento per le situazioni identiche, ma non anche parità di trattamento riguardo a situazioni diverse.

Secondo la corte territoriale, era altresì manifestamente infondata l'eccezione d'incostituzionalità dell'anzidetta normativa in relazione all'art. 35, comma primo, della Costituzione. Infatti, la questione andava esaminata non in relazione al diritto alla qualifica e alla violazione dello stesso, bensì sotto il profilo della legittimità costituzionale di una sanzione disciplinare comportante, in funzione punitiva, una retrocessione in carriera e quindi una sanzione diversa da quelle prevista dalla legge nell'ambito degli altri rapporti di lavoro, pubblici e privati, retrocessione in carriera, la quale ad ogni modo non restava bloccata, potendo comunque progredire. Ad avviso della Corte, inoltre, l'art. 35 della Costituzione, tutelando il diritto, alla formazione e alla elevazione professionale dei lavoratori, non aveva introdotto limiti al legislatore in materia di sanzioni disciplinari, di modo che il suo richiamo non appariva pertinente.

Era chiaro, poi, che la specialità del rapporto comportava diverso trattamento, anche sotto tale profilo, rispetto ai dipendenti privati e pubblici.

La corte di merito condivideva anche l'affermazione del primo giudicante, secondo cui, pur volendosi ipotizzare una limitazione del diritto quesito alla qualifica, si tratterebbe comunque di una limitazione temporale, visto che l'art. 44, ultimo comma, del citato regio decreto n. 148, prevedeva la possibilità di ottenere la reintegrazione, trascorso almeno un anno dalla retrocessione, per gli agenti ritenuti meritevoli, donde la restituzione a ciascuno della qualifica in precedenza rivestita, fermi restando gli effetti della pena accessoria della proroga e restando pure salva la facoltà dell'azienda di farne cessare la ripercussione ai sensi del terzo e quarto comma dell'art. 43. Né poteva assumere rilevanza che il giudizio sulla meritevolezza fosse riservato al datore di lavoro, laddove in caso di ingiustificata negazione dell'istanza di reintegrazione restava comunque assicurato il diritto del lavoratore di rivolgersi al giudice per far valere le proprie ragioni.

Infine, la corte distrettuale rilevava come la retrocessione fosse meno afflittiva del licenziamento o, con riferimento agli autoferrotranvieri, della destituzione, sanzione la cui legittimità era fuori discussione.

Avverso la succitata sentenza d'appello ha proposto ricorso per cassazione il sig. M.P. come da atto notificato il 5 gennaio 2015, affidato a quattro motivi, cui ha resistito A.T.B. Servizi S.p.a., mediante controricorso notificato a mezzo p.e.c. in data 11 febbraio 2015, nonché tramite ufficiale giudiziario in data 12-13 febbraio 2015, in seguito illustrato da memoria depositata in vista dell'adunanza in camera di consiglio fissata per il giorno 17 ottobre 2018.

All'esito di detta adunanza, quindi, il collegio ha ritenuto necessaria la trattazione in pubblica udienza come da relativa ordinanza.

### *Ragioni dell'ordinanza*

Con il primo motivo, formulato ai sensi dell'art. 360, comma I, n. 3 del codice di procedura civile, il ricorrente ha denunciato la violazione degli articoli 2, 3, 4 e 35, comma I della Costituzione, la cui disciplina si assume in contrasto con quella invece dettata dagli articoli 37, comma I, n. 5, e 44 dell'allegato A al regio decreto n. 148 del 1931.

Violazione diritto al lavoro (che si attua non solo attraverso la salvaguardia delle posizioni economiche, ma anche e soprattutto con la garanzia di diritti fondamentali inerenti al rapporto di lavoro, tra i quali senz'altro pure il diritto alla qualifica. La qualifica in realtà costituisce il criterio di identificazione del tipo di prestazione espletabile dal lavoratore e discende congiuntamente sia dall'astratta formazione tecnico professionale del medesimo, sia dal complesso delle concrete esperienze lavorative maturate nel corso della sua attività. In quanto espressione delle capacità tecnico professionali del lavoratore la qualifica appare, quindi, non solo connaturata alla qualità di lavoratore subordinato, ma addirittura strettamente legata alla persona del lavoratore, poiché esprime appunto il livello di esperienze da lui personalmente maturato e formalmente riconosciutogli nel corso del rapporto). Secondo il ricorrente, proprio per l'essenziale rilievo che la qualifica riveste nel rapporto di lavoro e per l'ontologica connessione di essa con la personalità del lavoratore, appare chiaramente ricompresa nel concetto di tutela del lavoro di cui all'art. 35 della Costituzione anche la tutela della professionalità maturata dal lavoratore e divenuta parte di esso, il cui relativo diritto si presenta quale diritto essenziale della persona del lavoratore, come principio generale dell'ordinamento del lavoro.

La tutela di lavoro deve estrinsecarsi anche nella corretta ed equa utilizzazione delle capacità lavorative del prestatore e nella garanzia di riconoscimento della qualifica, la quale è soggetta a variazioni in relazione alla modificazione della stessa capacità lavorativa del prestatore, ma non per motivi puramente disciplinari.



Poiché la qualifica non costituisce di certo un beneficio accordato discrezionalmente dal datore di lavoro, né tantomeno un accessorio delle obbligazioni principali derivanti dal rapporto di lavoro, ma rappresenta e si identifica con la persona del lavoratore, in ciascun momento storico del rapporto considerato, individuando le qualità essenziali e ontologiche della sua capacità professionale e lavorativa, appare inammissibile, secondo il ricorrente, che il datore di lavoro possa, con un mero provvedimento disciplinare, privare il lavoratore della capacità lavorativa da lui raggiunta, retrocedendolo ad una qualifica inferiore, ovvero azzerando — anche attraverso ripetute retrocessioni, teoricamente possibili, secondo la normativa *de qua* — addirittura i progressi tecnici maturati dal dipendente.

Di conseguenza, si assume da parte del ricorrente, altresì, illegittima la norma di legge che possa consentire l'anzidetta privazione mediante la contestata retrocessione ad una qualifica inferiore, stante il palese contrasto con la tutela generale del lavoro di cui sopra. Del resto, una tale possibilità appare già in contrasto con la disciplina ormai generalmente fissata dalla legislazione ordinaria più recente, rispetto a quella speciale, relativamente alla materia trattata per tutti i lavoratori subordinati in materia di qualifica e di mansioni.

Infatti, l'art. 2103 del codice civile, come modificato dall'art. 13 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (ovviamente, secondo il testo nella specie *ratione temporis* applicabile con riferimento alla sanzione applicata il 23 luglio 2009), afferma il diritto del lavoratore a vedere sempre rispettate le mansioni e la qualifica di assunzione, ovvero quella successivamente acquisite, sancendo indirettamente l'inderogabilità in *pejus* del livello lavorativo raggiunto e comunque sottraendo alla sfera di efficacia dei provvedimenti disciplinari la materia della qualifica. Tale normativa costituirebbe, dunque, diretta attuazione proprio dell'art. 35 della Costituzione.

D'altro canto, l'art. 7 della legge 20 maggio 1970, n. 300, sancisce che, fermo restando quanto disposto dalla legge 15 luglio 1966, n. 604, non possono essere disposte sanzioni disciplinari che comportino mutamenti definitivi del rapporto di lavoro. Quindi, secondo il ricorrente, è previsto, come principio generale dell'ordinamento in materia di lavoro, che l'unica modificazione definitiva consentita come sanzione disciplinare possa consistere nel licenziamento, quando ne ricorrano gli estremi previsti specificamente dalla relativa disciplina.

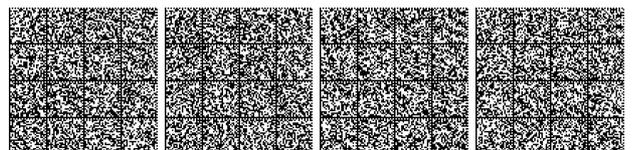
La *ratio* delle anzidette disposizioni di legge era ravvisabile nell'esigenza di sottrarre alla disponibilità delle parti, in particolare del datore di lavoro, la gestione della qualifica del lavoratore e cioè della sua capacità tecnico-professionale, che si estrinseca proprio nella qualifica, la quale progredisce con il progredire delle esperienze del lavoratore.

### *Disparità di trattamento*

Inoltre, sulla scorta della richiamata legislazione ordinaria, le disposizioni degli articoli 37, primo comma, n. 5 e 44 del regio decreto n. 148/1931, allegato A, ad avviso del ricorrente, appaiono in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto, prevedendo una regolamentazione speciale e peggiorativa della sanzione disciplinare per i soli dipendenti delle aziende ferroviarie, attuano una disparità di trattamento rispetto a tutti gli altri lavoratori dipendenti, per i quali la legge non prevede e non ammette la possibilità di una perdita della qualifica raggiunta quale particolare tipo di sanzione disciplinare. Tale diversità di trattamento non sembra giustificabile neppure sulla base dell'asserita specialità del lavoro dei dipendenti di aziende di trasporto, dal momento che non trova comunque fondamento in alcuna peculiarità di tale rapporto, ma attiene invece ad un aspetto generale, quale il potere disciplinare del datore di lavoro, e alla tipologia delle sanzioni. Proprio tale tipologia non appare ragionevolmente condizionabile dalla specialità del rapporto, quanto meno non al punto da consentire alla parte datoriale di incidere sulla qualifica del lavoratore e sulle corrispondenti mansioni.

Pertanto, ad avviso del ricorrente, la questione di legittimità costituzionale dei succitati articoli 37, comma I, n. 5, e 44, non poteva dirsi manifestamente infondata, risultando la sua definizione rilevante e preliminare ai fini della decisione della controversia.

D'altro canto, per i diritti inviolabili dell'uomo si intendono quei diritti e quelle libertà considerati essenziali e incancellabili, in quanto strettamente connessi alla natura umana. Come tali questi diritti sono sottratti al potere dispositivo del legislatore ordinario e oltretutto immuni anche dalle procedure di revisione costituzionale. Pure il diritto al lavoro e, di conseguenza alla qualifica e alla mansione corrispondente, andrebbe ricompreso tra i diritti inviolabili, giacché l'attività lavorativa non può essere esaminata esclusivamente sotto il profilo dello strumento di sostentamento, ma più propriamente come una modalità di manifestazione della personalità del lavoratore; con l'ulteriore conseguenza per cui la lesione dei valori costituiti in capo al prestatore di lavoro subordinato si pone anche in conflitto con le previsioni di cui all'art. 2 della Costituzione.



Né potrebbe correttamente sostenersi che da nessuna norma costituzionale emerga espressamente un limite al potere disciplinare del datore di lavoro, avuto riguardo in primo luogo all'espressa previsione dell'invulnerabilità dei diritti dell'uomo di cui all'art. 2 della stessa Costituzione, sia come singolo sia nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità. Ed un primo ordine di limiti generali al potere datoriale di incidere disciplinarmente sui beni e diritti, fondamentali, materiali e morali, dell'uomo è più concretamente poi individuato da tutte quelle norme che tutelano la libertà fondamentali della persona. Tali garanzie dei diritti e delle libertà si pongono come limiti generali non solo per il legislatore, che non può cancellarli, se non per particolari e tipizzate esigenze di interesse generale, ma anche per qualsiasi ordinamento privato di fonte contrattuale che voglia prevedere sanzioni a carico degli aderenti al medesimo.

Anche per quanto concerne la specifica disciplina del lavoro, secondo il ricorrente, la Costituzione prevede molteplici limiti al potere datoriale, sia con riguardo agli aspetti economici che agli aspetti professionali dell'attività prestata dal lavoratore, dei quali taluni espressamente indicati, ma altri necessariamente impliciti per ovvie ragioni di sintesi e di stringatezza del testo costituzionale, benché chiaramente deducibili per via interpretativa da tenore generale delle norme costituzionali. In particolare, allorché la Costituzione esprime esigenze di tutela del lavoro, ciò implica che siano da intendersi come inammissibili e illeciti tutti i comportamenti risultanti in contrasto con tale esigenza ed illegittime quindi le norme di legge che li autorizzano.

Sempre ad avviso del ricorrente, inoltre, gli articoli 37 e 44 dell'allegato A al regio decreto si pongono in netto contrasto con l'art. 4 della Costituzione, norma che riprende ampliandolo ciò che l'art. 1 della medesima sancisce quale fondamento della Repubblica. La norma, infatti, assegna al lavoro il duplice ruolo di diritto e di dovere, intesi non in senso strettamente giuridico, ma rispettivamente come un fine, cui lo Stato deve tendere, ed un dovere morale che ciascun individuo, cittadino o meno, dovrebbe adempiere, nel rispetto della libertà della persona. Il riconoscimento del lavoro come uno dei principi fondanti della Repubblica rimanda alla funzione sociale del lavoro svolto come mezzo di produzione e di ricchezza materiale e morale per la persona, non come merce necessaria alla massimizzazione dei profitti, né come fattore di produzione, ma come realizzazione dell'individuo e delle sue aspirazioni materiali e spirituali.

Con il secondo motivo (formulato, presumibilmente, ai sensi dell'art. 360, comma I, n. 5 del codice di procedura civile) è stata denunciata la omessa, insufficiente e/o contraddittoria motivazione circa la opinata specialità del rapporto di lavoro in questione, relativo agli autoferrotranvieri, «problematica» da considerarsi fatto controverso e decisivo, già oggetto di discussione tra le parti.

Si contesta la motivazione fornita dai giudici di merito, secondo cui non sussiste il paventato dubbio di legittimità costituzionale, attesa la assoluta specialità, sia pure residuale, della disciplina contenuta nel citato regio decreto, trattandosi in effetti ad avviso del ricorrente di affermazioni *tralatice*, che non hanno offerto alcuna plausibile spiegazione circa le ragioni dell'asserita specialità caratterizzante il rapporto degli autoferrotranvieri, e del perché la stessa dovrebbe giustificare una così stridente disparità di trattamento, rispetto ad altre categorie di lavoratori, con riguardo ad un aspetto di carattere generale quale il potere disciplinare del datore di lavoro.

In effetti, la disciplina dettata dai suddetti articoli 37 e seguenti si assume lontanissima da quella prevista dall'art. 7 dello Statuto dei lavoratori e il mantenimento di sanzione disciplinare definitiva, come la retrocessione, non si fonda e non si giustifica su alcuna peculiarità del rapporto considerato. Anche a voler ritenere che il rapporto con gli addetti ai pubblici servizi di trasporto costituisca una forma intermedia tra l'impiego pubblico a quello privato, non è possibile reperire una sola plausibile motivazione per il mantenimento nell'ordinamento giuslavoristico di una sanzione quale la retrocessione. La quale non è neppure menzionata nel codice di disciplina previsto per i dipendenti della pubblica amministrazione. Se anche fosse vero che la specialità del rapporto è giustificata dall'interesse collettivo al buon funzionamento del servizio pubblico di trasporto, ciò non potrebbe, comunque, legittimare la permanenza di una sanzione, dal permanente carattere afflittivo come la retrocessione, espunta invece dalla vigente legislazione nei confronti dei pubblici dipendenti. Anzi, proprio l'odiosa e irragionevole disparità di trattamento in danno dei lavoratori del comparto autoferrotranvieri si pone in contrasto, evidente e incontrovertibile, con l'art. 3 della Costituzione.

Infatti, nel settore dei trasporti di lavoro del personale civile, pubblico e privato, la sanzione della retrocessione costituisce un *unicum* che penalizza esclusivamente di autoferrotranvieri. Il trattamento peggiore in questione non risulta previsto per i ferrovieri o gli autoferrotranvieri internavigatori delle autolinee private. Rispetto a questi ultimi l'art. 66 della C.C.N.L. 23 luglio 1976 prevede le sanzioni del rimprovero, della multa, della sospensione del licenziamento, ma non la retrocessione. Tale misura non è neanche prevista per i dipendenti delle Ferrovie dello Stato (per i quali il C.C.N.L. 6 febbraio 1998 all'art. 95 contempla esclusivamente il rimprovero scritto e verbale, la multa, la sospensione e il licenziamento), né per i dipendenti delle aziende di trasporto merci come da art. 31 C.C.N.L. 22 luglio 1991.



In realtà la contestata sanzione punitiva, secondo il ricorrente, era stata palesemente tratta dall'armamentario sanzionatorio previsto per i militari, per cui tuttavia non sussiste più alcuna ragione legittimante l'equiparazione tra appartenenti alle Forze armate e i dipendenti del settore autoferrottraviario. Oltretutto la materia disciplinare era l'unica parte normativa sopravvissuta alle modifiche, introdotte successivamente, che avevano eliminato ogni diversificazione di trattamento tra i lavoratori.

Tuttavia, nonostante la situazione sopra delineata circa il dubbio fondato di legittimità costituzionale delle anzidette norme residuali, la corte d'appello aveva ritenuto che la violazione dell'art. 3 della Costituzione non avrebbe avuto alcuna ragion d'essere.

Per contro, una volta ammesso che a colpi di contrattazione collettiva e sulla base di ormai consolidati orientamenti giurisprudenziali la maggior parte delle disposizioni della legge speciale era stata travolta, ne derivava inevitabilmente la necessità di una completa parificazione, anche sul piano disciplinare, dei lavoratori del comparto autoferrottraviari ai colleghi dell'analogo settore pubblico e privato. A mero titolo esemplificativo, infatti, parte ricorrente ha segnalato che i ferrovieri, a suo tempo anch'essi sottoposti alla disciplina dettata dal suddetto regio decreto, sono rimasti soggetti alla sanzione della retrocessione soltanto fino al momento della privatizzazione delle Ferrovie dello Stato e all'adozione di criteri dettati, in tema di provvedimenti disciplinari, della legge n. 300 del 1970. Non si vedeva dunque la ragione per la quale una punizione così afflittiva e ingiusta dovesse permanere con riguardo soltanto ai dipendenti di aziende speciali, come la A.T.B. Servizi, la quale in quanto società per azioni aveva adottato pienamente il regime privatistico, tanto nei rapporti con il personale quanto nel relazionarsi con i soggetti terzi, a conferma dunque che anch'essa operava sul mercato del trasporto in assenza di qualsivoglia privilegio o primato legato ad una sua presunta genesi pubblica (residuo di potestà e poteri pubblicistici).

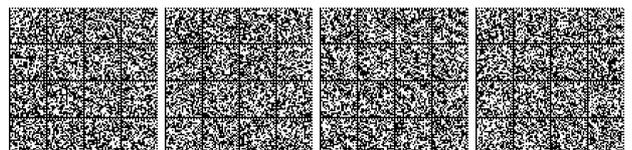
Con il terzo motivo il ricorrente ha denunciato, *ex art.* 360, n. 3 del codice di procedura civile, la violazione dell'art. 102, comma primo, lettera B del decreto legislativo n. 112/1998, nonché dell'art. 7 della legge n. 300/1970.

Il decreto legislativo n. 112 del 1998 in attuazione della cosiddetta riforma Bassanini aveva previsto la soppressione delle norme relative alla nomina dei consiglieri disciplina. Anche la Regione Lombardia era intervenuta sul punto con la legge regionale n. 1 del 2000, sopprimendo le funzioni amministrative sino ad allora per la nomina dei componenti dei consigli di disciplina delle aziende di trasporto pubblico locale. Il Consiglio di Stato con il parere reso in data 19 aprile 2000 aveva, inoltre, sostenuto che l'intervenuta modifica normativa aveva comportato non solo l'abolizione dei consigli di disciplina, ma anche una sostanziale abrogazione della normativa pseudo-pubblicistica dedicata alle sanzioni disciplinari per gli autoferrottraviari, sostanziale e procedurale, sicché aveva opinato nel senso che non vi fossero più ostacoli alla piena applicazione in tale ambito della disciplina di diritto comune dettata dalla legge n. 300 del 1970.

Quanto, poi, alla limitazione temporanea della sanzione, come sul punto ritenuto dalla corte d'appello, il ricorrente ha osservato che in realtà, a mente dell'art. 44, ultimo comma del suddetto allegato A al regio decreto, il prestatore può ottenere la restituzione della qualifica rivestita prima della retrocessione, purché sia trascorso almeno un anno dal provvedimento. Trattasi, però, di mera eventualità subordinata ad un discrezionale giudizio di meritevolezza da parte dell'azienda. Alla medesima valutazione del datore di lavoro è subordinato anche l'eventuale accantonamento della proroga del termine per l'aumento dello stipendio, pena accessoria usualmente inflitta unitamente alla retrocessione, di modo che qualora l'azienda non reputi il dipendente meritevole della reintegrazione nella qualifica, la sanzione opera con effetti permanenti e definitivi. Proprio questa disdicevole situazione si era verificata nel caso di specie, poiché il P. si era visto reiteratamente respingere le istanze indirizzate alla società resistente, volte ad ottenere la restituzione allo stato precedente. Vi era, d'altro canto, da dubitare che, ove il datore di lavoro nell'esercizio del potere discrezionale riconosciuto dal regio decreto negasse la reintegrazione nell'originaria qualifica, fosse possibile per la parte danneggiata adire il giudice onde far valere le proprie ragioni, essendo ogni relativa scelta rimessa alle insindacabili determinazioni della stessa parte datoriale.

Con il quarto motivo di ricorso è stata dedotta la omessa, insufficiente e/o contraddittoria motivazione della sentenza impugnata in ordine alla dedotta violazione degli articoli 2 e 4 della Costituzione, «problematica da considerarsi fatto controverso e decisivo per il giudizio, già oggetto di discussione tra le parti» - Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2103 del codice civile e dell'art. 7 della legge n. 300 del 1970, poiché soltanto per i ferrottraviari in base alla suddetta normativa vi sarebbe la possibilità di una definitiva perdita della qualifica raggiunta, quale particolare sanzione disciplinare in base alla denunciata normativa di cui al regio decreto, in violazione dunque ed ancora pure dell'art. 3 della Costituzione. Non era stato esaminato, inoltre, dalla corte d'appello il profilo inerente alla violazione degli articoli 2 e 4 della Costituzione, donde il difetto di motivazione.

Tanto premesso, appaiono in larga parte giustificate le doglianze prospettate da parte ricorrente, per quanto concerne i rilevati dubbi di legittimità costituzionale, che nei seguenti limiti risultano indubbiamente rilevanti nel caso di specie in ordine alla definizione della controversia di cui è processo.

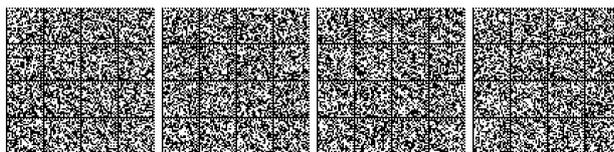


Ed invero, pur indipendentemente da talune errate rubricazioni sub art. 360 del codice di procedura civile, da parte ricorrente, che ad ogni modo non precludono al giudicante la corretta qualificazione sotto il profilo giuridico delle questioni sostanziali prospettate, le stesse meritano un approfondito vaglio di merito da parte del comperate giudice delle leggi, con specifico riferimento alla contestata sanzione della retrocessione, la quale non solo appare inattuale, a distanza di circa 88 anni dal varo dell'ormai remoto regio decreto n. 148/1931, ma altresì irragionevole per effetto delle novità politico-sociali e normative intervenute nelle more del lungo tempo trascorso, caratterizzate essenzialmente dal mutato regime costituzionale, laddove i principi fondanti (segnatamente quelli di cui ai primi tre articoli dalla Costituzione) risultano poco compatibili con una sanzione disciplinare punitiva e mortificante, di durata notevole quanto meno nel minimo, che trae origine evidentemente dal risalente inquadramento militare, degli autoferrotranvieri, però da lustri scomparso.

Va, inoltre, rilevato che nella specie deve ritenersi pacificamente operante la giurisdizione ordinaria, visto che le pronunce di merito non risultano essere state impugnate sul punto, con conseguente formazione di giudicato al riguardo, peraltro in linea con la giurisprudenza questa corte ormai consolidata in proposito (*cf.* in part. Cass. sez. un. civ., sentenza n. 460 del 13 gennaio 2005), secondo cui le controversie in materia di sanzioni disciplinari per gli addetti al servizio pubblico di trasporto in concessione, attribuite al giudice amministrativo dall'art. 58 del regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, allegato A), appartengono alla cognizione del giudice ordinario, stante l'implicita abrogazione per incompatibilità, sin dall'operatività della disposizione originaria dell'art. 68 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, della persistente giurisdizione del giudice amministrativo prefigurata dal citato art. 58 (conformi Cass. sez. un. n. 1728 del 28 gennaio 2005, n. 6999 del 5 aprile 2005, n. 9939 del 12 maggio 2005, n. 613 del 15 gennaio 2007, 7939 del 27 marzo 2008. *Cf.* ancora Cass. sez. un. civ. n. 15917 del 22 aprile-13 giugno 2008, che nel confermare la giurisdizione ordinaria ribadiva quanto statuito dalle Sezioni unite con ordinanza n. 464 del 13 gennaio 2005, nel senso che «le controversie in materia di sanzioni disciplinari per gli addetti al servizio pubblico di trasporto in concessione, attribuite al giudice amministrativo dal regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, art. 58, allegato A), appartengono alla cognizione del giudice ordinario, stante l'implicita abrogazione per incompatibilità, sin dall'operatività della disposizione originaria del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, art. 68, della persistente giurisdizione del giudice amministrativo prefigurata dal citato art. 58», in base a molteplici argomentazioni: in primo luogo, la progressiva privatizzazione del settore dei trasporti pubblici, realizzata con la trasformazione dell'azienda delle Ferrovie dello Stato prima in ente pubblico economico e successivamente in società per azioni, che ha marcatamente evidenziato gli elementi di specialità «residuale» del regime disciplinato dal regio decreto n. 148 del 1931; inoltre un significativo momento del lungo processo di delegificazione di quest'ultima disciplina è contrassegnato dalla legge 12 luglio 1988, n. 270, il cui art. 1, comma 2, prevedeva che, a partire dal novantesimo giorno dalla sua entrata in vigore, «le disposizioni contenute nel regolamento allegato al regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, ivi comprese le norme di legge modificative, sostitutive od aggiuntive a tale regolamento non potevano essere derogate dalla contrattazione nazionale di categoria ed i regolamenti d'azienda non potevano derogare ai contratti collettivi». «La tendenza verso un graduale avvicinamento della disciplina del rapporto di lavoro in questione a quella del rapporto privato trovò il suo culmine nella legge 23 ottobre 1992, n. 421, la quale delegò il Governo alla “razionalizzazione e revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale”. Tale obiettivo fu realizzato — già con il primo dei decreti delegati (decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29) — attraverso la graduale soggezione dei rapporti alle norme di diritto civile ed alla contrattazione collettiva e individuale, nonché alla giurisdizione del giudice ordinario “salvi, per ciò che attiene ai rapporti di pubblico impiego, i limiti collegati al perseguimento degli interessi generali cui l'organizzazione e l'azione delle pubbliche amministrazioni sono indirizzati”».

In particolare, quanto alla materia disciplinare, il generale principio dell'assoggettamento alle norme contenute nella legge n. 300 del 1970, art. 7, ed alla contrattazione collettiva fu realizzato attraverso l'abrogazione del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, articoli 100-123, da parte della legge 15 marzo 1997, n. 59. Già a questo stadio dell'evoluzione normativa può dirsi che la generale attrazione del pubblico impiego — salvo specifiche eccezioni — nell'area del diritto privato e il suo assoggettamento alla disciplina generale del lavoro privato, minavano fortemente le ragioni della permanenza della specialità del regime disciplinare configurato dall'antica legge del 1931. Per altro verso, l'avvenuta completa “devalizzazione” dell'art. 58, ha trovato una ennesima conferma nel decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 112 — attuativo della delega disposta dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, sul conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali — il cui art. 102, lettera b), ha soppresso le funzioni amministrative relative alla nomina dei consigli di disciplina.

In proposito, non può non convenirsi con quanto sostenuto dall'adunanza plenaria del Consiglio Stato, nel parere reso in data 19 aprile 2000 (richiamato nel giudizio davanti alla Corte costituzionale conclusosi con l'ordinanza n. 301 del 2004) nel senso che l'effetto abrogativo della norma da ultimo citata non può limitarsi alla caducazione delle sole norme procedurali sulla nomina e composizione dei consigli di disciplina e che la soppressione dei consigli di disciplina



ha confermato l'avvenuta abrogazione implicita delle norme dei regio decreti che postulano l'operatività di tali organi, inclusa la devoluzione alla giurisdizione amministrativa dei ricorsi avverso le loro decisioni. Ma il processo di privatizzazione (*rectius* "contrattualizzazione") dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni aveva già in precedenza registrato un decisivo intervento anche in materia di competenza a decidere delle relative controversie, con la conseguenza che anche questo versante ha contribuito a travolgere l'assetto complessivo del regio decreto del 1931; sottraendo sin da allora ogni residuo spazio di operatività dell'art. 58. Ed infatti — come già si è rilevato più sopra — il trasferimento dal giudice amministrativo a quello ordinario del contenzioso dell'"*ex pubblico impiego*", già, anticipato dalla legge delega del 1992, è stato introdotto, come regime generale, già con il decreto legislativo n. 29 del 1993, art. 68, comma 1, ai sensi del quale venivano "in ogni caso devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice dal lavoro, le controversie attinenti al rapporto di lavoro in corso, in tema di 1) sanzioni disciplinari", mentre restavano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie relative ai rapporti di impiego del personale di cui all'art. 2, commi 4 e 5.

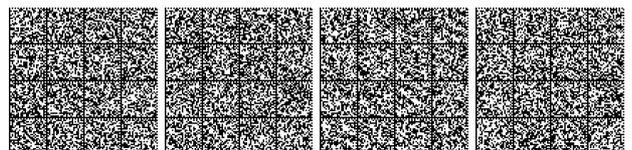
Tale norma — destinata, peraltro ad operare "a partire dal terzo anno successivo alla data di entrata in vigore" del medesimo decreto e, comunque "non prima della fase transitoria di cui all'art. 72" (art. 68, comma 4) — è stata riprodotta, con qualche modifica (non rilevante ai fini che interessano in questa sede) dal decreto legislativo n. 546 del 1993, art. 33, poi dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, art. 29, quindi, dal decreto legislativo n. 387 del 1998, art. 18, e, finalmente dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 63 (testo unico del pubblico impiego).

Se ne può trarre, dunque, la conclusione che sin dall'operatività della disposizione ordinaria del 1993, deve ritenersi compiuta l'abrogazione implicita del regio decreto n. 148 del 1931, art. 58, oggetto del presente giudizio, proprio perché l'indubbia portata generale della disposizione del 1993 non avrebbe consentito più al giudice amministrativo, trascorso l'indicato periodo transitorio, di occuparsi di controversie di lavoro se non nei casi espressamente tenuti fuori dal processo di privatizzazione (art. 3 del testo unico citato). A fronte della chiara ed univoca evoluzione della disciplina, complessiva del rapporto di pubblico impiego, diventa, d'altro canto più difficile sostenere ancora la specialità del rapporto degli autoferrotranvieri.

Tale specialità, vistosamente sbiadita dai numerosi interventi normativi appena rievocati, appare ormai in tutta la sua anomalia, proprio sul terreno della giurisdizione poiché la competenza del giudice amministrativo a decidere delle controversie relative a quei rapporti di lavoro trarrebbe la sua ragione proprio in quella specialità che invece, è ormai venuta del tutto meno. È pure il caso di aggiungere che non sarebbe comprensibile sottovalutare il descritto processo evolutivo subito da una disciplina che — concepita in epoca precostituzionale — non può più essere interpretata senza tener conto del mutato sistema di riferimento nel quale l'art. 58, è venuto ad operare, nel corso di oltre settanta anni: con la conseguenza che non appare più possibile limitarsi a prendere atto di una mancata espressa abrogazione di tale norma. ...»). Di conseguenza, possono dirsi superate anche tutte le questioni connesse alla giurisdizione, già ritenute non fondate o inammissibili dalla Corte costituzionale, anche con specifico riferimento alla sanzione della retrocessione, di cui è invece causa in questo processo, sulla quale peraltro non consta alcuna espressa pronuncia del giudice delle leggi circa la sua conformità, o meno, agli anzidetti principi della Carta fondamentale (*cf.* in part. Corte costituzionale n. 458 del 1992: secondo l'indirizzo giurisprudenziale vigente, alla stregua dell'art. 6 della legge 12 giugno 1990, n. 146, per i ricorsi delle organizzazioni sindacali volti ad ottenere non solo la repressione del comportamento antisindacale ma anche la rimozione dei provvedimenti concretanti il detto comportamento — ad es. sanzione disciplinare della retrocessione — la giurisdizione spetta al T.A.R. Pertanto, essendo il difetto di giurisdizione del pretore — che, adito nel caso di specie, aveva promosso l'incidente di costituzionalità — rilevabile «*ictu oculi*», la sollevata questione doveva essere dichiarata manifestamente inammissibile.

V. parimenti Corte costituzionale n. 60 del 1994: il principio, più volte ribadito, per cui nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, una questione già sottoposta, come nel caso esaminato, alla Corte, non può essere nuovamente sollevata dallo stesso giudice nel corso dello stesso giudizio non consente di pronunciarsi una seconda volta sulla questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 35, primo comma della Costituzione, degli articoli 37, primo comma, n. 5, e 44 del regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, nella parte in cui prevedono, per i lavoratori dipendenti di aziende di trasporto, la sanzione disciplinare della retrocessione. Né rilevava in contrario il motivo che, riguardo al merito della questione — peraltro già dichiarata dalla Corte, nel precedente giudizio, manifestamente inammissibile con l'ordinanza n. 458 del 1992, perché proposta da giudice ordinario in materia devoluta, dall'art. 58 dell'allegato A del regio decreto n. 148, alla giurisdizione amministrativa — era stato prospettato dal giudice rimettente, secondo cui l'ente convenuto, nella specie, era una privata società per azioni, giacché le norme del citato allegato A si applicano al personale dei pubblici servizi di trasporto anche se esercitati dall'industria privata.

*Cfr.* ancora l'ordinanza n. 301 del 2004, con la quale veniva dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, dell'art. 58, allegato A) del regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, nella parte in cui risultava all'epoca devoluta al giudice amministrativo, anziché



a quello ordinario, la cognizione delle controversie in materia di sanzioni disciplinari degli autoferrotranviari, essendo rimasti immutati i presupposti, di diritto e di fatto, in base ai quali era stata ritenuta non censurabile, sul piano costituzionale, la scelta operata dal legislatore, nell'ambito della discrezionalità spettategli in tema di ripartizione della giurisdizione ordinaria ed amministrativa, di non intervenire, modificandola, sulla speciale regolamentazione di cui è causa, non essendo manifestamente irragionevole o palesemente arbitraria).

D'altro canto, la controversia di cui è causa nemmeno appare risolvibile mediante una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa in argomento, stante la sua inequivoca portata testuale, a fronte della quale l'organo giudicante è tenuto ad osservarla, salvo il potere di sollevare in via incidentale la questione d'illegittimità costituzionale, come appunto nel caso di specie. Per di più il legislatore, sebbene con eccentrica tecnica normativa, ha di recente mostrato di voler ripristinare, indistintamente, il vetusto regio decreto in questione, senza quindi nemmeno considerare l'evoluzione normativa stratificatasi in materia nel corso degli anni, secondo la corrispondente sua interpretazione giurisprudenziale, con conseguente residuale vigenza del medesimo originario testo del decreto, segnatamente in campo giuslavoristico. Infatti, il decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, aveva disposto (con l'art. 27, comma 12-*quinquies* - misure sul trasporto pubblico locale) che «Il regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, la legge 24 maggio 1952, n. 628, e la legge 22 settembre 1960, n. 1054, sono abrogati, fatta salva la loro applicazione fino al primo rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro di settore e, comunque, non oltre un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto». Tuttavia, il decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123 (in *Gazzetta Ufficiale* 12 agosto 2017, n. 188, in vigore dal 13 agosto 2017) all'art. 9-*quinquies* (Modifica all'art. 27 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50) ha diversamente disposto, stabilendo che «1. All'art. 27 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, il comma 12-*quinquies* è abrogato».

Deve, pertanto, ritenersi tuttora in vigore ed applicabile nella fattispecie qui in esame il regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, che nell'allegato A all'art. 37 elenca «Le punizioni che si possono infliggere agli agenti»: 1° la censura, che è una riprensione per iscritto; 2° la multa, che è una ritenuta dello stipendio o della paga; 3° la sospensione dal servizio, che ha per effetto di privare dello stipendio o paga l'agente che ne è colpito, per una durata che può estendersi a quindici giorni od, in caso di recidiva entro due mesi, fino a venti giorni; 4° la proroga del termine normale per l'aumento dello stipendio o della paga, per la durata di tre o sei mesi od un anno per le aziende presso le quali siano stabiliti aumenti periodici dello stesso stipendio o paga; 5° la retrocessione; 6° la destituzione.

L'art. 44 indica i casi in cui si incorre nella retrocessione. Stabilisce, inoltre, che per effetto della retrocessione gli agenti vengono trasferiti al grado immediatamente inferiore; però quando il provvedimento stesso viene applicato, a norma dell'art. 55, in sostituzione della destituzione può farsi luogo eccezionalmente alla retrocessione di due gradi; e quando trattisi di togliere o non ridare le funzioni nelle quali fu commessa, la mancanza da punirsi, oppure di rimettere gli agenti nelle funzioni esercitate prima che siano stati promossi al grado da cui debbano essere retrocessi, viene assegnato quel grado che risulta necessario secondo la tabella graduatoria.

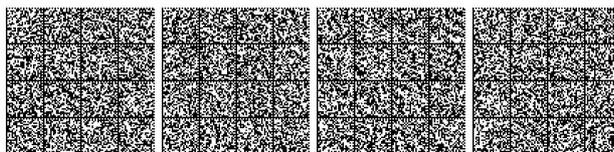
Per gli agenti, per i quali la retrocessione non è possibile, si fa luogo alla sospensione estensibile fino a trenta giorni con o senza trasloco punitivo cogli stessi effetti della retrocessione per quanto riguarda il disposto dell'art. 50 e dell'alinea seguente.

Alla retrocessione va sempre aggiunta la proroga del termine normale per l'aumento dello stipendio o paga, per la durata di tre o di sei mesi.

Dopo trascorso almeno un anno dalla retrocessione, gli agenti che ne siano ritenuti meritevoli possono ottenere la reintegrazione, per effetto della quale è restituita a ciascuno la qualifica che prima rivestiva, fermi restando gli effetti della pena accessoria della proroga, e salva la facoltà dell'azienda di farne cessare la ripercussione, ai sensi del terzo e quarto comma dell'art. 43 (in tema di proroga del termine per l'aumento dello stipendio):

3. «Ove però l'agente ne sia riconosciuto meritevole, l'azienda ha facoltà di togliere l'effetto della ripercussione, accordando di tre o sei mesi o di un anno, a seconda della proroga inflitta, il periodo di tempo normale necessario per il raggiungimento di uno degli aumenti successivi».

4. «L'azienda può esercitare questa facoltà in ogni tempo, ma non mai prima che l'agente punito abbia avuto ritardato, dopo l'applicazione della punizione, il primo aumento spettantegli, salvo il caso che l'agente sia stato, prima di subire il ritardo, promosso di grado». Infine, l'art. 55 dispone che le autorità competenti a giudicare delle singole mancanze possono, a seconda delle circostanze e nel loro prudente criterio, applicare una punizione di grado inferiore a quella stabilita per le mancanze stesse. Ed al secondo comma così recita: «Quando, per effetto di questo articolo, in luogo della destituzione si infligge la retrocessione, la proroga del termine normale per l'aumento dello stipendio o della paga o la sospensione dal servizio, a tali provvedimenti può essere aggiunto, come punizione accessoria e con le norme dell'art. 37, il trasloco punitivo». Da ultimo, il terzo comma stabilisce che le punizioni inflitte possono essere condonate, commutate o diminuite per deliberazione delle stesse autorità competenti a giudicare delle mancanze relative.



Come è agevole desumere dal testo normativo, spicca evidente il carattere punitivo e militaresco della sanzione in esame, che si ripercuote di regola a tempo indeterminato sulla qualifica professionale conseguita dal lavoratore, salvo diverso apprezzamento, meramente discrezionale da parte datoriale circa la meritevolezza di un ripristino, meritevolezza che per la sua vaga formulazione implica una pura facoltà di concessione da parte aziendale, perciò anche difficilmente verificabile nella eventuale sede giudiziale in caso di tutela in proposito invocata dal dipendente, ad ogni modo con effetti duraturi sotto il profilo retributivo.

In tale contesto appare irragionevole la retrocessione, per come regolata dalla legge, che assume i connotati di una vera e propria pena, piuttosto che di una mera sanzione disciplinare, la quale non trova analogo riscontro afflittivo, umiliante e degradante in diversi trattamenti disciplinari riservati ad altri dipendenti civili, quali sono pure gli autoferrotranvieri al pari di categorie similari (si pensi soprattutto ai ferrovieri, personale viaggiante e di terra del gruppo Ferrovie dello Stato).

Né può trascurarsi il reativo aspetto etico-sociale della retrocessione in argomento, la quale sembra porsi in aperto contrasto con i valori solennemente affermati dall'art. 2 della Carta costituzionale (garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità). Parimenti, dicasi per concerne l'art. 35 della Costituzione, segnatamente laddove al secondo comma è affermato che la Repubblica cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori, formazione ed elevazione che appaiono in stridente contrasto con il carattere afflittivo e tendenzialmente a tempo indeterminato della retrocessione in commento. Quest'ultima, di conseguenza, attesa la rilevata indeterminatezza cronologica e stante l'anzidetta vaga possibilità di ripristino, finisce anche per poter incidere negativamente sul diritto alla retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa, nei sensi di cui all'art. 36 della Costituzione.

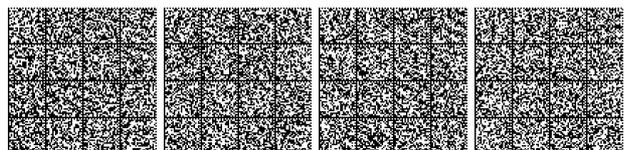
La stessa Corte costituzionale, del resto, pure con la recente sua pronuncia n. 194/18, depositata l'8 novembre 2018 e pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* il successivo giorno 14, nella sua ricca ed articolata motivazione ha richiamato, confermandola, la sua precedente giurisprudenza in materia, laddove ha rilevato anche il *vulnus* recato dalla previsione ivi impugnata agli articoli 4, primo comma, e 35, primo comma, della Costituzione: «... Alla luce di quanto si è sopra argomentato circa il fatto che l'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2015, nella parte appena citata, prevede una tutela economica che non costituisce né un adeguato ristoro del danno prodotto, nei vari casi, dal licenziamento, né un'adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare ingiustamente, risulta evidente che una siffatta tutela dell'interesse del lavoratore alla stabilità dell'occupazione non può ritenersi rispettosa degli articoli 4, primo comma, e 35, primo comma, della Costituzione, che tale interesse, appunto, proteggono. L'irragionevolezza del rimedio previsto dall'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2015 assume, in realtà, un rilievo ancor maggiore alla luce del particolare valore che la Costituzione attribuisce al lavoro (articoli 1, primo comma, 4 e 35 della Costituzione), per realizzare un pieno sviluppo della personalità umana (sentenza n. 163 del 1983, punto 6, del Considerato in diritto).

Il «diritto al lavoro» (art. 4, primo comma, della Costituzione) e la «tutela» del lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, primo comma, della Costituzione) comportano la garanzia dell'esercizio nei luoghi di lavoro di altri diritti fondamentali costituzionalmente garantiti. Il nesso che lega queste sfere di diritti della persona, quando si intenda procedere a licenziamenti, emerge nella già richiamata sentenza n. 45 del 1965, che fa riferimento ai «principi fondamentali di libertà sindacale, politica e religiosa» (punto 4, del Considerato in diritto), oltre che nella sentenza n. 63 del 1966, là dove si afferma che «il timore del recesso, cioè del licenziamento, spinge o può spingere il lavoratore sulla via della rinuncia a una parte dei propri diritti» (punto 3, del Considerato in diritto). ...» (*cf.* peraltro, da ultimo, quanto, nelle more della pubblicazione di questo provvedimento, ricordato ancora da questa Corte - VI civ. L., con l'ordinanza n. 10023 in data 8 gennaio-10 aprile 2019: «La privazione totale delle mansioni, che costituisce violazione di diritti inerenti alla persona del lavoratore oggetto di tutela costituzionale (*cf.* Cassazione civile sez. un., 22 febbraio 2010, n. 4063 resa in fattispecie di «sostanziale privazione di mansioni» in un rapporto di pubblico impiego privatizzato), non può essere invece una alternativa al licenziamento. ...»).

P. Q. M.

*La Corte, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 37 limitatamente alla «punizione» della «retrocessione», 44 e 55 (comma II, limitatamente all'ipotesi della retrocessione) dell'allegato A (Regolamento contenente disposizioni sullo stato giuridico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione) al regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, in relazione agli articoli 1, 2, 3, 4, 35 e 36 della Costituzione, nei sensi meglio indicati nella motivazione che precede;*



*Dispone la sospensione di questo giudizio;*

*Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti di questo giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*Ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Dispone, infine, l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.*

*Manda alla cancelleria per gli anzidetti adempimenti.*

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della IV Sezione civile-lavoro di questa Corte il 19 febbraio 2019.

*Il Presidente:* BRONZINI

19C00300

N. 188

*Ordinanza del 17 giugno 2019 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) contro H. V. R. I.*

**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno per l'incentivazione della natalità e la contribuzione alle spese per il suo sostegno - Requisiti per l'individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 125.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi signori magistrati:

- dott. Antonio Manna - Presidente;
- dott. Enrica D'Antonio - consigliere;
- dott. Umberto Berrino - consigliere;
- dott. Giulio Fernandes - Rel. consigliere;
- dott. Rossana Mancino - consigliere,

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 5064-2018 proposto da:

I.N.P.S. - Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria n. 29, presso l'Avvocatura centrale dell'istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonietta Coretti, Vincenzo Triolo, Vincenzo Stumpo; ricorrente;

Contro H. V. R. I., elettivamente domiciliata in Roma, via Agri n. 1, presso lo studio dell'avvocato Massimo Nappi, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato Alberto Guariso; controricorrente;

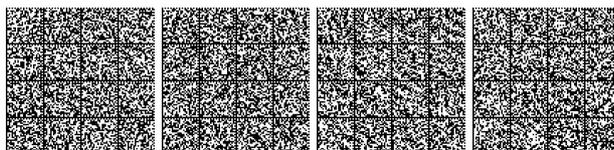
Avverso la sentenza n. 1222/2017 della Corte d'appello di Milano, depositata il 3 agosto 2017 R.G.N. 1909/2016;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 2 aprile 2019 dal consigliere dott. Giulio Fernandes;

Udito il pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale dott. Stefano Visonà che concluso per il rigetto e in subordine rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea;

Udito l'avvocato Antonietta Coretti;

Udito l'avvocato Alberto Guariso.



*Rilevato in fatto*

1. La Corte d'appello di Milano, con sentenza del 3 agosto 2017, confermava l'ordinanza emessa Tribunale in sede in funzione di giudice del lavoro — nell'ambito del procedimento di cui al combinato disposto degli articoli 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 e 702-*bis*, codice di procedura civile — che, in accoglimento del ricorso proposto da R. I. H. V. nei confronti dell'INPS, aveva dichiarato il carattere discriminatorio della condotta tenuta dall'istituto — che aveva negato il diritto della ricorrente all'assegno di natalità *ex art.* 11 comma 25, della legge 23 maggio 2014, n. 190 per mancanza del requisito del possesso di un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo — condannandolo al pagamento della somma di euro 1.760,00 come maturata fino al deposito del ricorso nonché delle ulteriori quote mensili, oltre accessori come per legge.

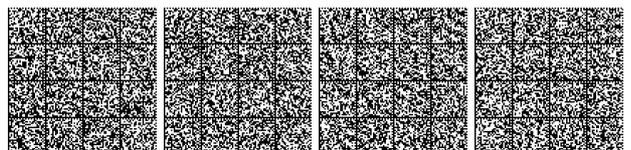
2. Ad avviso della Corte territoriale, per quello ancora di rilievo in questa sede, la discriminazione lamentata dalla H. V. risultava sussistente in quanto: la prestazione rientrava nell'ambito della «sicurezza sociale» essendo diretta a tutelare economicamente la maternità e la paternità, in modo continuativo fino al compimento dei tre anni di età del bambino, ed essendo corrisposta in modo automatico e non discrezionale; doveva, quindi, trovare applicazione il disposto dell'art. 12 della direttiva n. 2011/98/UE secondo cui «i lavoratori di cui al paragrafo 1, lettere *b)* e *c)* beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: [...] *c)* i settori della sicurezza sociale come definiti dal regolamento CE n. 883/2004»; trattandosi di direttiva «*self executing*» era di immediata applicazione entrando direttamente nell'ordinamento nazionale senza necessità di alcuna norma di recepimento ragion per cui, collocandosi nella gerarchia delle fonti in posizione sovraordinata rispetto alla legislazione nazionale, ne comportava la disapplicazione in caso di contrasto con la disposizione eurounitaria; pertanto, l'art. 1, comma 125, della legge n. 190/2014 nella parte in cui subordinava la concessione dell'assegno di natalità al possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo era da disapplicare perché in contrasto con l'art. 12 della direttiva UE 98/2011.

3. Per La Cassazione di tale decisione propone ricorso l'INPS affidato ad un unico motivo cui resiste con contro-ricorso la H. V.; entrambe le parti hanno depositato memoria *ex art.* 378 del codice di procedura civile.

4. Con l'unico articolato motivo di ricorso, l'Inps deduce violazione e falsa applicazione del combinato disposto degli articoli 1, commi da 125 a 129, legge n. 190 del 2014 e connesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2015, articoli 4-*bis*, comma 1-*bis*, 5, commi 8.1. e 8.2., 9, dodicesimo comma lettera *c)*; articoli 43 e 44 decreto legislativo n. 286 del 1998, anche in relazione all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, recepita con il decreto legislativo n. 40 del 2014 ed all'art. 3 del regolamento CE n. 883/2004, per avere la sentenza impugnata riconosciuto il diritto della controparte, cittadina extracomunitaria titolare di permesso di soggiorno per motivi di lavoro e quindi priva del permesso di lungo soggiorno, a percepire le somme richieste a titolo di assegno di natalità previsto dall'art. 1, commi da 125 a 129, legge n. 190 del 2014 in favore dei cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea o di cittadini extracomunitari con permesso di soggiorno di lungo periodo — in possesso del requisito reddituale previsto non superiore ai 25.000 euro annui con maggiorazione in caso di reddito annuo non superiore a 7.000 euro — pur in assenza, nel disposto normativa indicato, di una previsione specifica e definendo discriminatoria la condotta dell'INPS.

5. Ad avviso del ricorrente, dall'impianto normativa istitutivo della prestazione rivendicata, e segnatamente dal meccanismo di monitoraggio della spesa in relazione al numero delle domande in concreto presentate con possibilità per l'INPS di sospensione dell'acquisizione delle domande in attesa del decreto ministeriale previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2015, art. 6, comma 2, si evincono sia la natura di «premio», diretto ad incentivare la natalità nell'ambito del territorio nazionale a causa della notoria flessione delle nascite sia l'estraneità di tale misura rispetto al sistema delle tutele di sicurezza sociale richiamate dal regolamento CEE n. 883/2004; in tal senso il ricorrente richiama quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 141 del 2014 a proposito del cd. bonus bebè previsto con legge della Regione Campania n. 4, art. 1, comma 78, del 2011, disposizione considerata giustificata e razionale, come pure in casi analoghi era avvenuto da parte delle sentenze della Corte costituzionale nn. 222, 178, 4 e 2 del 2013. Gli inderogabili doveri di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione e le misure di protezione della maternità di cui all'art. 31, secondo comma, della Costituzione sono realizzati, ad avviso dell'istituto ricorrente, dalla disposizione contenuta nell'art. 35, comma terzo, decreto legislativo n. 286 del 1998, là dove è prevista per tutti gli stranieri, ancorché non iscritti al Servizio sanitario nazionale, la tutela della gravidanza e della maternità a parità di trattamento con le cittadine italiane e la tutela della salute del minore.

Peraltro, come riconosciuto da Corte costituzionale n. 222 del 2013, il radicamento nel territorio nazionale derivante dalla titolarità del permesso di lungo soggiorno è elemento valido a giustificare il riconoscimento di prestazioni sociali solo a coloro i quali hanno conseguito tale permesso a fronte della limitatezza delle risorse economiche disponibili e della discrezionalità che va riconosciuta al legislatore ove non si versi in misure appartenenti ai livelli essenziali



di assistenza. In ragione di tali considerazioni, dunque, la disposizione denunciata quale discriminatoria è, per l'INPS, misura del tutto estranea all'ambito della sicurezza sociale oggetto della previsione contenuta nell'art. 12 della direttiva UE 2011/98 e, quindi all'oggetto del diritto alla parità di trattamento ivi previsto, e conforme ai principi costituzionali di cui agli articoli 2, 3, 31 e 38 della Costituzione.

6. Infine, l'Istituto evidenzia che la propria tesi non è contraddetta dalla sentenza della Corte di giustizia del 21 giugno 2017 C- 449/2016 in quanto l'assegno di natalità di cui alla legge n. 190 del 2014 è destinato ad incentivare le nascite e rientra nella previsione dell'art. 70 del citato regolamento quale misura retta dalla fiscalità generale, a differenza dell'assegno per il nucleo familiare erogato dai comuni di cui all'art. 65 della legge n. 448 del 1998, che è un contributo pubblico destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli.

7. La controricorrente eccepisce l'inammissibilità del ricorso ai sensi dell'art. 366 del codice di procedura civile per l'assenza di relazione tra la regola giuridica applicata dal giudice di merito e la regola ritenuta corretta, con l'ulteriore elemento di genericità costituito dall'aver affermato in modo apodittico che l'assegno di natalità in oggetto non è prestazione di sicurezza sociale, contrariamente a quanto affermato dalla sentenza impugnata. In ogni caso ribadisce l'infondatezza delle affermazioni sottese al motivo di ricorso, in quanto il diritto a non subire disparità di trattamento, fondato sull'art. 12 della direttiva UE 2011/98, deriva dalla inclusione della sua posizione di cittadina titolare di permesso di soggiorno che consente di lavorare — paragrafo 1, lettera *b*) e *c*) della citata direttiva 2011/98 — e dalla natura della prestazione rivendicata, che rientra nel settore della sicurezza sociale definito dal regolamento n. 883 del 2004, art. 3, primo comma, lettera *b*) «prestazioni di maternità e paternità assimilate» e lettera *j*) «prestazioni familiari», in quanto diretta a tutelare la maternità e la paternità ed ad alleviare gli oneri familiari, come peraltro ribadito nella giurisprudenza europea (CGUE 16 luglio 1992 in C. 78/91; CGUE 5 marzo 1998 in C-160/1996; CGUE 14 giugno 2016 C-308/2014; CGUE C- 21 giugno 2017 C-449/16).

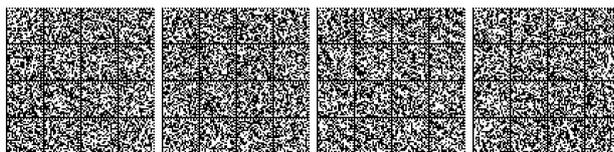
8. Quanto, poi, al profilo relativo al vincolo di spesa annuale imposto all'Istituto attraverso il monitoraggio dell'andamento dell'uscita di cassa, la controricorrente osserva che tale meccanismo, oltre a non poter evitare la necessaria applicazione del diritto euro-unitario, in concreto, data la scadenza del termine originariamente previsto per la fruizione del beneficio (31 dicembre 2017), è semmai prova del fatto che il riconoscimento del diritto anche ai titolari del permesso di soggiorno per lavoro non ha comportato alcuna conseguenza sul piano della copertura finanziaria prevista.

9. Infine, la controricorrente segnala la natura del tutto apodittica dell'affermazione dell'INPS relativa alla contrarietà alla finalità di incentivo alla natalità del trattamento richiesto con una presenza solo temporanea dei titolari di permesso di unico di lavoro, in quanto nulla in concreto può collegare il possesso del permesso unico di soggiorno alla presunzione di permanenza solo temporanea sul territorio nazionale, soprattutto considerando che il permesso di lungo periodo di cui all'art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998 è subordinato, oltre che alla residenza effettiva per almeno cinque anni, anche al raggiungimento di un reddito minimo ed alla fruizione di un alloggio idoneo e che la direttiva UE 2011/98 non ha scelto questo criterio per selezionare i soggetti cui va assicurata la parità di trattamento in materia di sicurezza sociale.

### *Considerato in diritto*

1. Ritiene il Collegio, dovendosi escludere che il ricorso sia inammissibile per difetto di specificità del motivo in ragione della piena idoneità dei vizi di violazione di legge prospettati ad incrinare la ricostruzione giuridica seguita dalla sentenza impugnata, che la questione prospettata importi innanzi tutto la necessità di verificare la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 della Costituzione, 31 Cost. e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2. Il testo dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 prevede: «Al fine di incentivare la natalità e contribuire alle spese per il suo sostegno, per ogni figlio nato o adottato tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017 è riconosciuto un assegno di importo pari a 960 euro annui erogato mensilmente a decorrere dal mese di nascita o adozione. L'assegno, che non concorre alla formazione del reddito complessivo di cui all'art. 8 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, è corrisposto fino al compimento del terzo anno di età ovvero del terzo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione, per i figli di cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea o di cittadini di Stati extracomunitari con permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, residenti in Italia e a condi-



zione che il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), stabilito ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, non superiore a 25.000 euro annui. L'assegno di cui al presente comma è corrisposto, a domanda, dall'INPS, che provvede alle relative attività, nonché a quelle del comma 127, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE, stabilito ai sensi del citato regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, non superiore a 7.000 euro annui, l'importo dell'assegno di cui al primo periodo del presente comma è raddoppiato».

3. Rilevanza della questione di costituzionalità. Il presente giudizio è stato introdotto dall'attuale controricorrente ai sensi dell'art. 44 decreto legislativo n. 286 del 1998, denunciando la natura oggettivamente discriminatoria della negazione, da parte dell'INPS, dell'assegno di natalità di cui sopra in ragione del possesso del permesso unico di lavoro anziché di quello di lungo soggiorno *ex art. 9* decreto legislativo n. 286 del 1998. In particolare, è stato fatto valere il diritto a beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato italiano in cui soggiornano per quanto concerne l'erogazione dell'assegno di cui all'art. 1, commi 125-129, legge n. 190 del 2014, in applicazione del disposto dell'art. 121 paragrafo 1 lettera *e*) della direttiva UE 2011/981 con richiesta di non applicazione del disposto della norma il cui testo, invece, li esclude, ritenendola incompatibile con il diritto europeo.

4. È evidente che il chiaro tenore testuale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 dimostra che il carattere in sé lesivo del diritto a non subire disparità di trattamento è da verificare innanzi tutto nella previsione di legge che ha introdotto l'assegno di natalità, selezionando i beneficiari in ragione di requisiti diversi a seconda della nazionalità, essendo la condotta dell'INPS solamente applicativa di tale disposto.

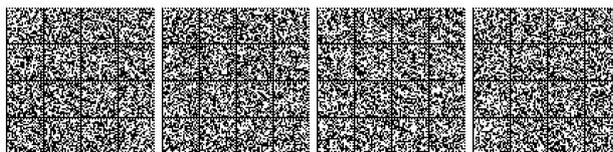
5. Inoltre, avendo la H. V. chiesto la condanna dell'INPS all'erogazione dell'assegno di natalità quale concreta misura idonea ad eliminare gli effetti della discriminazione ed avendo, in sede di legittimità, il ricorrente denunciato vizio di violazione di legge incentrato sulla affermata erronea interpretazione di tale disposizione in relazione alle previsioni della direttiva UE 2011/98, la concreta rilevanza della questione di legittimità costituzionale che la involge è evidente, non potendo la Corte di cassazione fare a meno di vagliare l'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 al fine di risolvere la questione oggetto di giudizio.

6. Non vi è dubbio, inoltre, che qualora si dovesse fare applicazione della disposizione appena citata, la domanda della cittadina extracomunitaria sarebbe rigettata perché è pacifico che, pur essendo presenti gli ulteriori presupposti richiesti, l'odierna controricorrente non è titolare del permesso di lungo soggiorno *ex art. 9* decreto legislativo n. 286 del 1998. Precisamente, è soggiornante in Italia dal 2007 e titolare, allo stato, di un permesso per lavoro subordinato. Né l'inequivocabile tenore letterale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 — che per i cittadini extracomunitari espressamente condiziona il diritto all'assegno *de quo*, fra gli altri requisiti, al permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — è suscettibile di estensione in via di interpretazione costituzionalmente conforme (dove la necessità di investire il giudice delle leggi).

7. Detta rilevanza, peraltro, non è impedita dalla pur concreta possibilità di procedere alla disamina del motivo di ricorso privilegiando la finalità, perseguita dai giudici di merito, diretta esclusivamente alla verifica di compatibilità della norma denunciata con la previsione dell'art. 12, paragrafo 1 lettera *e*), della direttiva UE 2011/98, che impone la parità di trattamento in favore dei «lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3 paragrafo 1, lettera *b*) e *c*)» e che, ove l'incompatibilità si evidenziasse anche previo ricorso pregiudiziale alla CGUE, conduce all'inapplicabilità alla fattispecie in esame del disposto dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 in ragione del principio di prevalenza del diritto euro-unitario sul diritto nazionale.

8. Va infatti osservato che l'interpretazione della citata disposizione, sollecitata, ancor prima che dal motivo di ricorso per cassazione, dalla stessa denuncia degli effetti discriminatori insiti nella disposizione formulata dalla ricorrente in primo grado, importa la necessaria disamina della conformità a Costituzione della disposizione in esame che richiama, testualmente, l'art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998 e, quindi, il sistema normativa che disciplina la materia dei permessi di soggiorno e dei diritti riguardanti i cittadini stranieri delineato dal citato testo unico che, attraverso le modifiche apportate dai due articoli del decreto legislativo n. 40 del 2014, ha pure recepito la direttiva UE 2011/98.

9. Nel caso di specie, ritiene il Collegio che il peculiare meccanismo di funzionamento della non applicazione della disposizione contenuta nell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, ovviamente limitato all'inciso che richiede per cittadini extra comunitari anche il possesso di permesso di lungo soggiorno, non possa realizzare effetti analoghi a quelli derivanti dalla pronuncia di incostituzionalità per violazione degli articoli 3 della Costituzione, 31 della Costituzione e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).



10. Solo in sede di giudizio costituzionale è possibile, infatti, valutare la ragionevolezza della scelta discrezionale legislativa, frutto di bilanciamento dei contrapposti interessi e considerare, come si dirà più approfonditamente in sede di giudizio di non manifesta infondatezza, gli indici normativi che avrebbero dovuto condurre il legislatore a riconoscere quale unico criterio selettivo giustificato e ragionevole il possesso della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, previsto dall'art. 41 decreto legislativo n. 286 del 1998 quale espressione di un principio generale, al fine di riconoscere ai titolari la piena equiparazione ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale.

11. Ad avviso del Collegio, per tali ragioni legate ai diversi effetti che potrebbero derivare dalla pronuncia della Corte costituzionale rispetto al sistema al cui interno si colloca la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, l'applicabilità alla fattispecie della direttiva UE 2011/98 non determina l'irrelevanza della questione di costituzionalità e la stessa va subito sollevata.

12. Ciò è in sintonia con quanto affermato dalla più recente giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale n. 63 del 2019), secondo la quale «[...] ove il giudice *a quo* ha inteso formulare in termini chiari e definitivi le questioni sottoposte all'esame di questa Corte, occorre in questa sede ribadire — sulla scorta dei principi già affermati nelle sentenze n. 269 del 2017 e n. 20 del 2019 — che a questa Corte non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia — per il tramite degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione — alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e — ricorrendone i presupposti — di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta [...]. Laddove però sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti *erga omnes*, di tale disposizione».

13. Non manifesta infondatezza. L'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, riferito ai nuovi nati o adottati tra il primo gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017, è una misura che concorre a formare il sistema dei sostegni sociali alla genitorialità.

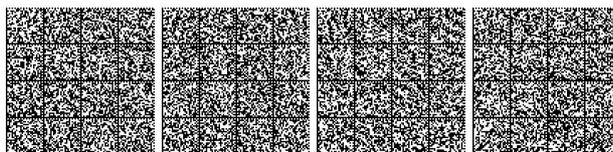
14. Il beneficio consiste nell'erogazione di un assegno, da parte dell'Inps, nell'arco dei primi tre anni di vita per ciascun figlio nato o adottato da genitori residenti sul territorio nazionale che abbiano redditi non superiori ad euro 25.000 secondo gli indicatori ISEE. Laddove, però, i genitori siano cittadini extra comunitari, si richiede l'ulteriore requisito della titolarità del permesso di lungo soggiorno *ex art. 9* decreto legislativo n. 286 del 1998, con la conseguenza che la prestazione può essere erogata solo ai cittadini extracomunitari, che ai fini dell'ottenimento del permesso in questione, abbiano dimostrato di disporre di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'art. 29, comma 3, lettera *b*) del decreto legislativo n. 286 del 1998, nonché di un alloggio idoneo e di aver superato un test di conoscenza della lingua italiana.

15. L'onere finanziario relativo all'erogazione dell'assegno è esclusivamente a carico dello Stato e, come afferma la stessa disposizione, la misura persegue la finalità di «incentivare la natalità» e di «contribuire alle spese per il suo sostegno».

16. A fronte di ciò, e segnatamente della limitazione dei possibili beneficiari in ragione della fruizione di redditi modesti o addirittura estremamente bassi, non pare seriamente dubitabile che si tratti di misura soprattutto tesa al sostegno delle famiglie in condizioni economiche non agiate (qualora non si superi il tetto di 25.000 euro annui) o addirittura in stato di bisogno (per l'ipotesi di redditi non superiori a 7.000 euro annui).

17. Peraltro, l'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2015, emanato per dare attuazione alla misura, prevede la decadenza dal beneficio in ragione della perdita, durante il triennio, dei requisiti economici posseduti al momento di presentazione della domanda, di decesso del figlio o di perdita della responsabilità genitoriale.

18. In altri termini si tratta di prestazione di assistenza sociale di contenuto economico realizzante uno degli interventi finalizzati alla valorizzazione ed al sostegno delle responsabilità familiari, così come previsto, in applicazione dei principi costituzionali fissati dagli articoli 2 e 3 della Costituzione, dalla legge n. 328 del 2000, all'art. 16.



19. La disposizione si caratterizza per l'adozione di un criterio di selezione dei beneficiari affidato a ragioni di nazionalità e di contemporanea presenza di condizioni economico-sociali peculiari compendiate nel rinvio all'art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998 — relative ai soli cittadini extracomunitari, essendo invece comuni a cittadini europei ed extracomunitari gli ulteriori requisiti dell'attualità della residenza in Italia e della percezione di redditi non superiori alle modeste soglie sopra indicate.

20. In sostanza, la fruizione dell'assegno risulta, per testuale previsione di legge e senza che possa sperimentarsi alcuna diversa interpretazione che eviti l'oggettiva disparità di trattamento, esclusa nei confronti dei nati o degli adottati tra il primo gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017 da genitori cittadini extracomunitari che fruiscono di redditi non superiori ad euro 7.000 o ad euro 25.000, sono legalmente residenti in Italia in base ad idoneo permesso di soggiorno e lavoro, ma non risultano titolari del permesso di lungo soggiornanti di cui all'art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998.

21. Inoltre, la disposizione in esame non si raccorda in alcun modo con la previsione contenuta nell'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (disposizione appartenente all'insieme di norme contenute nel testo unico che l'art. 1, comma 4, definisce «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica») che riconosce in linea generale parità di trattamento, rispetto ai cittadini italiani, in materia di assistenza sociale ai cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno e di lavoro validi per almeno un anno.

22. La disposizione suscita il dubbio di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento, dell'art. 31 della Costituzione, dell'art. 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

23. *Thema decidendum*. I profili della questione sono i seguenti.

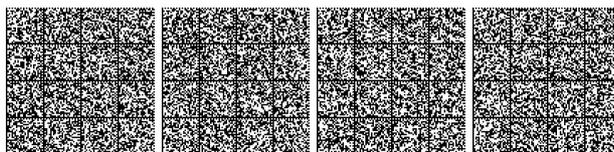
Quanto alla possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione, pare in contrasto con il principio di ragionevolezza prevedere dapprima — e correttamente — che l'erogazione dell'assegno di natalità debba essere uguale a parità di bisogno, e poi escludere contraddittoriamente dalla medesima prestazione sociale, rilevante perché a contenuto economico, intere categorie di soggetti, selezionati non in base all'entità o alla natura del bisogno, ma ad un criterio privo di ogni collegamento con questo, quale la titolarità del permesso di lungo soggiorno che presuppone una durata pregressa della residenza almeno quinquennale, un reddito comunque almeno pari all'importo dell'assegno sociale, un alloggio idoneo e la conoscenza della lingua italiana: determinando, con ciò, l'esclusione di chi si trova in situazione di maggior bisogno rispetto a tale categoria e disparità di trattamento tra situazioni identiche o analoghe, con conseguente lesione del principio di eguaglianza.

24. La Corte costituzionale ha già ritenuto illegittime disposizioni simili a quella denunciata, sul rilievo che una disciplina del tipo considerato introduce un elemento di distinzione arbitrario, proprio perché non vi è alcuna ragionevole correlazione tra la residenza protratta nel tempo e i requisiti di bisogno e di disagio della persona che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale (sentenza n. 40 del 2011).

25. Peraltro, si tratta di prestazione sociale erogata in occasione della nascita di un figlio o della sua adozione, da fruire nell'arco di tre anni e, quindi, relativa a bisogni essenziali del nucleo familiare da soddisfare nei limiti di durata contenuta in tale arco temporale e destinata a non essere più erogata nell'ipotesi in cui venga meno qualcuno dei presupposti necessari durante il decorso del triennio. Sia avendo riguardo alla funzione di incentivo all'incremento demografico che alla funzione di sostegno economico, non si comprende in che relazione possano stare tali finalità con le circostanze di vita pregressa che costituiscono i presupposti per ottenere il permesso di lungo soggiorno di cui all'art. 9 decreto legislativo n. 286/1998.

26. Né a giustificare la pretesa giovano considerazioni legate alla particolare finalità di incentivare la natalità nel territorio nazionale che legittimerebbe l'imposizione della titolarità del permesso di lungo soggiorno, quale dimostrazione del particolare radicamento del richiedente nel territorio nazionale. Infatti, sebbene il permesso di lungo soggiorno dimostri tale radicamento e lasci presagire un progetto di continuità in tal senso, è altrettanto vero che tali considerazioni non risultano logicamente correlate con l'assegno di natalità di cui si discute, che non ha solo funzione di incentivo all'innalzamento demografico ma, soprattutto, riveste il ruolo di sostegno economico, limitato solo al primo triennio di vita del bambino o del suo inserimento in famiglia in caso di adozione, alle famiglie meno agiate i cui bisogni sono immediati ed indifferibili e certamente poco influenzati dai progetti di vita a lungo termine.

27. Non è, dunque, rilevante in questa sede quanto ha affermato la Corte costituzionale a proposito della legittimità costituzionale di misure definite «assegni di natalità» istituite da talune regioni e che non avevano nessuna funzione di sostegno alla famiglie bisognose perché erogate a prescindere da limiti reddituali (vedi Corte costituzionale n. 222 del 2013 in relazione alla legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2011, art. 3).



28. Anzi, va ricordato che Corte costituzionale n. 141 del 2014, nel giudicare la conformità all'art. 3 della Costituzione della legge regionale della Campania n. 4 del 2011, istitutiva di un «bonus bebè» erogato a prescindere dal reddito familiare e solo sulla base della residenza biennale sul territorio regionale, ha affermato: «La questione — che, con riguardo al cosiddetto «bonus bebè», investe propriamente il solo prescritto requisito della permanenza biennale sul territorio regionale — non è fondata, poiché non è irragionevole la previsione regionale che si limiti a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per sé discriminazioni (così, tra le altre, le sentenze n. 222, n. 178, n. 4 e n. 2 del 2013)».

29. Va aggiunta l'ulteriore considerazione che neppure rilevano, in senso contrario, valutazioni relative alla necessità di limitare l'erogazione di prestazioni di natura economica eccedenti quelle essenziali in ragione della limitatezza delle risorse disponibili, posto che ciò non esclude «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili — debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» come statuito da Corte costituzionale n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005.

30. A questo fine, la giurisprudenza costituzionale, sempre in materia di misure di assistenza sociale da garantire ai cittadini extracomunitari in possesso di titoli validi di soggiorno ma non della carta di soggiorno, ora permesso di lungo soggiorno, ha precisato la necessità che, fermi gli ulteriori presupposti richiesti per la fruizione delle misure di assistenza sociale, «[...] nell'ottica della più compatibile integrazione sociale e della prevista equiparazione, per scopi assistenziali, tra cittadini e stranieri extracomunitari, di cui all'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) — il soggiorno di questi ultimi risulti, oltre che regolare, non episodico né occasionato» (Corte costituzionale n. 230 del 2015).

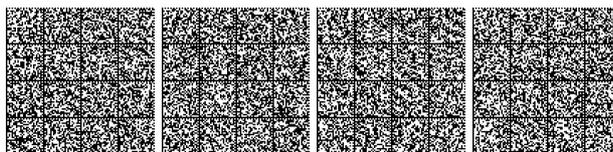
31. Neppure le considerazioni svolte nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2019, in tema di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 nella parte in cui subordina il diritto a percepire l'assegno sociale, per gli stranieri extracomunitari, alla titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di lungo soggiorno) pare possa risolvere il dubbio di costituzionalità relativo alla norma in esame.

Infatti, il soddisfacimento di tale condizione per il solo straniero extracomunitario è stata ritenuta non irragionevole in virtù del fatto che l'assegno sociale è misura che, rivolgendosi a chiunque abbia compiuto sessantacinque anni di età, persegue finalità peculiari e diverse rispetto a quelle proprie delle misure di assistenza legate a specifiche esigenze di tutela sociale della persona che non tollerano discriminazioni, come nel caso delle invalidità psicofisiche. Ha, in particolare, affermato la Corte costituzionale, nella sentenza da ultimo citata, che «[...] Tali persone ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 della Costituzione)».

32. Il profilo di irragionevolezza appena illustrato e la disparità di trattamento che ne consegue, in definitiva, dovrebbero condurre alla declaratoria di incostituzionalità — per violazione dell'art. 3 della Costituzione — dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41 decreto legislativo n. 286 del 1998, norma che rappresenta l'equilibrato bilanciamento tra il diritto dell'extracomunitario di godere, a parità di trattamento con i cittadini italiani, delle misure di assistenza sociale e il riscontro di una presenza dello stesso non temporanea né episodica sul territorio nazionale.

33. Altro profilo di denuncia, conseguente a quello appena illustrato, è quello relativo all'art. 31 della Costituzione, giacché l'irragionevole disparità di trattamento ai danni dei cittadini extracomunitari prodotta dalla norma denunciata determina anche l'effetto di violare i diritti protetti dall'art. 31 della Costituzione, in forza del quale la Repubblica si fa carico di agevolare con misure economiche ed altre provvidenze la formazione della famiglia e di proteggere la maternità e l'infanzia.

34. È evidente, infatti, che la richiesta della titolarità del permesso di lungo soggiorno per l'erogazione di un sostegno economico finalizzato ad incentivare le nascite e ad alleviare il peso economico del mantenimento del nuovo nato impedisce di fatto ed irrimediabilmente la realizzazione della garanzia costituzionale per quelle famiglie e per quei figli in cui nessuno dei genitori è in possesso del permesso di lungo soggiorno, pur trovandosi le stesse famiglie in modo non episodico o temporaneo a risiedere in territorio nazionale e vivendo nelle medesime, se non peggiori, condizioni economiche.



35. L'effetto, inevitabile, pare essere quello di negare per tali nuclei familiari e per i loro nuovi nati, in radice ed irrimediabilmente, la realizzazione del diritto sancito dalla Costituzione, con effetti disgreganti del tessuto sociale della nazione nel nucleo originario ed essenziale della famiglia.

36. L'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, inoltre, pare violare anche l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 20, 21, 23, 33 e 34 CDFUE, che, rispettivamente, enunciano il principio di uguaglianza ed il divieto di discriminazioni, anche per cittadinanza, riconoscono il diritto dei bambini «alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere», garantiscono «la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale» nonché riconoscono «il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione».

37. Il diniego dell'assegno di natalità di cui all'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, pare integrare, difatti, una discriminazione a causa della nazionalità, come pure espressamente vietato dall'art. 12, lettera e), della direttiva 2011/98 (applicabile ai cittadini di Paesi terzi, titolari del permesso unico di soggiorno come gli odierni contro ricorrenti), che espressamente prevede il diritto dei lavoratori di cui all'art. 3, paragrafo 1 lettere b) e c), di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne — fra l'altro — i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004.

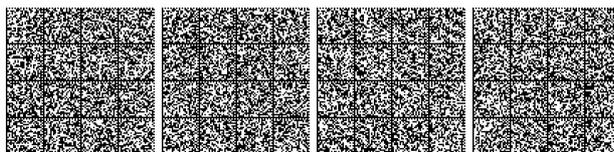
38. In particolare, va ricordato che la giurisprudenza europea che ha avuto modo di esaminare la direttiva in questione sotto il profilo dei diritti sociali per cui va garantita la parità di trattamento (CGUE 21 giugno 2017 C-4491/2016) ha avuto modo di precisare che «[...] la distinzione fra prestazioni escluse dall'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004 e prestazioni che vi rientrano è basata essenzialmente sugli elementi costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare sulle sue finalità e sui presupposti per la sua attribuzione, e non sul fatto che essa sia o no qualificata come prestazione di sicurezza sociale da una normativa nazionale (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C- 78/91, EU:C:1992:331, punto 14; del 20 gennaio 2005, Noteboom, C- 101/04, EU:C:2005:51, punto 24, e del 24 ottobre 2013, Lachheb, C- 177/12, EU:C:2013:689, punto 28). Una prestazione può essere considerata come una prestazione di sicurezza sociale qualora sia attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita per legge, e si riferisca a uno dei rischi espressamente elencati nell'art. 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 (v. in tal senso, in particolare, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C- 78/91, EU:C:1992:331, punto 15; del 15 marzo 2001, Offermanns, C- 85/99, EU:C:2001:166, punto 28, nonché del 19 settembre 2013, Hliddal e Bornand, C- 216/12 e C- 217/12, EU:C:2013:568, punto 48)». Inoltre, la stessa sentenza ha affermato che «[...] l'espressione «compensare i carichi familiari» deve essere interpretata nel senso che essa fa riferimento, in particolare, a un contributo pubblico al bilancio familiare, destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli (v., in tal senso, sentenza del 19 settembre 2013, Hliddal e Bornand, C- 216/12 e C- 217/12, EU:C:2013:568, punto 55 e giurisprudenza ivi citata)».

Pertanto, la sentenza ha concluso affermando che l'art. 12 della direttiva 2011/98 prevede «[...] un diritto alla parità di trattamento, che costituisce la regola generale, ed elenca le deroghe a tale diritto che gli Stati membri hanno facoltà di istituire. Tali deroghe possono dunque essere invocate solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse (v., per analogia, sentenza del 24 aprile 2012, Kamberaj, C- 571/10, EU:C:2012:233, punti 86 e 87)» e che «[...] l'art. 12 della direttiva 2011/98 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, in base alla quale il cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'art. 2, lettera c), di tale direttiva, non può beneficiare di una prestazione come l'ANF, istituito dalla legge n. 448/1998».

39. Alle argomentazioni sin qui svolte consegue che deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 della Costituzione, 31 della Costituzione e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui, ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità, richiede ai soli cittadini extracomunitari anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno, in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41 decreto legislativo n. 286 del 1998.

A norma dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata la sospensione del presente procedimento con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.



P. Q. M.

*La Corte di cassazione, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 della Costituzione, 31 della Costituzione e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 decreto legislativo n. 286 del 1998.*

*Sospende il presente procedimento.*

*Manda la cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma il 2 aprile 2019.

*Il Presidente: MANNA*

19C00301

N. 189

*Ordinanza del 17 giugno 2019 della Corte di cassazione  
sul ricorso proposto da Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) contro N. P.*

**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno per l'incentivazione della natalità e la contribuzione alle spese per il suo sostegno - Requisiti per l'individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 125.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

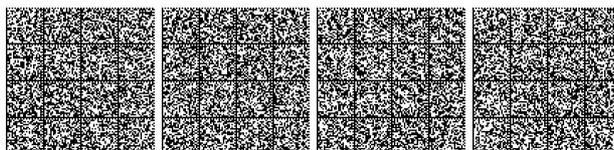
### SEZIONE LAVORO

composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

dott. Antonio Manna, Presidente;  
dott.ssa Enrica D'Antonio, consigliere;  
dott. Umberto Berrino, consigliere;  
dott. Giulio Fernandes, consigliere;  
dott.ssa. Rossana Mancino, rel. consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 9451-2018 proposto da: I.N.P.S. - Istituto nazionale previdenza sociale, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria n. 29, presso l'Avvocatura centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonietta Coretti, Vincenzo Triolo, Vincenzo Stumpo; ricorrente;

contro N. P., elettivamente domiciliato in Roma, via Alberico II n. 4, presso lo studio, dell'avvocato Luca Santini, che lo rappresenta e difende; controricorrente;



avverso la sentenza n. 9/2018 della Corte d'appello di Brescia, depositata il 16 gennaio 2018 R.G.N. 477/2017;  
udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 2 aprile 2019 dal consigliere dott. Rossana Mancino;  
udito il pubblico ministero in persona del sostituto Procuratore generale dott. Stefano Visona', che ha concluso per il rigetto e in subordine rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea;  
udito l'Avvocato Antonietta Coretti;  
udito l'Avvocato Luca Santini.

### *Rilevato in fatto*

1. La Corte d'appello di Brescia, con sentenza del 16 gennaio 2018, ha respinto l'impugnazione proposta dall'INPS avverso l'ordinanza emessa dal Tribunale di Brescia, di accoglimento del ricorso proposto ai sensi degli articoli 28 decreto legislativo n. 150 del 2011, 44 testo unico sull'immigrazione e 702-bis codice di procedura civile da N. P. (cittadino di nazionalità senegalese, titolare di permesso unico di soggiorno per motivi di lavoro e residente in Italia), con condanna dell'INPS al pagamento dell'assegno di natalità, previsto dall'art. 1 della legge di bilancio per il 2015 - n. 190 del 2014, commi 125-129, che era stato negato in quanto non titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'art. 9 decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

2. La Corte territoriale ha condiviso l'ordinanza impugnata che aveva riscontrato la discriminazione per nazionalità oggettiva nella circostanza che la legge, violando l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE che garantisce ai titolari del permesso unico di soggiorno il diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro in materia di sicurezza sociale, aveva introdotto nell'ordinamento un beneficio assistenziale riconoscendolo, quanto ai cittadini di Paesi terzi, unicamente a quelli in possesso di permesso di lungo soggiorno.

3. Inoltre, la Corte d'appello ha ritenuto legittimo il ricorso all'azione antidiscriminatoria trattandosi di diniego di prestazione richiesta da cittadini di Stati terzi in ragione della violazione del diritto alla parità di trattamento ed in quanto la stessa prestazione era stata richiesta in giudizio al solo fine di rimuovere la discriminazione.

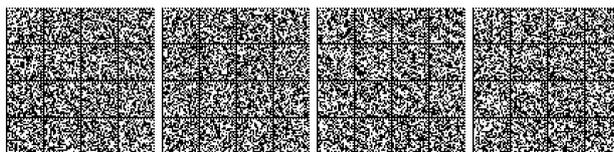
4. Quanto poi alla inclusione, ai sensi dell'art. 12, paragrafo 1 lettera e) della direttiva UE 2011/98, del beneficio in questione all'interno dei settori della «sicurezza sociale» definiti nel regolamento CE 883/2004 art. 3, comma 5, ed alla natura immediatamente applicativa della direttiva appena richiamata, la Corte territoriale ha incluso l'assegno di natalità, previsto dall'art. 1, commi 125-129, legge n. 190 del 2014, nel settore della sicurezza sociale in quanto il regolamento CE n. 883/2004 contempla trattamenti «contributivi e non contributivi» ed entrambi vanno compresi nell'elenco di cui al primo comma del medesimo art. 3 che indica, alla lettera b), «i trattamenti di maternità e paternità assimilati» ed alla lettera j) le «prestazioni familiari». L'art. 1 del regolamento citato, inoltre, definisce quali prestazioni familiari «tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni di nascita o di adozione menzionati nell'allegato 1», dove l'espressione «compensare i carichi familiari» deve essere interpretata, secondo quanto ritenuto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, con riferimento ad un contributo pubblico al bilancio familiare destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli (CGUE 19 settembre 2013 causa C-216/12 e C-217/12), non essendo rilevante che la prestazione in esame sia qualificata o meno come previdenziale dal diritto nazionale, ma rilevando solo che la misura venga erogata prescindendo da ogni valutazione individuale o discrezionale delle esigenze personali dei beneficiari, secondo criteri legali quali le dimensioni del nucleo familiare ed il reddito.

5. Muovendo da queste premesse, la Corte territoriale ha ravvisato, nella disposizione denunciata, effetti discriminatori, effetti conseguentemente riprodotti nell'attività della pubblica amministrazione che a questa si è conformata, non potendo neanche ravvisare (in conformità con quanto stabilito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con la sentenza del 21 giugno 2017 C. 449/2016) alcuna ipotesi di legittima facoltà di deroga al principio di parità di trattamento, fissato dall'art. 12 della direttiva UE 2011/98, non avendo lo Stato italiano manifestato esplicitamente tale volontà.

6. Avverso tale sentenza ricorre l'INPS, con ricorso affidato ad un motivo, cui resiste, con controricorso, N. P.

7. Entrambe le parti hanno depositato memoria *ex art.* 378 codice di procedura civile.

8. Con l'unico articolato motivo di ricorso, l'Inps deduce violazione e falsa applicazione del combinato disposto degli articoli 1, commi da 125 a 129, legge n. 190 del 2014 e connesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2015, articoli 4-bis, comma 1-bis, 5, commi 8.1. e 8.2., 9, dodicesimo comma, lettera c); articoli 43 e 44 decreto legislativo n. 286 del 1998, anche in relazione all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, all'art. 12



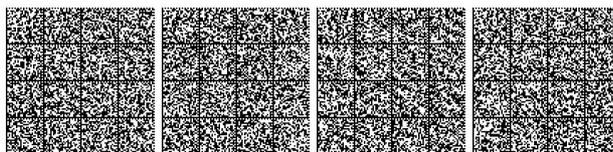
della direttiva 2011/98/UE, recepita con il decreto legislativo n. 40 del 2014 ed all'art. 3 del regolamento CE 883/2004, per avere la sentenza impugnata riconosciuto il diritto delle controparti, cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno per motivi di lavoro e quindi privi del permesso di lungo soggiorno, a percepire le somme richieste da ciascuno per i periodi indicati, a titolo di assegno di natalità previsto dall'art. 1, commi da 125 a 129, legge n. 190 del 2014 in favore dei cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea o di cittadini extracomunitari con permesso di soggiorno di lungo periodo — in possesso del requisito reddituale previsto non superiore ai 25.000 euro annui con maggiorazione in caso di reddito annuo non superiore a 7.000 euro — pur in assenza, nel disposto normativo indicato, di una previsione specifica e definendo discriminatoria la condotta dell'INPS.

12. Ad avviso della parte ricorrente, dall'impianto normativo istitutivo della prestazione rivendicata e, segnatamente, dal meccanismo di monitoraggio della spesa in relazione al numero delle domande, in concreto, presentate con possibilità per l'INPS di sospensione dell'acquisizione delle domande in attesa del decreto ministeriale previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2015, art. 6, comma 2, si evincono sia la natura di «premio», diretto ad incentivare la natalità nell'ambito del territorio nazionale a causa della notoria flessione delle nascite sia l'estraneità di tale misura rispetto al sistema delle tutele di sicurezza sociale richiamate dal regolamento CEE 883/2004; in tal senso la parte ricorrente richiama quanto affermato dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 141 del 2014, a proposito del cd. bonus bebè previsto con legge della Regione Campania n. 4, art. 1, comma 78, del 2011, disposizione considerata giustificata e razionale, come pure in casi analoghi era avvenuto da parte delle sentenze della Corte costituzionale numeri 222, 178, 4 e 2 del 2013. Gli inderogabili doveri di solidarietà, di cui all'art. 2 Cost., e le misure di protezione della maternità, di cui all'art. 31, secondo comma, Cost., sono realizzati, ad avviso dell'istituto ricorrente, dalla disposizione contenuta nell'art. 35, comma terzo, decreto legislativo n. 286 del 1998, là dove è prevista per tutti gli stranieri, ancorché non iscritti al Servizio sanitario nazionale, la tutela della gravidanza e della maternità a parità di trattamento con le cittadine italiane e la tutela della salute del minore. Peraltro, rimarca l'ente previdenziale richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 222 del 2013, il radicamento nel territorio nazionale derivante dalla titolarità del permesso di lungo soggiorno è elemento valido a giustificare il riconoscimento di prestazioni sociali solo a coloro i quali hanno conseguito tale permesso a fronte della limitatezza delle risorse economiche disponibili e della discrezionalità che va riconosciuta al legislatore ove non si versi in misure appartenenti ai livelli essenziali di assistenza. In ragione di tali considerazioni, dunque, la disposizione denunciata quale discriminatoria è, per l'INPS, misura del tutto estranea all'ambito della sicurezza sociale oggetto della previsione contenuta nell'art. 12 della direttiva UE 2011/98 e, quindi, all'oggetto del diritto alla parità di trattamento ivi previsto, e conforme ai principi costituzionali di cui agli articoli 2, 3, 31 e 38 della Costituzione.

13. Infine, l'Istituto evidenzia che la propria tesi non è contraddetta dalla sentenza della Corte di giustizia del 21 giugno 2017 C- 449/2016 in quanto l'assegno di natalità di cui alla legge n. 190 del 2014 è destinato ad incentivare le nascite e rientra nella previsione dell'art. 70 del citato regolamento, quale misura retta dalla fiscalità generale, a differenza dell'assegno per il nucleo familiare erogato dai comuni di cui all'art. 65 della legge n. 448 del 1998, che è un contributo pubblico destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli.

14. Il controricorrente eccepisce l'inammissibilità del ricorso, ai sensi dell'art. 366 del codice di procedura civile, per l'assenza di relazione tra la regola giuridica applicata dal giudice di merito e la regola ritenuta corretta, con l'ulteriore elemento di genericità costituito dall'aver affermato in modo apodittico che l'assegno di natalità in oggetto non è prestazione di sicurezza sociale, contrariamente a quanto affermato dalla sentenza impugnata. In ogni caso i controricorrenti ribadiscono l'infondatezza delle affermazioni sottese al motivo di ricorso, in quanto il diritto a non subire disparità di trattamento, fondato sull'art. 12 della direttiva UE 2011/98, deriva dalla inclusione della loro posizione di cittadini titolari di permesso di soggiorno che consente di lavorare — paragrafo 1, lettere *b*) e *c*) della citata direttiva 2011/98 — e dalla natura della prestazione rivendicata, rientrante nel settore della sicurezza sociale definito dal regolamento n. 883 del 2004, art. 3, primo comma, lettera *b*) «prestazioni di maternità e paternità assimilate» e lettera *j*) «prestazioni familiari», in quanto diretta a tutelare la maternità e la paternità ed ad alleviare gli oneri familiari, come peraltro ribadito nella giurisprudenza europea (CGUE 16 luglio 1992 in C. 78/91; CGUE 5 marzo 1998 in C-160/1996; CGUE 14 giugno 2016 C-308/2014; CGUE C- 21 giugno 2017 C-449/16).

15. Quanto, poi, al profilo relativo al vincolo di spesa annuale imposto all'Istituto attraverso il monitoraggio dell'andamento delle uscite di cassa, il controricorrente osserva che tale meccanismo, oltre a non poter evitare la necessaria applicazione del diritto euro-unitario, in concreto, data la scadenza del termine originariamente previsto per la fruizione del beneficio (31 dicembre 2017), è semmai prova del fatto che il riconoscimento del diritto anche ai titolari del permesso di soggiorno per lavoro non ha comportato alcuna conseguenza sul piano della copertura finanziaria prevista.



16. Infine, il controricorrente segnala la natura del tutto apodittica dell'affermazione dell'INPS relativa alla contrarietà alla finalità di incentivo alla natalità, del trattamento richiesto, con una presenza solo temporanea dei titolari di permesso di unico di lavoro, in quanto nulla, in concreto, può collegare il possesso del permesso unico di soggiorno alla presunzione di permanenza solo temporanea sul territorio nazionale, soprattutto considerando che il permesso di lungo periodo, di cui all'art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998, è subordinato, oltre che alla residenza effettiva per almeno cinque anni, anche al raggiungimento di un reddito minimo ed alla fruizione di un alloggio idoneo, e che la direttiva UE 2011/98 non ha scelto questo criterio per selezionare i soggetti cui va assicurata la parità di trattamento in materia di sicurezza sociale.

### *Considerato in diritto*

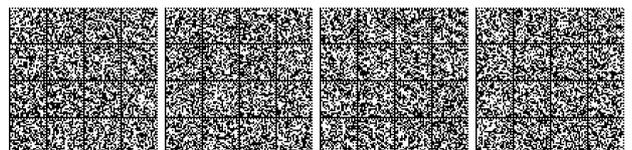
1. Ritiene il Collegio, dovendosi escludere che il ricorso sia inammissibile per difetto di specificità del motivo in ragione della piena idoneità dei vizi di violazione di legge prospettati ad incrinare la ricostruzione giuridica seguita dalla sentenza impugnata, che la questione prospettata importi innanzi tutto la necessità di verificare la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2. Il testo dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 prevede: «Al fine di incentivare la natalità e contribuire alle spese per il suo sostegno, per ogni figlio nato o adottato tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017 è riconosciuto un assegno di importo pari a 960 euro annui erogato mensilmente a decorrere dal mese di nascita o adozione. L'assegno, che non concorre alla formazione del reddito complessivo di cui all'art. 8 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, è corrisposto fino al compimento del terzo anno di età ovvero del terzo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione, per i figli di cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea o di cittadini di Stati extracomunitari con permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, residenti in Italia e a condizione che il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), stabilito ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, non superiore a 25.000 euro annui. L'assegno di cui al presente comma è corrisposto, a domanda, dall'INPS, che provvede alle relative attività, nonché a quelle del comma 127, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE, stabilito ai sensi del citato regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, non superiore a 7.000 euro annui, l'importo dell'assegno di cui al primo periodo del presente comma è raddoppiato».

3. Rilevanza della questione di costituzionalità. Il presente giudizio è stato introdotto dall'attuale controricorrente ai sensi dell'art. 44 decreto legislativo n. 286 del 1998, denunciando la natura oggettivamente discriminatoria della negazione, da parte dell'INPS, dell'assegno di natalità di cui sopra in ragione del possesso del permesso unico di lavoro anziché di quello di lungo soggiorno ex art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998. In particolare, è stato fatto valere il diritto a beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato italiano in cui soggiornano per quanto concerne l'erogazione dell'assegno di cui all'art. 1, commi 125-129, legge n. 190 del 2014, in applicazione del disposto dell'art. 12, paragrafo 1, lettera e) della direttiva UE 2011/98, con richiesta di non applicazione del disposto della norma il cui testo, invece, li esclude, ritenendola incompatibile con il diritto europeo.

4. È evidente che il chiaro tenore testuale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 dimostra che il carattere in sé lesivo del diritto a non subire disparità di trattamento è da verificare innanzi tutto nella previsione di legge che ha introdotto l'assegno di natalità, selezionando i beneficiari in ragione di requisiti diversi a seconda della nazionalità, essendo la condotta dell'INPS solamente applicativa di tale disposto.

5. Inoltre, avendo l'attuale parte intimata chiesto la condanna dell'INPS all'erogazione dell'assegno di natalità quale concreta misura idonea ad eliminare gli effetti della discriminazione ed avendo, in sede di legittimità, la parte ricorrente denunciato vizio di violazione di legge incentrato sulla affermata erronea interpretazione di tale disposizione in relazione alle previsioni della direttiva UE 2011/98, la concreta rilevanza della questione di legittimità costituzionale che la involge è evidente, non potendo la Corte di cassazione fare a meno di vagliare l'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 al fine di risolvere la questione oggetto di giudizio.



6. Non vi è dubbio, inoltre, che qualora si dovesse fare applicazione della disposizione appena citata, la domanda del cittadino extracomunitario sarebbe rigettata perché è pacifico che, pur essendo presenti gli ulteriori presupposti richiesti, l'odierno controricorrente, residente in Italia dal 1998 e titolare di permesso unico lavoro, non è titolare del permesso di lungo soggiorno ex art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998.

7. Né l'inequivocabile tenore letterale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 — che per i cittadini extracomunitari espressamente condiziona il diritto all'assegno *de quo*, fra gli altri requisiti, al permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — è suscettibile di estensione in via di interpretazione costituzionalmente conforme (donde la necessità di investire il giudice delle leggi).

8. Detta rilevanza, peraltro, non è impedita dalla pur concreta possibilità di procedere alla disamina del motivo di ricorso privilegiando la finalità, perseguita dai giudici di merito, diretta esclusivamente alla verifica di compatibilità della norma denunciata con la previsione dell'art. 12, paragrafo 1 lettera *e*), della direttiva UE 2011/98, che impone la parità di trattamento in favore dei «lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere *b*) e *c*)» e che, ove l'incompatibilità si evidenzi anche previo ricorso pregiudiziale alla CGUE, conduce all'inapplicabilità alla fattispecie in esame del disposto dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 in ragione del principio di prevalenza del diritto euro-unitario sul diritto nazionale.

9. Va infatti osservato che l'interpretazione della citata disposizione, sollecitata, ancor prima che dal motivo di ricorso per cassazione, dalla stessa denuncia degli effetti discriminatori insiti nella disposizione formulata dai ricorrenti in primo grado, importa la necessaria disamina della conformità a Costituzione della disposizione in esame che richiama, testualmente, l'art. 9, decreto legislativo n. 286 del 1998 e, quindi, il sistema normativo che disciplina la materia dei permessi di soggiorno e dei diritti riguardanti i cittadini stranieri delineato dal citato testo unico che, attraverso le modifiche apportate dai due articoli del decreto legislativo n. 40 del 2014, ha pure recepito la direttiva UE 2011/98.

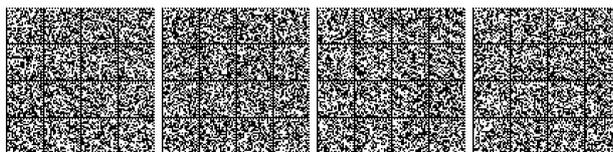
10. Nel caso di specie, ritiene il Collegio che il peculiare meccanismo di funzionamento della non applicazione della disposizione contenuta nell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, ovviamente limitato all'inciso che richiede per cittadini extracomunitari anche il possesso di permesso di lungo soggiorno, non possa realizzare effetti analoghi a quelli derivanti dalla pronuncia di incostituzionalità per violazione degli articoli 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

11. Solo in sede di giudizio costituzionale è possibile, infatti, valutare la ragionevolezza della scelta discrezionale legislativa, frutto di bilanciamento dei contrapposti interessi e considerare, come si dirà più approfonditamente in sede di giudizio di non manifesta infondatezza, gli indici normativi che avrebbero dovuto condurre il legislatore a riconoscere, quale unico criterio selettivo giustificato e ragionevole, il possesso della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, previsto dall'art. 41 decreto legislativo n. 286 del 1998 quale espressione di un principio generale, al fine di riconoscere ai titolari la piena equiparazione ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale.

12. Ad avviso del Collegio, per tali ragioni legate ai diversi effetti che potrebbero derivare dalla pronuncia della Corte costituzionale rispetto al sistema al cui interno si colloca la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, l'applicabilità alla fattispecie della direttiva UE 2011/98 non determina l'irrelevanza della questione di costituzionalità e la stessa va subito sollevata.

13. Ciò è in sintonia con quanto affermato dalla più recente giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale n. 63 del 2019), secondo la quale «[...] ove il giudice *a quo* ha inteso formulare in termini chiari e definitivi le questioni sottoposte all'esame di questa Corte, occorre in questa sede ribadire — sulla scorta dei principi già affermati nelle sentenze n. 269 del 2017 e n. 20 del 2019 — che a questa Corte non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia — per il tramite degli articoli 11 e 117, primo comma, Cost. — alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e — ricorrendone i presupposti — di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta [...]. Laddove però sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri; strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli articoli 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti *erga omnes*, di tale disposizione».

14. Non manifesta infondatezza. L'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, riferito ai nuovi nati o adottati tra il primo gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017, è una misura che concorre a formare il sistema dei sostegni sociali alla genitorialità.



15. Il beneficio consiste nell'erogazione di un assegno, da parte dell'Inps, nell'arco dei primi tre anni di vita per ciascun figlio nato o adottato da genitori residenti sul territorio nazionale che abbiano redditi non superiori ad euro 25.000 secondo gli indicatori ISEE. Laddove, però, i genitori siano cittadini extracomunitari, si richiede l'ulteriore requisito della titolarità del permesso di lungo soggiorno *ex art. 9* decreto legislativo n. 286 del 1998, con la conseguenza che la prestazione può essere erogata solo ai cittadini extracomunitari che, ai fini dell'ottenimento del permesso in questione, abbiano dimostrato di disporre di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'art. 29, comma 3, lettera *b*) del decreto legislativo n. 286 del 1998, nonché di un alloggio idoneo e di aver superato un test di conoscenza della lingua italiana.

16. L'onere finanziario relativo all'erogazione dell'assegno è esclusivamente a carico dello Stato e, come afferma la stessa disposizione, la misura persegue la finalità di «incentivare la natalità» e di «contribuire alle spese per il suo sostegno».

17. A fronte di ciò, e segnatamente della limitazione dei possibili beneficiari in ragione della fruizione di redditi modesti o addirittura estremamente bassi, non pare seriamente dubitabile che si tratti di misura soprattutto tesa al sostegno delle famiglie in condizioni economiche non agiate (qualora non si superi il tetto di 25.000 euro annui) o addirittura in stato di bisogno (per l'ipotesi di redditi non superiori a 7.000 euro annui).

18. Peraltro, l'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2015, emanato per dare attuazione alla misura, prevede la decadenza dal beneficio in ragione della perdita, durante il triennio, dei requisiti economici posseduti al momento di presentazione della domanda, di decesso del figlio o di perdita della responsabilità genitoriale.

19. In altri termini si tratta di prestazione di assistenza sociale di contenuto economico realizzante uno degli interventi finalizzati alla valorizzazione ed al sostegno delle responsabilità familiari, così come previsto, in applicazione dei principi costituzionali fissati dagli articoli 2 e 3 Cost., dalla legge n. 328 del 2000, all'art. 16.

20. La disposizione si caratterizza per l'adozione di un criterio di selezione dei beneficiari affidato a ragioni di nazionalità e di contemporanea presenza di condizioni economico-sociali peculiari — compendiate nel rinvio all'art. 9, decreto legislativo n. 286 del 1998 — relative ai soli cittadini extracomunitari, essendo invece comuni a cittadini europei ed extracomunitari gli ulteriori requisiti dell'attualità della residenza in Italia e della percezione di redditi non superiori alle modeste soglie sopra indicate.

21. In sostanza, la fruizione dell'assegno risulta, per testuale previsione di legge e senza che possa sperimentarsi alcuna diversa interpretazione che eviti l'oggettiva disparità di trattamento, esclusa nei confronti dei nati o degli adottati tra il primo gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017 da genitori cittadini extracomunitari che fruiscono di redditi non superiori ad euro 7.000 o ad euro 25.000, sono legalmente residenti in Italia in base ad idoneo permesso di soggiorno e lavoro, ma non risultano titolari del permesso di lungo soggiornanti di cui all'art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998.

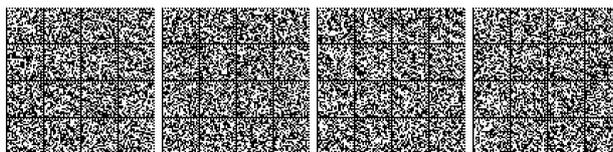
22. Inoltre, la disposizione in esame non si raccorda in alcun modo con la previsione contenuta nell'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (disposizione appartenente all'insieme di norme contenute nel testo unico che l'art. 1, comma 4, definisce «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica») che riconosce in linea generale parità di trattamento, rispetto ai cittadini italiani, in materia di assistenza sociale ai cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno e di lavoro validi per almeno un anno.

23. La disposizione suscita il dubbio di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento, dell'art. 31 Cost., dell'art. 117, primo comma Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

24. *Thema decidendum*. I profili della questione sono i seguenti.

Quanto alla possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione, pare in contrasto con il principio di ragionevolezza prevedere dapprima — e correttamente — che l'erogazione dell'assegno di natalità debba essere uguale a parità di bisogno, e poi escludere contraddittoriamente dalla medesima prestazione sociale, rilevante perché a contenuto economico, intere categorie di soggetti, selezionati non in base all'entità o alla natura del bisogno, ma ad un criterio privo di ogni collegamento con questo, quale la titolarità del permesso di lungo soggiorno che presuppone una durata pregressa della residenza almeno quinquennale, un reddito comunque almeno pari all'importo dell'assegno sociale, un alloggio idoneo e la conoscenza della lingua italiana: determinando, con ciò, l'esclusione di chi si trova in situazione di maggior bisogno rispetto a tale categoria e di disparità di trattamento tra situazioni identiche o analoghe, con conseguente lesione del principio di eguaglianza.

25. La Corte costituzionale ha già ritenuto illegittime disposizioni simili a quella denunciata, sul rilievo che una disciplina del tipo considerato introduce un elemento di distinzione arbitrario, proprio perché non vi è alcuna ragionevole correlazione tra la residenza protratta nel tempo e i requisiti di bisogno e di disagio della persona che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale (sentenza n. 40 del 2011).



26. Peraltro, si tratta di prestazione sociale erogata in occasione della nascita di un figlio o della sua adozione, da fruire nell'arco di tre anni e, quindi, relativa a bisogni essenziali del nucleo familiare da soddisfare nei limiti di durata contenuta in tale arco temporale e destinata a non essere più erogata nell'ipotesi in cui venga meno qualcuno dei presupposti necessari durante il decorso del triennio. Sia avendo riguardo alla funzione di incentivo all'incremento demografico che alla funzione di sostegno economico, non si comprende in che relazione possano stare tali finalità con le circostanze di vita pregressa che costituiscono i presupposti per ottenere il permesso di lungo soggiorno di cui all'art. 9 decreto legislativo n. 286/1998.

27. Né a giustificare la pretesa giovani considerazioni legate alla particolare finalità di incentivare la natalità nel territorio nazionale che legittimerebbe l'imposizione della titolarità del permesso di lungo soggiorno, quale dimostrazione del particolare radicamento del richiedente nel territorio nazionale. Infatti, sebbene il permesso di lungo soggiorno dimostri tale radicamento e lasci presagire un progetto di continuità in tal senso, è altrettanto vero che tali considerazioni non risultano logicamente correlate con l'assegno di natalità di cui si discute, che non ha solo funzione di incentivo all'innalzamento demografico ma, soprattutto, riveste il ruolo di sostegno economico, limitato solo al primo triennio di vita del bambino o del suo inserimento in famiglia in caso di adozione, alle famiglie meno agiate i cui bisogni sono immediati ed indifferibili e certamente poco influenzati dai progetti di vita a lungo termine.

28. Non è, dunque, rilevante in questa sede quanto ha affermato la Corte costituzionale a proposito della legittimità costituzionale di misure definite «assegni di natalità» istituite da talune regioni e che non avevano nessuna funzione di sostegno alle famiglie bisognose perché erogate a prescindere da limiti reddituali (vedi Corte costituzionale n. 222 del 2013 in relazione alla legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2011, art. 3).

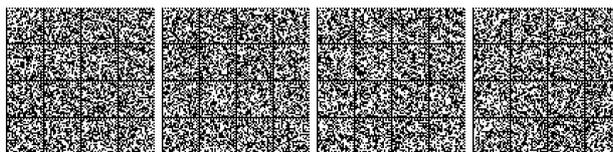
29. Anzi, va ricordato che Corte costituzionale n. 141 del 2014, nel giudicare la conformità all'art. 3 della Costituzione della legge regionale della Campania n. 4 del 2011, istitutiva di un «bonus bebè» erogato a prescindere dal reddito familiare e solo sulla base della residenza biennale sul territorio regionale, ha affermato: «La questione — che, con riguardo al cosiddetto “bonus bebè”, investe propriamente il solo prescritto requisito della permanenza biennale sul territorio regionale — non è fondata, poiché non è irragionevole la previsione regionale che si limiti a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per sé discriminazioni (così, tra le altre, le sentenze n. 222, n. 178, n. 4 e n. 2 del 2013)».

30. Va aggiunta l'ulteriore considerazione che neppure rilevano, in senso contrario, valutazioni relative alla necessità di limitare l'erogazione di prestazioni di natura economica eccedenti quelle essenziali in ragione della limitatezza delle risorse disponibili, posto che ciò non esclude «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari — necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili — debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» come statuito da Corte costituzionale n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005.

31. A questo fine, la giurisprudenza costituzionale, sempre in materia di misure di assistenza sociale da garantire ai cittadini extracomunitari in possesso di titoli validi di soggiorno ma non della carta di soggiorno, ora permesso di lungo soggiorno, ha precisato la necessità che, fermi gli ulteriori presupposti richiesti per la fruizione delle misure di assistenza sociale, «[...] nell'ottica della più compatibile integrazione sociale e della prevista equiparazione, per scopi assistenziali, tra cittadini e stranieri extracomunitari, di cui all'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) — il soggiorno di questi ultimi risulti, oltre che regolare, non episodico né occasionale» (Corte cost. n. 230 del 2015).

32. Neppure le considerazioni svolte nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2019, in tema di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 nella parte in cui subordina il diritto a percepire l'assegno sociale, per gli stranieri extracomunitari, alla titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di lungo soggiorno) pare possa risolvere il dubbio di costituzionalità relativo alla norma in esame. Infatti, il soddisfacimento di tale condizione per il solo straniero extracomunitario è stato ritenuto non irragionevole in virtù del fatto che l'assegno sociale è misura che, rivolgendosi a chiunque abbia compiuto 65 anni di età, persegue finalità peculiari e diverse rispetto a quelle proprie delle misure di assistenza legate a specifiche esigenze di tutela sociale della persona che non tollerano discriminazioni, come nel caso delle invalidità psicofisiche. Ha, in particolare, affermato la Corte costituzionale, nella sentenza da ultimo citata, che «[...] Tali persone ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.)».

33. Il profilo di irragionevolezza appena illustrato e la disparità di trattamento che ne consegue, in definitiva, dovrebbero condurre alla declaratoria di incostituzionalità — per violazione dell'art. 3 della Costituzione — dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di sog-



giorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41 decreto legislativo n. 286 del 1998, norma che rappresenta l'equilibrato bilanciamento tra il diritto dell'extracomunitario di godere, a parità di trattamento con i cittadini italiani, delle misure di assistenza sociale e il riscontro di una presenza dello stesso non temporanea né episodica sul territorio nazionale.

34. Altro profilo di denuncia, conseguente a quello appena illustrato, è quello relativo all'art. 31 della Costituzione, giacché l'irragionevole disparità di trattamento ai danni dei cittadini extracomunitari prodotta dalla norma denunciata determina anche l'effetto di violare i diritti protetti dall'art. 31 della Costituzione, in forza del quale la Repubblica si fa carico di agevolare con misure economiche ed altre provvidenze la formazione della famiglia e di proteggere la maternità e l'infanzia.

35. È evidente, infatti, che la richiesta della titolarità del permesso di lungo soggiorno per l'erogazione di un sostegno economico finalizzato ad incentivare le nascite e ad alleviare il peso economico del mantenimento del nuovo nato impedisce di fatto ed irrimediabilmente la realizzazione della garanzia costituzionale per quelle famiglie e per quei figli in cui nessuno dei genitori è in possesso del permesso di lungo soggiorno, pur trovandosi le stesse famiglie in modo non episodico o temporaneo a risiedere in territorio nazionale e vivendo nelle medesime, se non peggiori, condizioni economiche.

36. L'effetto, inevitabile, pare essere quello di negare per tali nuclei familiari e per i loro nuovi nati, in radice ed irrimediabilmente, la realizzazione del diritto sancito dalla Costituzione, con effetti disgreganti del tessuto sociale della nazione nel nucleo originario ed essenziale della famiglia.

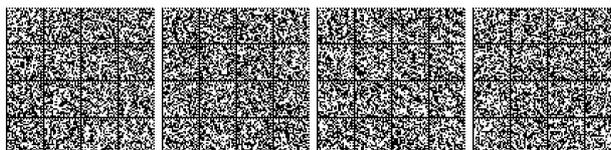
37. L'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, inoltre, pare violare anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 20, 21, 23, 33 e 34 CDFUE, che, rispettivamente, enunciano il principio di uguaglianza ed il divieto di discriminazioni, anche per cittadinanza, riconoscono il diritto dei bambini «alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere», garantiscono «la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale» nonché riconoscono «il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione».

38. Il diniego dell'assegno di natalità di cui all'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, pare integrare, difatti, una discriminazione a causa della nazionalità, come pure espressamente vietato dall'art. 12, lettera e), della direttiva 2011/98 (applicabile ai cittadini di Paesi terzi, titolari del permesso unico di soggiorno come gli odierni contro ricorrenti), che espressamente prevede il diritto dei lavoratori di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c), di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne — fra l'altro — i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004.

39. In particolare, va ricordato che la giurisprudenza europea che ha avuto modo di esaminare la direttiva in questione sotto il profilo dei diritti sociali per cui va garantita la parità di trattamento (CGUE 21 giugno 2017 C-4491/2016) ha avuto modo di precisare che «[...] la distinzione fra prestazioni escluse dall'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004 e prestazioni che vi rientrano è basata essenzialmente sugli elementi costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare sulle sue finalità e sui presupposti per la sua attribuzione, e non sul fatto che essa sia o no qualificata come prestazione di sicurezza sociale da una normativa nazionale (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 14; del 20 gennaio 2005, Noteboom, C-101/04, EU:C:2005:51, punto 24, e del 24 ottobre 2013, Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, punto 28). Una prestazione può essere considerata come una prestazione di sicurezza sociale qualora sia attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita per legge, e si riferisca a uno dei rischi espressamente elencati nell'art. 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 (v. in tal senso, in particolare, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 15; del 15 marzo 2001, Offermanns, C-85/99, EU:C:2001:166, punto 28, nonché del 19 settembre 2013, Hliddal e Bornand, C-216/12 e C-217/12, EU:C:2013:568, punto 48)». Inoltre, la stessa sentenza ha affermato che «[...] l'espressione “compensare i carichi familiari” deve essere interpretata nel senso che essa fa riferimento, in particolare, a un contributo pubblico al bilancio familiare, destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli (v., in tal senso, sentenza del 19 settembre 2013, Hliddal e Bornand, C-216/12 e C-217/12, EU:C:2013:568, punto 55 e giurisprudenza ivi citata)».

Pertanto, la sentenza ha concluso affermando che l'art. 12 della direttiva 2011/98 prevede «[...] un diritto alla parità di trattamento, che costituisce la regola generale, ed elenca le deroghe a tale diritto che gli Stati membri hanno la facoltà di istituire. Tali deroghe possono dunque essere invocate solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse (v., per analogia, sentenza del 24 aprile 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punti 86 e 87)» e che «[...] l'art. 12 della direttiva 2011/98 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, in base alla quale il cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'art. 2, lettera c), di tale direttiva, non può beneficiare di una prestazione come l'ANF, istituito dalla legge n. 448/1998».

40. Alle argomentazioni sin qui svolte consegue che deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre



2007, nella parte in cui, ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità, richiede ai soli cittadini extracomunitari anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno, in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41 decreto legislativo n. 286 del 1998.

A norma dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata la sospensione del presente procedimento con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

*P. Q. M.*

*La Corte di cassazione, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998.*

*Sospende il presente procedimento.*

*Manda la cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma il 2 aprile 2019

*Il Presidente: MANNA*

19C00302

## N. 190

*Ordinanza del 17 giugno 2019 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) c/A.B.S. e S.E.*

**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno per l'incentivazione della natalità e la contribuzione alle spese per il suo sostegno - Requisiti per l'individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 125.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

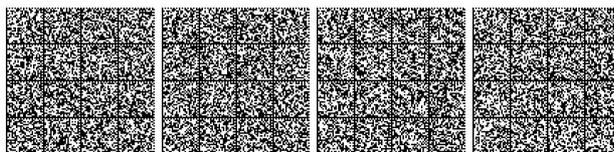
### SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi signori magistrati:

dott. Antonio Manna - Presidente;

dott. Enrica D'Antonio - Consigliere;

dott. Umberto Berrino - Consigliere;



dott. Giulio Fernandes - Consigliere;

dott. Daniela Calafiore - Rel. Consigliere;

ha pronunciato la seguente Ordinanza interlocutoria sul ricorso 6689-2018 proposto da:

I.N.P.S. - Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria n. 29, presso l'Avvocatura centrale dell'istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonietta Coretti, Vincenzo Stumpo, Vincenzo Triolo; Ricorrente;

Contro A.B.S., S.E., domiciliati in Roma, piazza Cavour presso la Cancelleria della Corte suprema di cassazione, rappresentati e difesi dall'avvocato Alberto Guariso;

Controricorrenti avverso la sentenza n. 1404/2017 della Corte d'appello di Milano, depositata il 13 settembre 2017, R.G.N. 194/2017; udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 2 aprile 2019 dal Consigliere dott. Daniela Calafiore;

Udito il P.M. in persona del Sostituto procuratore generale dott. Stefano Visonà che ha concluso per il rigetto e in subordine rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea;

udito l'avvocato Antonietta Coretti;

udito l'avvocato Alberto Guariso.

#### RILEVATO IN FATTO

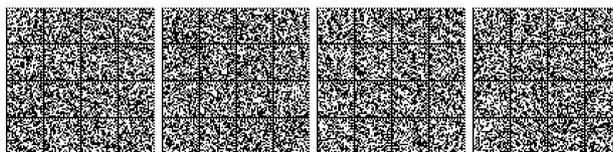
1. La Corte d'appello di Milano, con sentenza n. 1404/2017, ha respinto l'impugnazione proposta dall'Inps avverso l'ordinanza emessa dal Tribunale della stessa sede di accoglimento del ricorso proposto ai sensi degli artt. 28, decreto legislativo n. 150 del 2011, 44 t.u. sull'immigrazione e 702-*bis* del codice procedura civile da A.B.S e S.E. (cittadini rispettivamente di nazionalità bangladese ed albanese, titolari di permesso unico di soggiorno per motivi di lavoro e residenti in Italia), con condanna dell'Inps al pagamento dell'assegno di natalità, previsto dall'art. 1 della legge di bilancio per il 2015, n. 190 del 2014, commi 125-129, che era stato loro negato in quanto non titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'art. 9, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

2. La Corte territoriale ha condiviso l'ordinanza impugnata che aveva riscontrato la discriminazione per nazionalità oggettiva nella circostanza che la legge, violando l'art. 12 della direttiva n. 2011/98/UE che garantisce ai titolari del permesso unico di soggiorno il diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro in materia di sicurezza sociale, aveva introdotto nell'ordinamento un beneficio assistenziale riconoscendolo, quanto ai cittadini di paesi terzi, unicamente a quelli in possesso di permesso di lungo soggiorno.

3. Inoltre, la Corte d'appello ha ritenuto legittimo il ricorso all'azione antidiscriminatoria trattandosi di diniego di prestazione richiesta da cittadini di Stati terzi in ragione della violazione del diritto alla parità di trattamento ed in quanto la stessa prestazione era stata richiesta in giudizio al solo fine di rimuovere la discriminazione.

4. Quanto poi alla inclusione, ai sensi dell'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*) della direttiva UE n. 2011/98, del beneficio in questione all'interno dei settori della «sicurezza sociale» definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004, art. 3, comma 5, ed alla natura immediatamente applicativa della direttiva appena richiamata, la Corte d'appello di Milano ha ricordato propri precedenti e confermato che l'assegno di natalità previsto dall'art. 1, commi 125-129, legge n. 190 del 2014 rientra nel settore della sicurezza sociale in quanto il regolamento (CE) n. 883/2004 contempla trattamenti «contributivi e non contributivi» ed entrambi vanno compresi nell'elenco di cui al primo comma del medesimo art. 3 che indica, alla lettera *b*), «i trattamenti di maternità e paternità assimilati» ed alla lettera *j*) le «prestazioni familiari». L'art. 1 del regolamento citato, inoltre, definisce quali prestazioni familiari «tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni di nascita o di adozione menzionati nell'allegato 1», dove l'espressione «compensare carichi familiari» deve essere interpretata, secondo quanto ritenuto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, con riferimento ad un contributo pubblico al bilancio familiare destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli (CGUE 19 settembre 2013 causa C-216/12 e C-217/12), non essendo rilevante che la prestazione in esame sia qualificata o meno come previdenziale dal diritto nazionale, ma rilevando solo che la misura venga erogata prescindendo da ogni valutazione individuale o discrezionale delle esigenze personali dei beneficiari, secondo criteri legali quali le dimensioni del nucleo familiare ed il reddito.

5. Date queste premesse, la Corte territoriale ha ritenuto che la disposizione denunciata realizzi effetti discriminatori e che, in modo consequenziale, tali effetti abbia pure realizzato l'attività della pubblica amministrazione che a questa si è conformata, non potendosi neanche ravvisare (in conformità con quanto stabilito dalla Corte di giustizia



dell'Unione europea con la sentenza del 21 giugno 2017 C. 449/2016) alcuna ipotesi di legittima facoltà di deroga al principio di parità di trattamento, fissato dall'art. 12 della direttiva UE n. 2011/98, non avendo lo Stato italiano manifestato esplicitamente tale volontà.

6. Avverso tale sentenza l'Inps propone ricorso per cassazione sulla base di un solo articolato motivo.

7. A.B.S. e S.E. resistono con controricorso.

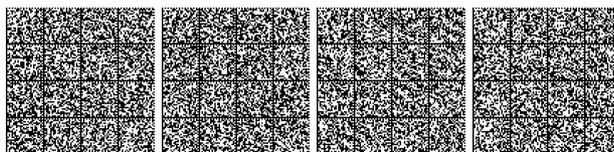
8. Entrambe le parti hanno depositato memoria *ex art.* 378 del codice di procedura civile.

9. Con l'unico articolato motivo di ricorso, l'Inps deduce violazione e falsa applicazione del combinato disposto degli artt. 1, commi da 125 a 129, legge n. 190 del 2014 e connesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2015, artt. 4-*bis*, comma 1-*bis*, 5, commi 8.1. e 8.2., 9, dodicesimo comma, lettera *c*); artt. 43 e 44, decreto legislativo n. 286 del 1998, anche in relazione all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, all'art. 12 della direttiva n. 2011/98/UE, recepita con il decreto legislativo n. 40 del 2014 ed all'art. 3 del regolamento CE n. 883/2004, per avere la sentenza impugnata riconosciuto il diritto delle controparti, cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno per motivi di lavoro e quindi privi del permesso di lungo soggiorno, a percepire le somme richieste da ciascuno per i periodi indicati, a titolo di assegno di natalità previsto dall'art. 1, commi da 125 a 129, legge n. 190 del 2014 in favore dei cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione Europea o di cittadini extracomunitari con permesso di soggiorno di lungo periodo - in possesso del requisito reddituale previsto non superiore ai 25000 euro annui con maggiorazione in caso di reddito annuo non superiore a 7000 euro - pur in assenza, nel disposto normativo indicato, di una previsione specifica e definendo discriminatoria la condotta dell'Inps.

12. Ad avviso del ricorrente, dall'impianto normativo istitutivo della prestazione rivendicata, e segnatamente dal meccanismo di monitoraggio della spesa in relazione al numero delle domande in concreto presentate con possibilità per l'INPS di sospensione dell'acquisizione delle domande in attesa del decreto ministeriale previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2015, art. 6, comma 2, si evincono sia la natura di «premio», diretto ad incentivare la natalità nell'ambito del territorio nazionale a causa della notoria flessione delle nascite sia l'estraneità di tale misura rispetto al sistema delle tutele di sicurezza sociale richiamate dal regolamento (CEE) n. 883/2004; in tal senso il ricorrente richiama quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 141 del 2014 a proposito del cd. bonus bebè previsto con legge della Regione Campania n. 4, art. 1, comma 78, del 2011, disposizione considerata giustificata e razionale, come pure in casi analoghi era avvenuto da parte delle sentenze della Corte costituzionale nn. 222, 178, 4 e 2 del 2013. Gli inderogabili doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Costituzione e le misure di protezione della maternità di cui all'art. 31, secondo comma, Costituzione sono realizzati, ad avviso dell'istituto ricorrente, dalla disposizione contenuta nell'art. 35, comma terzo, decreto legislativo n. 286 del 1998, là dove è prevista per tutti gli stranieri, ancorché non iscritti al Servizio sanitario nazionale, la tutela della gravidanza e della maternità a parità di trattamento con le cittadine italiane e la tutela della salute del minore. Peraltro, come riconosciuto da Corte costituzionale n. 222 del 2013, il radicamento nel territorio nazionale derivante dalla titolarità del permesso di lungo soggiorno è elemento valido a giustificare il riconoscimento di prestazioni sociali solo a coloro i quali hanno conseguito tale permesso a fronte della limitatezza delle risorse economiche disponibili e della discrezionalità che va riconosciuta al legislatore ove non si versi in misure appartenenti ai livelli essenziali di assistenza. In ragione di tali considerazioni, dunque, la disposizione denunciata quale discriminatoria è, per l'Inps, misura del tutto estranea all'ambito della sicurezza sociale oggetto della previsione contenuta nell'art. 12 della direttiva UE n. 2011/98 e, quindi all'oggetto del diritto alla parità di trattamento ivi previsto, e conforme ai principi Costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 31 e 38 della Costituzione.

13. Infine, l'Istituto evidenzia che la propria tesi non è contraddetta dalla sentenza della Corte di giustizia del 21 giugno 2017 C- 449/2016 in quanto l'assegno di natalità di cui alla legge n. 190 del 2014 è destinato ad incentivare le nascite e rientra nella previsione dell'art. 70 del citato regolamento quale misura retta dalla fiscalità generale, a differenza dell'assegno per il nucleo familiare erogato dai comuni di cui all'art. 65 della legge n. 448 del 1998, che è un contributo pubblico destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli.

14. I controricorrenti eccepiscono l'inammissibilità del ricorso ai sensi dell'art. 366 del codice di procedura civile per l'assenza di relazione tra la regola giuridica applicata dal giudice di merito e la regola ritenuta corretta, con l'ulteriore elemento di genericità costituito dall'aver affermato in modo apodittico che l'assegno di natalità in oggetto non è prestazione di sicurezza sociale, contrariamente a quanto affermato dalla sentenza impugnata. In ogni caso i controricorrenti ribadiscono l'infondatezza delle affermazioni sottese al motivo di ricorso, in quanto il diritto a non subire disparità di trattamento, fondato sull'art. 12 della direttiva UE n. 2011/98, deriva dalla inclusione della loro posizione di cittadini titolari di permesso di soggiorno che consente di lavorare - paragrafo 1, lettere *b*) e *c*) della citata direttiva n. 2011/98 - e dalla natura della prestazione rivendicata, che rientra nel settore della sicurezza sociale definito dal



regolamento 883 del 2004, art. 3, primo comma, lettera *b*) «prestazioni di maternità e paternità assimilate» e lettera *j*) «prestazioni familiari», in quanto diretta a tutelare la maternità e la paternità ed ad alleviare gli oneri familiari, come peraltro ribadito nella giurisprudenza europea (CGUE 16 luglio 1992 in C. 78/91; CGUE 5 marzo 1998 in C-160/1996; CGUE 14 giugno 2016 C-308/2014; CGUE C- 21 giugno 2017 C-449/16).

15. Quanto, poi, al profilo relativo al vincolo di spesa annuale imposto all'Istituto attraverso il monitoraggio dell'andamento dell'uscita di cassa, i controricorrenti osservano che tale meccanismo, oltre a non poter evitare la necessaria applicazione del diritto euro-unitario, in concreto, data la scadenza del termine originariamente previsto per la fruizione del beneficio (31 dicembre 2017), è semmai prova del fatto che il riconoscimento del diritto anche ai titolari del permesso di soggiorno per lavoro non ha comportato alcuna conseguenza sul piano della copertura finanziaria prevista.

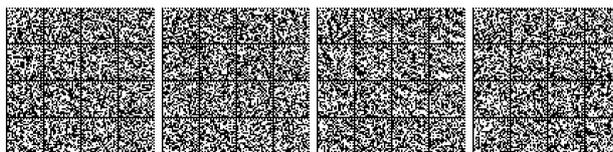
16. Infine, i controricorrenti segnalano la natura del tutto apodittica dell'affermazione dell'Inps relativa alla contrarietà alla finalità di incentivo alla natalità del trattamento richiesto con una presenza solo temporanea dei titolari di permesso di unico di lavoro, in quanto nulla in concreto può collegare il possesso del permesso unico di soggiorno alla presunzione di permanenza solo temporanea sul territorio nazionale, soprattutto considerando che il permesso di lungo periodo di cui all'art. 9, decreto legislativo n. 286 del 1998 è subordinato, oltre che alla residenza effettiva per almeno cinque anni, anche al raggiungimento di un reddito minimo ed alla fruizione di un alloggio idoneo e che la direttiva UE n. 2011/98 non ha scelto questo criterio per selezionare i soggetti cui va assicurata la parità di trattamento in materia di sicurezza sociale.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ritiene il Collegio, dovendosi escludere che il ricorso sia inammissibile per difetto di specificità del motivo in ragione della piena idoneità dei vizi di violazione di legge prospettati ad incrinare la ricostruzione giuridica seguita dalla sentenza impugnata, che la questione prospettata importi innanzi tutto la necessità di verificare la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli artt. 3 Costituzione, 31 Costituzione e 117, primo comma, Costituzione quest'ultimo in relazione agli artt. 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2. Il testo dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 prevede: «Al fine di incentivare la natalità e contribuire alle spese per il suo sostegno, per ogni figlio nato o adottato tra il 10 gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017 è riconosciuto un assegno di importo pari a 960 euro annui erogato mensilmente a decorrere dal mese di nascita o adozione. L'assegno, che non concorre alla formazione del reddito complessivo di cui all'art. 8 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, è corrisposto fino al compimento del terzo anno di età ovvero del terzo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione, per i figli di cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea o di cittadini di Stati extracomunitari con permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, residenti in Italia e a condizione che il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), stabilito ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, non superiore a 25.000 euro annui. L'assegno di cui al presente comma è corrisposto, a domanda, dall'Inps, che provvede alle relative attività, nonché a quelle del comma 127, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE, stabilito ai sensi del citato regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, non superiore a 7.000 euro annui, l'importo dell'assegno di cui al primo periodo del presente comma è raddoppiato».

3. Rilevanza della questione di costituzionalità. Il presente giudizio è stato introdotto dagli attuali controricorrenti ai sensi dell'art. 44, decreto legislativo n. 286 del 1998, denunciando la natura oggettivamente discriminatoria della negazione, da parte dell'Inps, dell'assegno di natalità di cui sopra in ragione del possesso del permesso unico di lavoro anziché di quello di lungo soggiorno *ex art.* 9, decreto legislativo n. 286 del 1998. In particolare, è stato fatto valere il diritto a beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato italiano in cui soggiornano per quanto concerne l'erogazione dell'assegno di cui all'art. 1, commi 125-129, legge n. 190 del 2014, in applicazione del disposto dell'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*) della direttiva UE n. 2011/98, con richiesta di non applicazione del disposto della norma il cui testo, invece, li esclude, ritenendola incompatibile con il diritto europeo.



4. È evidente che il chiaro tenore testuale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 dimostra che il carattere in sé lesivo del diritto a non subire disparità di trattamento è da verificare innanzi tutto nella previsione di legge che ha introdotto l'assegno di natalità, selezionando i beneficiari in ragione di requisiti diversi a seconda della nazionalità, essendo la condotta dell'Inps solamente applicativa di tale disposto.

5. Inoltre, avendo A.B.S. e S.E. chiesto la condanna dell'Inps all'erogazione dell'assegno di natalità quale concreta misura idonea ad eliminare gli effetti della discriminazione ed avendo, in sede di legittimità, il ricorrente denunciato vizio di violazione di legge incentrato sulla affermata erronea interpretazione di tale disposizione in relazione alle previsioni della direttiva UE n. 2011/98, la concreta rilevanza della questione di legittimità costituzionale che la involge è evidente, non potendo la Corte di cassazione fare a meno di vagliare l'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 al fine di risolvere la questione oggetto di giudizio.

6. Non vi è dubbio, inoltre, che qualora si dovesse fare applicazione della disposizione appena citata, le domande dei cittadini extracomunitari sarebbero rigettate perché è pacifico che, pur essendo presenti gli ulteriori presupposti richiesti, gli odierni controricorrenti non sono titolari del permesso di lungo soggiorno ex art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998. Precisamente, A.B.S. è soggiornante in Italia dal 2008, dapprima con permesso in attesa di occupazione e, allo stato, di un permesso per lavoro subordinato, mentre S.E. risiede in Italia sin dal 2011, dapprima con un permesso per lavoro in fase di rinnovo e, poi, con permesso per lavoro. Né l'inequivocabile tenore letterale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 - che per i cittadini extracomunitari espressamente condiziona il diritto all'assegno *de quo*, fra gli altri requisiti, al permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 286 del 1998 - è suscettibile di estensione in via di interpretazione costituzionalmente conforme (dove la necessità di investire il giudice delle leggi).

7. Detta rilevanza, peraltro, non è impedita dalla pur concreta possibilità di procedere alla disamina del motivo di ricorso privilegiando la finalità, perseguita dai giudici di merito, diretta esclusivamente alla verifica di compatibilità della norma denunciata con la previsione dell'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva UE n. 2011/98, che impone la parità di trattamento in favore dei «lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c)» e che, ove l'incompatibilità si evidenzi anche previo ricorso pregiudiziale alla CGUE, conduce all'inapplicabilità alla fattispecie in esame del disposto dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 in ragione del principio di prevalenza del diritto euro-unitario sul diritto nazionale.

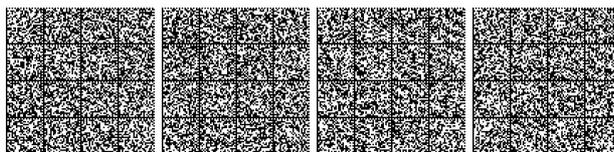
8. Va infatti osservato che l'interpretazione della citata disposizione, sollecitata, ancor prima che dal motivo di ricorso per cassazione, dalla stessa denuncia degli effetti discriminatori insiti nella disposizione formulata dai ricorrenti in primo grado, importa la necessaria disamina della conformità a Costituzione della disposizione in esame che richiama, testualmente, l'art. 9, decreto legislativo n. 286 del 1998 e, quindi, il sistema normativo che disciplina la materia dei permessi di soggiorno e dei diritti riguardanti i cittadini stranieri delineato dal citato testo unico che, attraverso le modifiche apportate dai due articoli del decreto legislativo n. 40 del 2014, ha pure recepito la direttiva UE n. 2011/98.

9. Nel caso di specie, ritiene il collegio che il peculiare meccanismo di funzionamento della non applicazione della disposizione contenuta nell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, ovviamente limitato all'inciso che richiede per cittadini extracomunitari anche il possesso di permesso di lungo soggiorno, non possa realizzare effetti analoghi a quelli derivanti dalla pronuncia di incostituzionalità per violazione degli artt. 3 Costituzione, 31 Costituzione e 117, primo comma, Costituzione quest'ultimo in relazione agli artt. 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

10. Solo in sede di giudizio costituzionale è possibile, infatti, valutare la ragionevolezza della scelta discrezionale legislativa, frutto di bilanciamento dei contrapposti interessi e considerare, come si dirà più approfonditamente in sede di giudizio di non manifesta infondatezza, gli indici normativi che avrebbero dovuto condurre il legislatore a riconoscere quale unico criterio selettivo giustificato e ragionevole il possesso della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, previsto dall'art. 41, decreto legislativo n. 286 del 1998 quale espressione di un principio generale, al fine di riconoscere ai titolari la piena equiparazione ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale.

11. Ad avviso del Collegio, per tali ragioni legate ai diversi effetti che potrebbero derivare dalla pronuncia della Corte costituzionale rispetto al sistema al cui interno si colloca la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, l'applicabilità alla fattispecie della direttiva UE n. 2011/98 non determina l'irrelevanza della questione di costituzionalità e la stessa va subito sollevata.

12. Ciò è in sintonia con quanto affermato dalla più recente giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale n. 63 del 2019), secondo la quale «[...] ove il giudice *a quo* ha inteso formulare in termini chiari e definitivi le questioni sottoposte all'esame di questa Corte, occorre in questa sede ribadire - sulla scorta dei principi già affermati nelle sentenze n. 269 del 2017 e n. 20 del 2019 - che a questa Corte non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta



convenzionale, sia - per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Costituzione - alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e - ricorrendone i presupposti - di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta [...]. Laddove però sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Costituzione), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti *erga omnes*, di tale disposizione».

13. Non manifesta infondatezza. L'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, riferito ai nuovi nati o adottati tra il primo gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017, è una misura che concorre a formare il sistema dei sostegni sociali alla genitorialità.

14. Il beneficio consiste nell'erogazione di un assegno, da parte dell'Inps, nell'arco dei primi tre anni di vita per ciascun figlio nato o adottato da genitori residenti sul territorio nazionale che abbiano redditi non superiori ad euro 25000 secondo gli indicatori ISEE. Laddove, però, i genitori siano cittadini extracomunitari, si richiede l'ulteriore requisito della titolarità del permesso di lungo soggiorno *ex art. 9*, decreto legislativo n. 286 del 1998, con la conseguenza che la prestazione può essere erogata solo ai cittadini extracomunitari, che ai fini dell'ottenimento del permesso in questione, abbiano dimostrato di disporre di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'art. 29, comma 3, lettera b) del decreto legislativo n. 286 del 1998, nonché di un alloggio idoneo e di aver superato un *test* di conoscenza della lingua italiana.

15. L'onere finanziario relativo all'erogazione dell'assegno è esclusivamente a carico dello Stato e, come afferma la stessa disposizione, la misura persegue la finalità di «incentivare la natalità» e di «contribuire alle spese per il suo sostegno».

16. A fronte di ciò, e segnatamente della limitazione dei possibili beneficiari in ragione della fruizione di redditi modesti o addirittura estremamente bassi, non pare seriamente dubitabile che si tratti di misura soprattutto tesa al sostegno delle famiglie in condizioni economiche non agiate (qualora non si superi il tetto di 25000 euro annui) o addirittura in stato di bisogno (per l'ipotesi di redditi non superiori a 7000 euro annui).

17. Peraltro, l'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2015, emanato per dare attuazione alla misura, prevede la decadenza dal beneficio in ragione della perdita, durante il triennio, dei requisiti economici posseduti al momento di presentazione della domanda, di decesso del figlio o di perdita della responsabilità genitoriale.

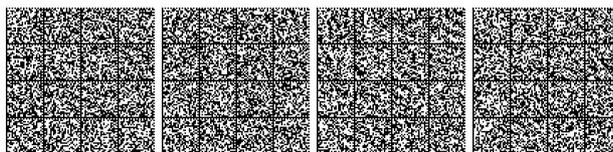
18. In altri termini si tratta di prestazione di assistenza sociale di contenuto economico realizzante uno degli interventi finalizzati alla valorizzazione ed al sostegno delle responsabilità familiari, così come previsto, in applicazione dei principi costituzionali fissati dagli artt. 2 e 3 Costituzione, dalla legge n. 328 del 2000, all'art. 16.

19. La disposizione si caratterizza per l'adozione di un criterio di selezione dei beneficiari affidato a ragioni di nazionalità e di contemporanea presenza di condizioni economico-sociali peculiari - compendiate nel rinvio all'art. 9, decreto legislativo n. 286 del 1998 - relative ai soli cittadini extracomunitari, essendo invece comuni a cittadini europei ed extracomunitari gli ulteriori requisiti dell'attualità della residenza in Italia e della percezione di redditi non superiori alle modeste soglie sopra indicate.

20. In sostanza, la fruizione dell'assegno risulta, per testuale previsione di legge e senza che possa sperimentarsi alcuna diversa interpretazione che eviti l'oggettiva disparità di trattamento, esclusa nei confronti dei nati o degli adottati tra il primo gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017 da genitori cittadini extracomunitari che fruiscono di redditi non superiori ad euro 7000 o ad euro 25000, sono legalmente residenti in Italia in base ad idoneo permesso di soggiorno e lavoro, ma non risultano titolari del permesso di lungo soggiornanti di cui all'art. 9, decreto legislativo n. 286 del 1998.

21. Inoltre, la disposizione in esame non si raccorda in alcun modo con la previsione contenuta nell'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (disposizione appartenente all'insieme di norme contenute nel t.u. che l'art. 1, comma 4, definisce «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica») che riconosce in linea generale parità di trattamento, rispetto ai cittadini italiani, in materia di assistenza sociale ai cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno e di lavoro validi per almeno un anno.

22. La disposizione suscita il dubbio di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Costituzione, sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento, dell'art. 31 Costituzione, dell'art. 117, primo comma Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.



23. *Thema decidendum*. I profili della questione sono i seguenti. Quanto alla possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione, pare in contrasto con il principio di ragionevolezza prevedere dapprima - e correttamente - che l'erogazione dell'assegno di natalità debba essere uguale a parità di bisogno, e poi escludere contraddittoriamente dalla medesima prestazione sociale, rilevante perché a contenuto economico, intere categorie di soggetti, selezionati non in base all'entità o alla natura del bisogno, ma ad un criterio privo di ogni collegamento con questo, quale la titolarità del permesso di lungo soggiorno che presuppone una durata pregressa della residenza almeno quinquennale, un reddito comunque almeno pari all'importo dell'assegno sociale, un alloggio idoneo e la conoscenza della lingua italiana: determinando, con ciò, l'esclusione di chi si trova in situazione di maggior bisogno rispetto a tale categoria e disparità di trattamento tra situazioni identiche o analoghe, con conseguente lesione del principio di eguaglianza.

24. La Corte costituzionale ha già ritenuto illegittime disposizioni simili a quella denunciata, sul rilievo che una disciplina del tipo considerato introduce un elemento di distinzione arbitrario, proprio perché non vi è alcuna ragionevole correlazione tra la residenza protratta nel tempo e i requisiti di bisogno e di disagio della persona che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale (sentenza n. 40 del 2011).

25. Peraltro, si tratta di prestazione sociale erogata in occasione della nascita di un figlio o della sua adozione, da fruire nell'arco di tre anni e, quindi, relativa a bisogni essenziali del nucleo familiare da soddisfare nei limiti di durata contenuta in tale arco temporale e destinata a non essere più erogata nell'ipotesi in cui venga meno qualcuno dei presupposti necessari durante il decorso del triennio. Sia avendo riguardo alla funzione di incentivo all'incremento demografico che alla funzione di sostegno economico, non si comprende in che relazione possano stare tali finalità con le circostanze di vita pregressa che costituiscono i presupposti per ottenere il permesso di lungo soggiorno di cui all'art. 9, decreto legislativo n. 286/1998.

26. Né a giustificare la pretesa giovano considerazioni legate alla particolare finalità di incentivare la natalità nel territorio nazionale che legittimerebbe l'imposizione della titolarità del permesso di lungo soggiorno, quale dimostrazione del particolare radicamento del richiedente nel territorio nazionale. Infatti, sebbene il permesso di lungo soggiorno dimostri tale radicamento e lasci presagire un progetto di continuità in tal senso, è altrettanto vero che tali considerazioni non risultano logicamente correlate con l'assegno di natalità di cui si discute, che non ha solo funzione di incentivo all'innalzamento demografico ma, soprattutto, riveste il ruolo di sostegno economico, limitato solo al primo triennio di vita del bambino o del suo inserimento in famiglia in caso di adozione, alle famiglie meno agiate i cui bisogni sono immediati ed indifferibili e certamente poco influenzati dai progetti di vita a lungo termine.

27. Non è, dunque, rilevante in questa sede quanto ha affermato la Corte costituzionale a proposito della legittimità costituzionale di misure definite «assegni di natalità» istituite da talune regioni e che non avevano nessuna funzione di sostegno alle famiglie bisognose perché erogate a prescindere da limiti reddituali (vedi Corte costituzionale n. 222 del 2013 in relazione alla legge regionale Friuli Venezia Giulia n. 16 del 2011, art. 3).

28. Anzi, va ricordato che Corte costituzionale n. 141 del 2014, nel giudicare la conformità all'art. 3 della Costituzione della legge regionale della Campania n. 4 del 2011, istitutiva di un «bonus bebè» erogato a prescindere dal reddito familiare e solo sulla base della residenza biennale sul territorio regionale, ha affermato: «La questione - che, con riguardo al cosiddetto «bonus bebè», investe propriamente il solo prescritto requisito della permanenza biennale sul territorio regionale - non è fondata, poiché non è irragionevole la previsione regionale che si limiti a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per sé discriminazioni (così, tra le altre, le sentenze n. 222, n. 178, n. 4 e n. 2 del 2013)».

29. Va aggiunta l'ulteriore considerazione che neppure rilevano, in senso contrario, valutazioni relative alla necessità di limitare l'erogazione di prestazioni di natura economica eccedenti quelle essenziali in ragione della limitatezza delle risorse disponibili, posto che ciò non esclude «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari - necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili - debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» come statuito da Corte costituzionale n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005.

30. A questo fine, la giurisprudenza costituzionale, sempre in materia di misure di assistenza sociale da garantire ai cittadini extracomunitari in possesso di titoli validi di soggiorno ma non della carta di soggiorno, ora permesso di lungo soggiorno, ha precisato la necessità che, fermi gli ulteriori presupposti richiesti per la fruizione delle misure di assistenza sociale, «[...] nell'ottica della più compatibile integrazione sociale e della prevista equiparazione, per scopi assistenziali, tra cittadini e stranieri extracomunitari, di cui all'art. 41 del decreto legislativo n. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) - il soggiorno di questi ultimi risulti, oltre che regolare, non episodico né occasionale» (Corte costituzionale n. 230 del 2015).



31. Neppure le considerazioni svolte nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2019, in tema di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 nella parte in cui subordina il diritto a percepire l'assegno sociale, per gli stranieri extracomunitari, alla titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di lungo soggiorno) pare possa risolvere il dubbio di costituzionalità relativo alla norma in esame. Infatti, il soddisfacimento di tale condizione per il solo straniero extracomunitario è stata ritenuta non irragionevole in virtù del fatto che l'assegno sociale è misura che, rivolgendosi a chiunque abbia compiuto 65 anni di età, persegue finalità peculiari e diverse rispetto a quelle proprie delle misure di assistenza legate a specifiche esigenze di tutela sociale della persona che non tollerano discriminazioni, come nel caso delle invalidità psicofisiche. Ha, in particolare, affermato la Corte costituzionale, nella sentenza da ultimo citata, che «[...] Tali persone ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Costituzione)».

32. Il profilo di irragionevolezza appena illustrato e la disparità di trattamento che ne consegue, in definitiva, dovrebbero condurre alla declaratoria di incostituzionalità - per violazione dell'art. 3 della Costituzione - dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41, decreto legislativo n. 286 del 1998, norma che rappresenta l'equilibrato bilanciamento tra il diritto dell'extracomunitario di godere, a parità di trattamento con i cittadini italiani, delle misure di assistenza sociale e il riscontro di una presenza dello stesso non temporanea né episodica sul territorio nazionale.

33. Altro profilo di denuncia, conseguente a quello appena illustrato, è quello relativo all'art. 31 della Costituzione, giacché l'irragionevole disparità di trattamento ai danni dei cittadini extracomunitari prodotta dalla norma denunciata determina anche l'effetto di violare i diritti protetti dall'art. 31 della Costituzione, in forza del quale la Repubblica si fa carico di agevolare con misure economiche ed altre provvidenze la formazione della famiglia e di proteggere la maternità e l'infanzia.

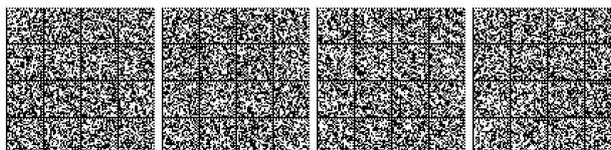
34. È evidente, infatti, che la richiesta della titolarità del permesso di lungo soggiorno per l'erogazione di un sostegno economico finalizzato ad incentivare le nascite e ad alleviare il peso economico del mantenimento del nuovo nato impedisce di fatto ed irrimediabilmente la realizzazione della garanzia costituzionale per quelle famiglie e per quei figli in cui nessuno dei genitori è in possesso del permesso di lungo soggiorno, pur trovandosi le stesse famiglie in modo non episodico o temporaneo a risiedere in territorio nazionale e vivendo nelle medesime, se non peggiori, condizioni economiche.

35. L'effetto, inevitabile, pare essere quello di negare per tali nuclei familiari e per i loro nuovi nati, in radice ed irrimediabilmente, la realizzazione del diritto sancito dalla Costituzione, con effetti disgreganti del tessuto sociale della nazione nel nucleo originario ed essenziale della famiglia.

36. L'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, inoltre, pare violare anche l'art. 117, primo comma, Costituzione, in relazione agli artt. 20, 21, 23, 33 e 34 CDFUE, che, rispettivamente, enunciano il principio di uguaglianza ed il divieto di discriminazioni, anche per cittadinanza, riconoscono il diritto dei bambini «alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere», garantiscono «la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale» nonché riconoscono «il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione».

37. Il diniego dell'assegno di natalità di cui all'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, pare integrare, difatti, una discriminazione a causa della nazionalità, come pure espressamente vietato dall'art. 12, lettera e), della direttiva n. 2011/98 (applicabile ai cittadini di paesi terzi, titolari del permesso unico di soggiorno come gli odierni contro ricorrenti), che espressamente prevede il diritto dei lavoratori di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c), di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne - fra l'altro - i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004.

38. In particolare, va ricordato che la giurisprudenza europea che ha avuto modo di esaminare la direttiva in questione sotto il profilo dei diritti sociali per cui va garantita la parità di trattamento (CGUE 21 giugno 2017 C-4491/2016) ha avuto modo di precisare che «[...] la distinzione fra prestazioni escluse dall'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004 e prestazioni che vi rientrano è basata essenzialmente sugli elementi costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare sulle sue finalità e sui presupposti per la sua attribuzione, e non sul fatto che essa sia o no qualificata come prestazione di sicurezza sociale da una normativa nazionale (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 14; del 20 gennaio 2005, Noteboom, C-101/04, EU:C:2005:51, punto 24, e del 24 ottobre 2013, Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, punto 28). Una prestazione può essere considerata come una prestazione di sicurezza sociale qualora sia attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione indi-



viduale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita per legge, e si riferisca a uno dei rischi espressamente elencati nell'art. 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 (v. in tal senso, in particolare, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 15; del 15 marzo 2001, Offermanns, C-85/99, EU:C:2001:166, punto 28, nonché del 19 settembre 2013, Hliddal e Bornand, C-216/12 e C-217/12, EU:C:2013:568, punto 48)». Inoltre, la stessa sentenza ha affermato che «[...] l'espressione «compensare i carichi familiari» deve essere interpretata nel senso che essa fa riferimento, in particolare, a un contributo pubblico al bilancio familiare, destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli (v., in tal senso, sentenza del 19 settembre 2013, Hliddal e Bornand, C-216/12 e C-217/12, EU:C:2013:568, punto 55 e giurisprudenza ivi citata)».

Pertanto, la sentenza ha concluso affermando che l'art. 12 della direttiva n. 2011/98 prevede «[...] un diritto alla parità di trattamento, che costituisce la regola generale, ed elenca le deroghe a tale diritto che gli Stati membri hanno la facoltà di istituire. Tali deroghe possono dunque essere invocate solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse (v., per analogia, sentenza del 24 aprile 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punti 86 e 87)» e che «l'art. 12 della direttiva n. 2011/98 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, in base alla quale il cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'art. 2, lettera c), di tale direttiva, non può beneficiare di una prestazione come l'ANF, istituito dalla legge n. 448/1998».

39. Alle argomentazioni sin qui svolte consegue che deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli artt. 3 Costituzione, 31 Costituzione e 117, primo comma, Costituzione quest'ultimo in relazione agli artt. 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui, ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità, richiede ai soli cittadini extracomunitari anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno, in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41, decreto legislativo n. 286 del 1998.

A norma dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata la sospensione del presente procedimento con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai Presidenti della camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

*P. Q. M.*

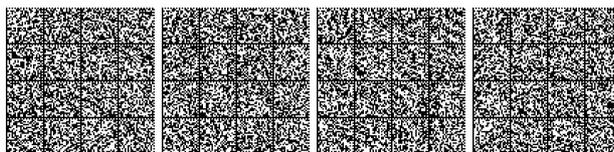
*La Corte di cassazione, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli artt. 3 Costituzione, 31 Costituzione e 117, primo comma, Costituzione quest'ultimo in relazione agli artt. 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41, decreto legislativo n. 286 del 1998.*

*Sospende il presente procedimento.*

*Manda la cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Così deciso in Roma il 2 aprile 2019.*

*Il Presidente: MANNA*



## N. 191

*Ordinanza del 2 luglio 2019 della Commissione tributaria provinciale di Milano sul ricorso proposto da Tecnogras S.r.l. contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale II di Milano*

**Imposte e tasse - Indeducibilità dell'imposta municipale propria (IMU) dalle imposte erariali sui redditi e dall'imposta regionale sulle attività produttive.**

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14, comma 1 “nella sua formulazione originaria”.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI MILANO

## SEZIONE OTTAVA

nelle persone di:

Renato G. Bricchetti - presidente;  
Livia Martinelli - giudice;  
Guido Nicolardi - giudice estensore,

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 6229/2018 depositato l'11 dicembre 2018;

Avverso diniego rimborso IRES - altro 2012, contro: Agenzia delle entrate - Direzione provinciale II di Milano;

Proposto dal ricorrente: Tecnogras S.r.l., via Achille Grandi n. 5 - 20056 Trezzo sull'Adda (MI), difeso da: Del Torchio Fabiola, via Santa Sofia n. 27 - 20122 Milano; difeso da: Vigevani Giulio Enea, via Noe Enrico n. 7 - 20133 Milano.

*1. Giudizio e fattispecie concreta.*

La S.r.l. Tecnogras, rappresentata e difesa dagli avvocati Giulio Enea Vigevani e Fabiola Del Torchio di Milano, ha proposto ricorso a questa commissione, registrato al n. 6229/18, avverso il rifiuto tacito della Agenzia delle entrate - D.P. II di Milano - di rimborsare, come richiestole con istanza del 31 ottobre 2016, IRES per l'anno 2012.

La società ricorrente, attiva nel settore immobiliare (acquisto, vendita, locazione, leasing, costruzione, ristrutturazione) e proprietaria di diverse unità immobiliari, aveva, nell'anno 2012, partecipato con altra società controllata al consolidato fiscale in qualità di consolidante, trasferendo reddito per oltre 2.000.000 di euro, con un'eccedenza per IRES e ritenute alla fonte di circa 50.000 euro, mentre la società consolidata (S.p.a. Edilteco Group) aveva esposto perdite per circa 215.000 euro.

L'IRES dovuta dalla ricorrente era di euro 462.686,00 al netto delle eccedenze, dei quali versati 108.105 in acconto e 342.938 a saldo.

Nel medesimo anno erano stati versati euro 582.923,00 complessivi per IMU cadente su immobili propri. Derivandone un credito di euro 160.303,83, ne era stato richiesto il rimborso.

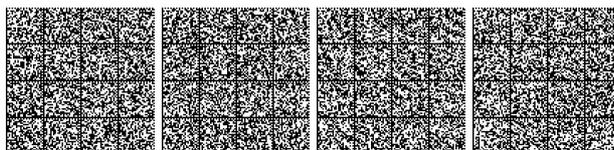
Sostiene la ricorrente il proprio diritto alla deduzione dell'IMU versata, che ha dato luogo all'importo chiesto a rimborso, in virtù di quanto disposto dall'art. 99 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, pur considerando che il legislatore, con l'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, istitutivo dell'IMU, ha considerato indeducibile, ai fini delle imposte dirette dovute dalle imprese, tale imposta, per poi «tornare sui propri passi» con la legge n. 147 del 2013 (finanziaria 2014), stabilendone la deducibilità.

La ricorrente conclude chiedendo che sia riconosciuto il diritto al rimborso e che la Agenzia delle entrate sia condannata al pagamento.

In via subordinata, la ricorrente ha chiesto che sia sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2011, nel testo originario applicabile *ratione temporis*, segnatamente per l'anno di imposta 2012, ponendo l'attenzione sul contrasto di detta disposizione con i principi di cui agli articoli 3, 41 e 53 della Costituzione.

*2. Disposizione oggetto della questione e rilevanza della questione.*

La disposizione di cui all'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 nella sua formulazione originaria («1. L'imposta municipale propria è indeducibile dalle imposte erariali sui redditi e dall'imposta regionale sulle attività produttive»), *i*) pone il divieto di ammettere l'IMU in deduzione dalle imposte erariali sui redditi, in deroga all'art. 99, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 («Le imposte sui redditi e



quelle per le quali è prevista la rivalsa, anche facoltativa, non sono ammesse in deduzione. Le altre imposte sono deducibili nell'esercizio in cui avviene il pagamento», *ii*) si applica *ratione temporis* al periodo di imposta a cui si riferisce la richiesta di rimborso nel caso in esame, *iii*) la sua applicazione conduce inevitabilmente al rigetto della richiesta e del ricorso poiché inibisce il rimborso.

Ne deriva la rilevanza della questione di legittimità avente ad oggetto tale disposizione, poiché essa deve necessariamente essere applicata nel presente giudizio e soltanto l'accertata illegittimità costituzionale consente di eliminare l'eccezione alla regola generale della deducibilità, riconducendo pienamente anche l'IMU alla disciplina prevista dall'art. 99, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986.

In altri termini, solo l'accoglimento della presente questione di legittimità può consentire a questa commissione di concedere il rimborso richiesto dalla ricorrente.

### 3. Parametri costituzionali e non manifesta infondatezza della questione.

3.1. La disposizione di cui all'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 nella sua formulazione originaria («1. L'imposta municipale propria è indeducibile dalle imposte erariali sui redditi e dall'imposta regionale sulle attività produttive») contrasta con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione.

In base a detto principio, il presupposto di imposta, anche se individuato discrezionalmente dal legislatore, deve sempre riferirsi a «indici concretamente rilevatori di ricchezza» (Corte costituzionale, sentenze n. 16 del 2002; n. 229 del 1999; n. 143 del 1982); il tributo deve dunque colpire un presupposto economico effettivo. In applicazione di tale principio, la tassazione diretta che grava sulle società deve essere commisurata al reddito netto effettivo, calcolato al netto delle spese inerenti alla produzione del reddito stesso. E dunque i costi e gli oneri sostenuti, ove presentino i requisiti di inerenza, certezza e di oggettiva determinabilità, devono necessariamente poter essere dedotti dalle entrate lorde; proprio ciò che invece non è consentito in applicazione della norma impugnata.

L'ineducibilità totale o parziale, infatti, è ammissibile soltanto con riguardo a costi che presentano elementi di incertezza nell'inerenza o nella determinazione, o ancora qualora sia fondato il pericolo che la deduzione di tali costi rischi di coprire l'elusione o l'evasione fiscale; e così, come rilevato in dottrina, «non può mai essere, quindi, dichiarato indeducibile, neanche parzialmente, il costo di un fattore ordinario, certo ed essenziale per la produzione del reddito [...], pena la sicura violazione (almeno) del principio di capacità contributiva, dovendo sempre sussistere una ragione, ovvero un rapporto, fra novella ricchezza e prelievo impositivo».

Per le società, la spesa per il pagamento dell'IMU deve essere considerata un costo inerente alla produzione del reddito.

Tale esborso, infatti, deriva dagli immobili strumentali della società stessa; inoltre esso è un costo certo, la cui misura è determinata d'imperio dalla legge, senza alcuno spazio discrezionale lasciato all'imprenditore.

L'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2011 — nel testo applicabile al presente giudizio — nega *in toto* la deducibilità dell'IMU dalle imposte sui redditi; in questo modo, la base imponibile IRES non è depurata da una spesa sostenuta per produrre il reddito stesso. La base imponibile IRES viene così a comporsi di una ricchezza soltanto virtuale, che corrisponde alla mancata deduzione di un costo certo e inerente, qual è quello dell'imposta municipale unica.

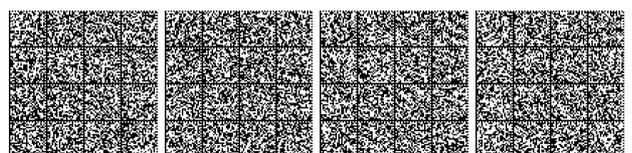
Per effetto della norma impugnata, pertanto, l'IRES non colpisce più il reddito netto prodotto dall'impresa, ma colpisce una grandezza diversa, cioè il reddito al lordo delle imposte indeducibili: tale reddito almeno in parte non rappresenta e tantomeno non esprime una forza economica concreta. E dunque la tassazione ai fini delle imposte dirette va a gravare su un reddito d'impresa in parte fittizio, in contrasto con il principio di capacità contributiva.

3.2. La disposizione di cui all'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 nella sua formulazione originaria contrasta con il divieto di doppia imposizione di cui all'art. 53 della Costituzione.

A causa dell'applicazione di tale disposizione, la società è costretta a pagare, di fatto, due volte un'imposta sulla base del medesimo presupposto: la proprietà del bene immobile, infatti, da un lato determina l'obbligo di versare l'IMU, dall'altro determina l'impossibilità di dedurre tale costo, che dunque concorre a formare la base imponibile sulla quale è liquidata l'imposta sui redditi.

Si tratta dunque di una violazione del principio del divieto di doppia imposizione, principio costantemente affermato dalle disposizioni legislative — da ultimo ribadito dalla legge n. 42/2009 all'art. 2, primo comma, lettera o) — ma soprattutto estrinsecazione del più alto principio costituzionale di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione.

Secondo la dottrina, infatti, il divieto di doppia imposizione esprime «un indirizzo vincolante anche, e *in primis*, per il legislatore, che, se pure gode di un'ampia discrezionalità nella selezione dei fatti indice di capacità contributiva, deve poi essere coerente nel disegnare le fattispecie imponibili, evitando che uno stesso tributo colpisca più volte una medesima manifestazione di ricchezza».



Tra l'altro, la doppia o plurima imposizione tributaria si pone in contrasto con l'art. 53 della Costituzione anche perché essa può condurre all'esaurimento della capacità contributiva, o comunque può costituire un carico eccessivo che supera il limite massimo tollerabile per il prelievo tributario. E dunque, nel caso di specie, la mancata deducibilità dell'IMU conduce di fatto a un fenomeno di doppia imposizione che non è consentito dalle norme costituzionali.

3.3. La disposizione di cui all'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 nella sua formulazione originaria contrasta con il principio di ragionevolezza ex articoli 3 e 53 della Costituzione.

L'IRES, in base all'art. 75, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, «si applica sul reddito complessivo netto».

L'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2011 non si concilia però con tale previsione.

Non può, invero, essere considerato netto un reddito da cui non si possono dedurre i costi sostenuti per il pagamento dell'IMU. E, dunque, tale irragionevole scelta del legislatore non solo viola il principio di capacità contributiva, ma si pone altresì in contrasto con il più generale principio di ragionevolezza, poiché la disciplina normativa che riguarda l'imponibile (per cui non è consentita la deducibilità dell'IMU) non è coerente con la struttura stessa del presupposto dell'imposta (che è, come ricordato, il «reddito complessivo netto»).

In materia tributaria, il legislatore gode di una discrezionalità ampia nel fissare il presupposto d'imposta; tuttavia, nell'individuazione dei singoli elementi che concorrono alla formazione della base imponibile tale discrezionalità si restringe in modo considerevole, perché è tenuto a configurare una base imponibile che sia ragionevole e coerente rispetto al presupposto prescelto.

Si tratta del resto di una declinazione del principio generale di ragionevolezza di cui all'art. 3, comma primo, della Costituzione, in base al quale quando il legislatore individua una finalità da perseguire, questa deve essere poi sviluppata in modo coerente dallo stesso (v., per tutte, Corte costituzionale, sentenza n. 89 del 1996).

Tornando al caso in esame, la disciplina in base a cui si configura la base imponibile dell'IRES dovrebbe essere tale da colpire il «reddito complessivo netto».

Invece l'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2011 esclude — nel testo applicabile nel presente giudizio — o limita a una percentuale fissa — nel testo come successivamente modificato — la deducibilità di un costo qual è il pagamento dell'IMU; disposizioni di questo tipo derogano rispetto al presupposto d'imposta individuato dalla legge e, in assenza di una valida giustificazione, determinano la violazione della ragionevolezza della disciplina del tributo imposta dagli articoli 3 e 53 della Costituzione.

3.4. La disposizione di cui all'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 nella sua formulazione originaria contrasta con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione e con la libertà di iniziativa economica privata, tutelata dall'art. 41 della Costituzione.

La disposizione censurata si pone, inoltre, in contrasto con il principio di eguaglianza formale sotto un diverso profilo.

La mancata deducibilità, infatti, ha un impatto sul piano della cd. equità orizzontale (i soggetti che hanno la stessa capacità contributiva devono essere tassati in modo eguale) perché irragionevolmente sottopone a maggiore tassazione la società che si serve di immobili strumentali di proprietà rispetto a quella che invece utilizza immobili strumentali che non sono di sua proprietà: quest'ultima può infatti dedurre tutti i costi e gli oneri relativi agli immobili, mentre la società che utilizza immobili di proprietà non può, in tutto (per il 2012) o in parte (per gli anni successivi), dedurre l'onere tributario che grava sugli stessi.

A tal proposito si specifica che non è la natura di onere tributario a giustificare tale differenza in relazione al regime della deducibilità.

Infatti, la TASI è deducibile dal conduttore e dal proprietario; e si tratta di un'imposta che ha un presupposto pressoché identico a quello dell'IMU (il possesso o la detenzione di immobili), con cui pure condivide le regole di determinazione della base imponibile.

L'indeducibilità, soprattutto se totale, conduce a un'ingiustificata disparità di trattamento tra società che, a parità di reddito netto, sono state assoggettate nel 2012 ad un diverso carico fiscale soltanto per la diversa incidenza del tributo indeducibile: la misura dell'IRES 2012 è dipesa, tra l'altro, dal presupposto di un diverso tributo e soltanto per quelle società che erano proprietarie di immobili strumentali; così, *coeteris paribus*, risultava maggiormente colpita la società che ha dovuto corrispondere l'IMU e non invece altri tipi di spese. E tale disparità di trattamento non appare giustificata da differenze qualitative apprezzabili del costo in esame rispetto alla generalità dei costi deducibili, così ponendosi in contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione.



Tale irragionevole disparità di trattamento penalizza, inoltre, le società che hanno scelto — anche in tempi risalenti — di investire parte del proprio capitale o dei propri utili nell'acquisto di immobili strumentali, così rendendo migliori da un punto di vista fiscale altre scelte di investimento degli utili e senza che vi sia un motivo ragionevole.

Non c'è infatti ragione per gravare le società che hanno investito negli immobili strumentali di un carico fiscale maggiore rispetto a quelle che hanno, invece, deciso di non dare agli utili la medesima destinazione (e possono beneficiare, inoltre, della deducibilità delle spese sostenute per l'eventuale locazione di immobili funzionali).

La disposizione censurata, pertanto, discriminando le società in ragione di scelte di investimento senza che vi sia un valido motivo, si pone in contrasto anche con la libertà di iniziativa economica privata, tutelata dall'art. 41 della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 2, comma terzo, della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 nella sua formulazione originaria («1. L'imposta municipale propria è indeducibile dalle imposte erariali sui redditi e dall'imposta regionale sulle attività produttive») per contrasto, nei termini indicati in motivazione, con gli articoli 3, 53 e 41 della Costituzione.*

*Dispone:*

*la sospensione del procedimento;*

*la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*la notificazione della presente ordinanza, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*la comunicazione della stessa al Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

*la notificazione alle parti.*

Così deciso in Milano il 14 maggio 2019.

*Il Presidente:* BRICCHETTI

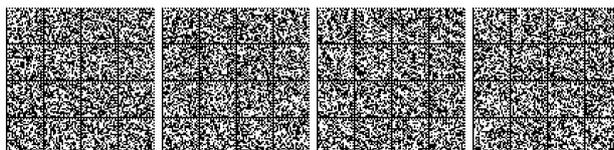
*Il Giudice estensore:* NICOLARDI

19C00304

MARCO NASSI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

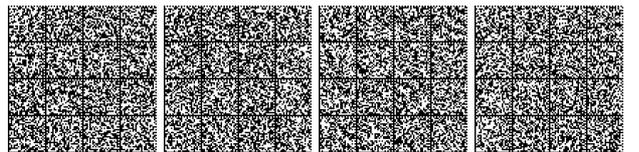
(WI-GU-2019-GUR-045) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

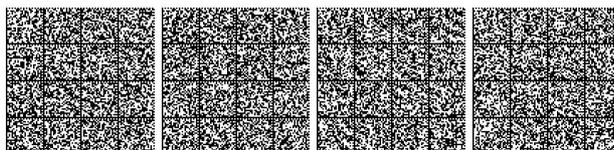
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- 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](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

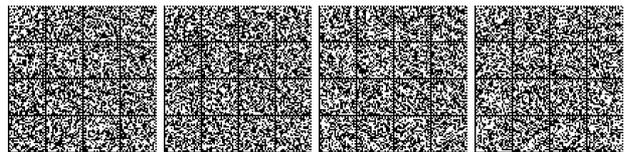
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I** (legislativa)

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

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

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

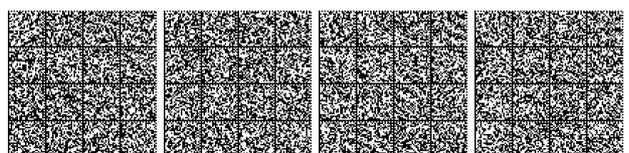
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

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

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

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

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





€ 6,00

