

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 48

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

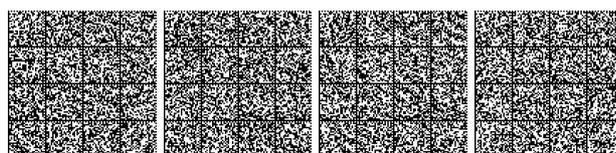
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 27 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. **240.** Sentenza 21 ottobre - 21 novembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Pensioni - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Trattamento pensionistico connesso all'indennità di funzione dirigenziale - Assegno differenziale erogato ai dirigenti regionali cessati dal servizio dopo il 30 settembre 1990 in aggiunta all'incremento di pensione INPDAP-CPDEL - Soppressione dal 1° settembre 2014 - Denunciata imposizione di un onere tributario a una ristretta categoria di soggetti, disparità di trattamento rispetto ai dirigenti regionali cessati dal servizio prima del 30 settembre 1990, violazione dei principi di legittimo affidamento, di eguaglianza, di adeguatezza e proporzionalità della pensione - Non fondatezza delle questioni.**

– Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2014, n. 15, art. 12, commi 3 e 5.

– Costituzione, artt. 3, 36, 38 e 53. . . . .

Pag. 1

N. **241.** Sentenza 8 ottobre - 21 novembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Amministrazione pubblica - Unificazione delle scuole di formazione per le amministrazioni centrali - Trasferimento dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della soppressa Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF) alla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) - Applicazione dello stato giuridico dei professori o ricercatori universitari e omologazione del trattamento economico a quello dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche - Non fondatezza delle questioni.**

– Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4.

– Costituzione, artt. 3, 36, 38, 51 e 97. . . . .

Pag. 11

N. **242.** Sentenza 25 settembre - 22 novembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Aiuto al suicidio - Agevolazione dell'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di un paziente tenuto in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetto da patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che egli reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli - Non punibilità se la condotta agevolativa sia prestata con le modalità procedurali legislativamente previste per l'interruzione dei trattamenti di sostegno vitale (ovvero, quanto ai fatti anteriori alla pubblicazione della sentenza in *Gazzetta Ufficiale*, sia stata prestata con modalità equivalenti), e le condizioni e modalità di esecuzione siano state verificate da strutture pubbliche del SSN previo parere del comitato etico territorialmente competente - Omessa previsione - Irragionevole limitazione della libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

– Codice penale, art. 580.

– Costituzione, artt. 2, 13, 32, secondo comma, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 2 e 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. .

Pag. 32



## N. 243. Ordinanza 6 - 26 novembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Strutture socio-sanitarie per l'assistenza residenziale alle persone non autosufficienti - Istituzione e disciplina della residenza sanitaria assistenziale (RSA) - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Puglia 12 dicembre 2017, n. 53, artt. 3, commi 1, 2, 3, 4 e 6, 4, commi 1 e 2, e 7; legge della Regione Puglia 30 aprile 2018, n. 18, artt. 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lettera *m*), terzo e sesto, e 118. . . . . Pag. 46

## N. 244. Ordinanza 6 - 26 novembre 2019

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

**Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 88 del 2019 - Correzione.**..... Pag. 48

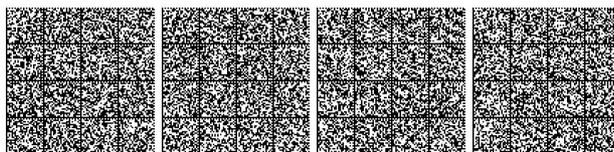
#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 109. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 ottobre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Terza variazione di bilancio 2019-2021 - Disposizioni in materia di entrate tributarie e accantonamenti a carico della Regione a titolo di concorso alla finanza pubblica - Modifiche alla legge regionale n. 48 del 2018 - Stanziamento, in un apposito fondo di spesa, non impegnabile, negli anni 2019, 2020 e 2021, dell'importo delle risorse liberate ai sensi del combinato disposto dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 e dell'art. 1, comma 454, lettera *c*), della legge n. 228 del 2012 - Iscrizione e accertamento delle risorse relative all'anno 2018, non più dovute a titolo di accantonamenti, da restituire alla Sardegna entro l'anno 2019, in applicazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 6 del 2019.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Terza variazione di bilancio 2019-2021 - Disposizioni in materia di entrate tributarie e accantonamenti a carico della Regione a titolo di concorso alla finanza pubblica - Iscrizione e accertamento per l'anno 2019 di somma relativa alla quantificazione della partecipazione al gettito delle ritenute e delle imposte sostitutive dei redditi di capitale maturata dal 2010 al 2016 per effetto della sentenza n. 194 del 2019 del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna - Iscrizione e accertamento di somma relativa alla restituzione del maggiore gettito della tassa automobilistica trattenuto con decreti ministeriali per gli anni 2010, 2011, 2012, 2013, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 2019 e del combinato disposto dell'art. 8 dello Statuto speciale e dell'art. 15 del decreto legislativo n. 114 del 2016.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 8 agosto 2019, n. 15 (Terza variazione di bilancio 2019-2021. Modifiche alla legge regionale n. 36 del 2013, alla legge regionale n. 8 del 2018, alla legge regionale n. 48 del 2018 e alla legge regionale n. 49 del 2018, disposizioni in materia di entrate tributarie e accantonamenti a carico della Regione, in materia di continuità territoriale aerea, politiche sociali, sport e disposizioni varie), art. 4. . . . . Pag. 49



- N. **110.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 ottobre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)  
**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di autonomie locali - Norme in materia di stabilizzazione del personale precario - Riconoscimento del reclutamento di personale, eseguito con le procedure previste dalle leggi regionali specificatamente individuate, come requisito utile ai fini dell'applicazione dell'articolo 20, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 75 del 2017.**
- Legge regionale n. 37 del 2 ottobre 2018, art. 7, comma 1, lettera b) [*recte*: Legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 15 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di autonomie locali), art. 3, comma 3]..... Pag. 52
- N. **208.** Ordinanza del Tribunale di Siracusa del 18 luglio 2019  
**Reati e pene - Reato di furto monoaggravato - Trattamento sanzionatorio - Previsione della pena minima edittale della multa in euro 927,00.**
- Codice penale, art. 625, primo comma. .... Pag. 56
- N. **209.** Ordinanza della Corte di cassazione del 21 giugno 2019  
**Reati e pene - Delitto di sottrazione e trattenimento di minore all'estero - Sospensione della responsabilità genitoriale a seguito di condanna per tali fatti commessi dal genitore in danno del figlio minore - Applicazione automatica e per un periodo predeterminato della pena accessoria.**
- Codice penale, artt. 34 e 574-*bis*..... Pag. 59
- N. **210.** Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Potenza del 31 luglio 2019  
**Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-*bis*, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione tra i reati ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari - Applicabilità ai delitti di cui agli artt. 317 e 319 del codice penale commessi anteriormente all'entrata in vigore della novella.**
- Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), art. 1, comma 6, lettera b), modificativo dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in relazione agli artt. 317 e 319 del codice penale..... Pag. 66
- N. **211.** Ordinanza della Corte dei conti - Sez. regionale di controllo per la Calabria del 26 agosto 2019  
**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Piano di riequilibrio finanziario pluriennale - Facoltà per gli enti locali che hanno proposto la rimodulazione o riformulazione dei rispettivi piani di riequilibrio, ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, entro la data del 14 febbraio 2019, di deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, di riproporre il piano per adeguarlo alla normativa vigente, secondo la procedura prevista dai commi 888 e 889 dell'articolo 1 della legge n. 205 del 2017 - Possibilità di esercitare tale facoltà anche in caso di piano non ancora approvato dalla competente sezione regionale della Corte dei conti ovvero inciso da provvedimenti conformativi alla predetta sentenza della Corte costituzionale adottati dalla sezione regionale competente - Sostituzione della tabella, di cui al comma 5-*bis* dell'articolo 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, riguardante la durata massima del piano di riequilibrio finanziario pluriennale.**
- Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, art. 38, commi 2-*bis* e 2-*ter*, in combinato disposto con l'art. 38, comma 1-*terdecies*, del medesimo decreto-legge. .... Pag. 74



N. 212. Ordinanza della Corte di cassazione del 23 settembre 2019

**Imposte e tasse - Imposta di registro - Applicazione dell'imposta - Interpretazione degli atti - Applicazione dell'imposta secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, sulla base degli elementi desumibili dall'atto medesimo, prescindendo da quelli extra-testuali e dagli atti ad esso collegati.**

- Decreto del Presidente della Repubblica del 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), art. 20, come modificato dall'art. 1, comma 87, lettera a), nn. 1) e 2), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 e dall'art. 1, comma 1084, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.....

Pag. 99

N. 213. Ordinanza della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per il Friuli-Venezia Giulia del 17 ottobre 2019

**Pensioni - Legge di bilancio 2019 - Rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per il periodo 2019-2021 - Meccanismo di rivalutazione - Intervento di riduzione della rivalutazione automatica delle pensioni di elevato importo.**

**Pensioni - Legge di bilancio 2019 - Trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, i cui importi complessivamente considerati superano 100.000 euro lordi su base annua - Intervento di decurtazione percentuale, per la durata di cinque anni, dell'ammontare lordo annuo.**

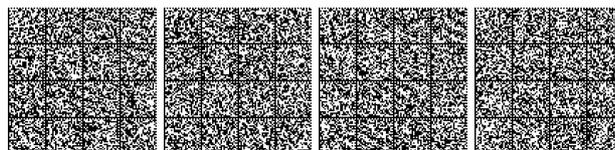
- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, comma 260 e commi da 261 a 268..

Pag. 107

## RETTIFICHE

Comunicato di rettifica relativo alla ordinanza n. 204 della Corte d'appello di Napoli del 3 luglio 2019. .

Pag. 120



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 240

*Sentenza 21 ottobre - 21 novembre 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Pensioni - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Trattamento pensionistico connesso all'indennità di funzione dirigenziale - Assegno differenziale erogato ai dirigenti regionali cessati dal servizio dopo il 30 settembre 1990 in aggiunta all'incremento di pensione INPDAP-CPDEL - Soppressione dal 1° settembre 2014 - Denunciata imposizione di un onere tributario a una ristretta categoria di soggetti, disparità di trattamento rispetto ai dirigenti regionali cessati dal servizio prima del 30 settembre 1990, violazione dei principi di legittimo affidamento, di eguaglianza, di adeguatezza e proporzionalità della pensione - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2014, n. 15, art. 12, commi 3 e 5.
- Costituzione, artt. 3, 36, 38 e 53.

## 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

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 3 e 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2014, n. 15 (Assestamento del bilancio 2014 e del bilancio pluriennale per gli anni 2014-2016 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007), promossi dalla Corte d'appello di Trieste, con due ordinanze del 28 giugno 2018, iscritte al n. 192 e al n. 194 del registro ordinanze 2018, e con ordinanza del 19 luglio 2018, iscritta al n. 193 del registro ordinanze 2018, tutte pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di Severino Baf ed altri, di Claudio Milo, di Tullio Cargnello e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nella udienza pubblica del 25 settembre 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Federico Sorrentino per Severino Baf e altri, l'avvocato Giulia Milo per Claudio Milo e Tullio Cargnello e l'avvocato Carlo Cester per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con due ordinanze del 28 giugno 2018, iscritte ai numeri 192 e 194 del registro ordinanze 2018, e con ordinanza del 19 luglio 2018, iscritta al n. 193 del registro ordinanze 2018, la Corte d'appello di Trieste ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 3 e 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2014, n. 15 (Assestamento del bilancio 2014 e del bilancio pluriennale per gli anni 2014-2016 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007), nella parte in cui ha abrogato l'art. 100, commi 3 e 4, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 1996, n. 18 (Riforma dell'impiego regionale in attuazione dei principi fondamentali di riforma economico sociale desumibili dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421), e, in particolare, a decorrere dal 1° settembre 2014, ha disposto la cessazione dell'erogazione del trattamento previdenziale aggiuntivo correlato all'indennità di funzione dirigenziale.

1.1.- La Corte rimettente espone di dover decidere sull'appello proposto da alcuni dirigenti dell'amministrazione regionale, che hanno chiesto di accertare il diritto al trattamento differenziale di cui all'art. 100, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996 e di condannare, conseguentemente, l'amministrazione al pagamento delle somme dovute a far data dal 1° settembre 2014.

A sostegno delle domande proposte, gli appellanti hanno dedotto di avere percepito una retribuzione comprensiva dell'indennità di funzione dirigenziale, qualificata come pensionabile dapprima dagli artt. 21, 25 e 140 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e poi, nel 1996, con decorrenza dal 1° ottobre 1990, anche dall'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP).

L'art. 100 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996, nell'abrogare l'art. 140, primo, secondo, terzo e quarto comma, e l'art. 143, primo comma, secondo periodo, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981, avrebbe fatto salvo il diritto dei dirigenti cessati dal servizio entro il 30 settembre 1990 di percepire i trattamenti già previsti dalla disciplina abrogata e il diritto dei dirigenti cessati dal servizio in data successiva, che avessero «già maturato i requisiti per il trattamento pensionistico regionale», di beneficiare di un assegno, per un importo pari alla differenza «tra l'ammontare del maturato ai sensi della normativa di cui all'articolo 140 della legge regionale n. 53 del 1981 e l'incremento di pensione spettante dall'INPDAP-CPDEL con la valutazione dell'indennità di funzione».

L'art. 12, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 2014 avrebbe tuttavia eliminato, a decorrere dal 1° settembre 2014, il trattamento differenziale, salvo che per i dirigenti cessati dal servizio entro il 30 settembre 1990 e per il personale al quale l'INPDAP non ha comunque riconosciuto nell'imponibile pensionabile utile ai fini della determinazione della quota A di pensione l'importo dell'indennità di funzione o di posizione.

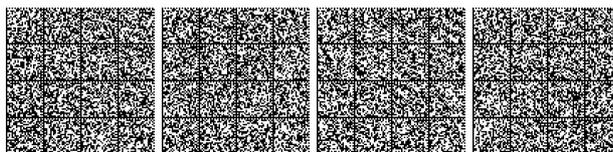
Gli appellanti sostengono che debbano essere salvaguardati anche i dirigenti che, pur cessati dal servizio dopo il 30 settembre 1990, abbiano versato contributi previdenziali alla Regione prima del 30 settembre 1990, data in cui l'indennità di funzione dirigenziale è stata considerata pensionabile dall'INPDAP.

Una interpretazione che escludesse tale salvaguardia darebbe àdito a dubbi di legittimità costituzionale. Si dovrebbe ritenere, difatti, che il legislatore regionale abbia imposto un sacrificio definitivo e non transitorio, del tutto sproporzionato rispetto alla finalità perseguita, trattando in modo diseguale situazioni identiche e salvaguardando soltanto i dirigenti cessati dal servizio prima del 1° ottobre 1990. Sarebbe così compromessa l'adeguatezza del trattamento pensionistico, che rappresenta una retribuzione differita, e si introdurrebbe una decurtazione del reddito pensionistico, che mira a finanziare la spesa pubblica ed è qualificabile come imposta speciale a carico di una sola categoria di contribuenti.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha replicato che la legge regionale sarebbe giustificata dalla necessità di salvaguardare gli equilibri di bilancio e da esigenze di contenimento della spesa previdenziale e cancellerebbe «una indebita duplicazione di importi già riconosciuti dall'Ente previdenziale», senza violare i principi di affidamento, di ragionevolezza, di eguaglianza, di proporzionalità della retribuzione, di adeguatezza del trattamento pensionistico e di capacità contributiva.

1.2.- In punto di rilevanza, la Corte rimettente osserva che soltanto con una dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate gli appellanti potrebbero conseguire la differenza tra il trattamento sancito dall'art. 140 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981 e l'incremento derivante dal computo dell'indennità dirigenziale nella pensione erogata prima dall'INPDAP e poi dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

La Corte d'appello di Trieste osserva che, delle disposizioni censurate, contraddistinte da un tenore letterale inequivocabile, non è praticabile una interpretazione adeguatrice. Sarebbe irrimediabilmente contraddittoria e viziata da «una sorta di corto circuito legislativo» un'interpretazione che attribuisse ai dirigenti quel trattamento differenziale che pure la legge ha deciso di sopprimere, ai fini del contenimento della spesa pubblica.



L'unica deroga riguarderebbe coloro che, pur avendo ricevuto incarichi dirigenziali, non sarebbero in possesso della relativa qualifica e perciò, in difetto della disciplina dettata dal legislatore regionale, non si vedrebbero computare l'indennità di funzione nella determinazione del trattamento pensionistico. Di tale deroga non potrebbero beneficiare gli appellanti nei giudizi a quibus, che, al contrario, già si vedono valorizzare l'indennità di funzione dirigenziale nel trattamento pensionistico erogato dall'INPDAP e poi dall'INPS.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* rileva che ben può il legislatore modificare in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, a condizione di imporre un sacrificio ragionevole, eccezionale o comunque temporaneo e proporzionato.

Ai principi di ragionevolezza e di proporzionalità (artt. 3, 36 e 38 Cost.) si dovrebbe conformare anche l'imposizione tributaria, quando si traduce nella «riduzione di un trattamento retributivo o pensionistico finalizzato a garantire l'equilibrio di bilancio e il contenimento della spesa pubblica».

Le disposizioni censurate non avrebbero previsto «una riduzione transitoria e parziale della pensione integrativa», ma avrebbero «radicalmente e definitivamente eliminato il diritto, in contrasto con il legittimo affidamento dei titolari sulla certezza, stabilità e adeguatezza della loro posizione (già retributiva e *ora* previdenziale)».

In violazione del principio di eguaglianza, l'art. 12, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 2014 avrebbe riservato un trattamento peggiore ai dipendenti cessati dal servizio dopo il 30 settembre 1990, che pure hanno versato i contributi anche in epoca anteriore, al pari dei dipendenti cessati dal servizio fino al 30 settembre 1990.

Pur trattandosi di una fattispecie tributaria, la Regione non avrebbe allegato di avere imposto analogo sacrificio anche a soggetti in posizione equiparabile, allo scopo di ridurre la spesa pubblica e di garantire l'equilibrio di bilancio. Solo su una categoria di contribuenti graverebbe «un peso di natura tributaria, tale da incidere sulla adeguatezza della posizione retributiva e previdenziale degli obbligati» e senza alcuna «forma di equo bilanciamento di interessi».

La Regione non avrebbe neppure dimostrato l'incidenza del trattamento differenziale sull'equilibrio finanziario dell'ente, i risparmi legati all'eliminazione del trattamento in esame, la «coerenza fra accantonamenti (del passato) e prestazioni già eseguite e da erogare in futuro».

2.- Nel giudizio di cui al reg. ord. n. 192 del 2018, si sono costituite le parti appellanti, con atto depositato il 24 gennaio 2019, e hanno chiesto di accogliere le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte d'appello di Trieste.

Le disposizioni censurate, destinate a incidere in modo improvviso e imprevedibile sulla disciplina di rapporti di durata e sprovviste di una causa normativa adeguata, lederebbero il legittimo affidamento, in contrasto con l'art. 3 Cost. Il mero risparmio di spesa non sarebbe di per sé idoneo a giustificare «il sacrificio dell'affidamento riposto dal privato nella stabilità del quadro normativo».

Peraltro, nel caso di specie, la cessazione dell'erogazione del trattamento previdenziale riguarderebbe ottantanove soggetti e determinerebbe «un risparmio pubblico di entità del tutto trascurabile», a fronte di un sacrificio definitivo e sproporzionato di «diritti ormai sorti da decenni».

Si tratterebbe, inoltre, di un prelievo sulle pensioni lesivo degli artt. 3 e 53 Cost., in quanto non sarebbe una misura a tantum improntata alla solidarietà previdenziale e imposta dalla crisi contingente e grave del sistema previdenziale, secondo i caratteri delineati dalla sentenza n. 173 del 2016. Le disposizioni in esame avrebbero configurato «un'illegitima imposta regionale posta a carico, a parità di reddito, dei soli dirigenti regionali in servizio in periodi anteriori al 30 settembre 1990 e collocati in quiescenza successivamente a tale data».

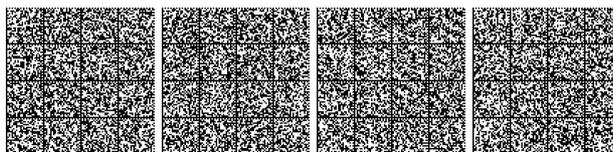
Quanto ai contributi previdenziali sull'indennità di funzione dirigenziale, versati fino al 1° ottobre 1990, sarebbero infruttuosi per i dirigenti regionali collocati in quiescenza dopo il 30 settembre 1990, trattati in maniera peggiore rispetto ai dirigenti regionali collocati in quiescenza prima di tale data, che continuerebbero a percepire una pensione aggiuntiva.

La descritta disparità di trattamento lederebbe i principi di ragionevolezza, di proporzionalità e di adeguatezza della retribuzione e di adeguatezza del trattamento pensionistico (artt. 3, 36 e 38 Cost.).

3.- Con atti depositati il 31 gennaio 2019, si sono costituite la parte appellante nel giudizio di cui al reg. ord. n. 193 del 2018 e la parte appellante nel giudizio di cui al reg. ord. n. 194 del 2018, per chiedere l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

Le parti osservano, in linea preliminare, che la declaratoria di illegittimità costituzionale condurrebbe alla reviviscenza della previsione che attribuiva il trattamento differenziale.

Nel merito, le parti evidenziano che le disposizioni censurate, a notevole distanza di tempo dal pensionamento, avrebbero determinato una rilevante decurtazione del trattamento pensionistico, in misura superiore al 10 per cento, e si porrebbero così in contrasto con l'art. 3 Cost., che tutela l'affidamento nella stabilità dei rapporti tra privato e pubblica amministrazione.



L'art. 3 Cost. sarebbe violato anche sotto un distinto profilo. Le disposizioni in esame, che si configurerebbero come leggi provvedimento, provviste di efficacia retroattiva, inciderebbero in via definitiva su un trattamento previdenziale già appartenente al patrimonio del beneficiario. Non ricorrerebbero esigenze inderogabili e, a tale riguardo, non si potrebbe annettere alcun rilievo al riferimento, del tutto generico, al contenimento della spesa pubblica.

In violazione degli artt. 36 e 38 Cost., che impongono l'attribuzione di un adeguato trattamento pensionistico, proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, si trascurerebbe ogni valutazione ai fini previdenziali di un'indennità corrisposta in misura diversa, parametrata alle responsabilità di ciascun dirigente.

L'assetto delineato dal legislatore regionale produrrebbe, inoltre, ingiustificate disparità di trattamento e, in contrasto con l'art. 53 Cost., imporrebbe un prelievo coattivo, destinato al concorso alle spese pubbliche, senza tener conto della diversa capacità contributiva.

4.- Con atti depositati il 4 febbraio 2019, si è costituita in tutti i giudizi la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e ha chiesto di dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte d'appello di Trieste.

La Regione si è limitata a osservare che la disciplina sarebbe ragionevole, in quanto adottata «per inderogabili esigenze di salvaguardia degli equilibri di bilancio e senza violazione alcuna dei principi di proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico».

5.- Il 2 settembre 2019, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato, in tutti i giudizi, memorie illustrative e ha chiesto di dichiarare inammissibili o comunque infondate le questioni di legittimità costituzionale.

Ad avviso della Regione, verrebbe in rilievo un trattamento aggiuntivo, contraddistinto da una «incredibile generosità dei presupposti» e sproporzionato rispetto alla concreta copertura contributiva. I trattamenti in esame presenterebbero un elevato coefficiente di rendimento (il 100 per cento) dopo soli otto anni «e addirittura anche meno», a fronte dei più rigorosi requisiti applicabili alla pensione pubblica, che consentono il raggiungimento dei coefficienti più elevati di rendimento «non prima di 40 anni di servizio».

Tale trattamento sarebbe stato attribuito in considerazione dell'originario carattere non pensionabile delle indennità di funzione spettanti ai dirigenti regionali. Il riconoscimento della tutela previdenziale anche per le citate indennità avrebbe fatto venir meno l'originaria ragion d'essere del trattamento aggiuntivo.

La Corte rimettente prescinderebbe da una prospettiva che, alla stregua di una interpretazione costituzionalmente orientata, consideri le ragioni dell'introduzione del trattamento aggiuntivo e della sua soppressione. L'accoglimento delle questioni proposte determinerebbe una «duplicazione del trattamento previdenziale "corrispondente" all'indennità dirigenziale».

L'omessa considerazione di tali profili potrebbe riflettersi sulla stessa ammissibilità delle questioni, anche in punto di rilevanza.

Nel merito, non sarebbero fondate le censure di violazione degli artt. 36 e 38 Cost., in quanto l'adeguatezza della prestazione previdenziale alle esigenze di vita non entra in discussione nel caso di un trattamento che si configura come meramente aggiuntivo.

L'eliminazione di tale trattamento, corrisposto allorché l'indennità di funzione dirigenziale non era pensionabile, non solo sarebbe giustificata, ma sarebbe imposta dai rilievi critici formulati dalla Corte dei conti nel gennaio 1994 circa la carente copertura contributiva del trattamento citato.

Peraltro, la Regione avrebbe cessato di trattenere i contributi sui trattamenti aggiuntivi a decorrere dal 1990 e, in difetto di contribuzione, avrebbe continuato a erogare tali trattamenti sino alla loro definitiva soppressione, accompagnata da correttivi e aggiustamenti volti a dare «una ragionevole applicazione» dei principi costituzionali. Non si potrebbe prospettare, pertanto, alcuna infruttuosità della contribuzione versata.

Non sussisterebbe alcuna irragionevole disparità di trattamento tra i dirigenti cessati dal servizio prima del 1990 e i dirigenti che, come gli appellanti nei giudizi principali, hanno conseguito in una data successiva la pensione. Per i primi, la conservazione del trattamento aggiuntivo si giustificerebbe in funzione compensativa del mancato riconoscimento del carattere pensionabile dell'indennità di funzione dirigenziale.

Infondate sarebbero anche le censure di violazione dell'art. 53 Cost., poiché non si tratterebbe di un prelievo forzoso di ricchezza volto a sovvenire alle pubbliche spese, ma di un mero risparmio di spesa.

6.- Il 4 settembre 2019, hanno depositato memorie illustrative gli appellanti nei giudizi di cui al reg. ord. nn. 193 e 194 del 2018, per sentire accogliere le conclusioni già formulate e per ribadire le argomentazioni già svolte.

7.- All'udienza del 25 settembre 2019, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate negli atti difensivi.



*Considerato in diritto*

1.- Nelle ordinanze indicate in epigrafe, la Corte d'appello di Trieste dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 3 e 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2014, n. 15 (Assestamento del bilancio 2014 e del bilancio pluriennale per gli anni 2014-2016 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007), in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 53 della Costituzione.

Il rimettente censura le disposizioni citate, in quanto, a decorrere dal 1° settembre 2014, esse hanno disposto la cessazione dell'erogazione dei trattamenti pensionistici differenziali, legati all'indennità di funzione dirigenziale e previsti dall'art. 100, comma 4, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 1996, n. 18 (Riforma dell'impiego regionale in attuazione dei principi fondamentali di riforma economico-sociale desumibili dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421), a beneficio di chi, alla data di entrata in vigore della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996, già percepiva le indennità di funzione previste dagli artt. 21 e 25 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia).

Ad avviso della Corte rimettente, le disposizioni censurate sarebbero lesive, sotto un duplice profilo, dell'art. 3 Cost.

In primo luogo, l'eliminazione del trattamento differenziale, a far data dal 1° settembre 2014, avrebbe, infatti, «creato una irragionevole disparità di trattamento, poiché, fra tutti i dirigenti che hanno versato i contributi previdenziali sull'indennità della legge 53/1981 fino al 30/09/1990, ha inciso solo sulla posizione di coloro che (come gli appellanti) sono andati in pensione dopo quella data (nonostante la loro posizione, riguardo ai contributi versati in epoca anteriore, sia identica a quella dei colleghi cessati dal servizio prima dell'1/10/1990)».

L'art. 3 Cost. sarebbe violato anche sotto un secondo e distinto profilo. Il legislatore regionale avrebbe eliminato arbitrariamente il trattamento previdenziale in esame senza documentare i risparmi attesi, né l'incidenza sull'equilibrio finanziario regionale. Sarebbe stato pertanto imposto un sacrificio che non è eccezionale e temporaneo, ma definitivo e lesivo del «legittimo affidamento dei titolari sulla certezza, stabilità e adeguatezza della loro posizione (già retributiva e ora) previdenziale».

Il giudice *a quo* assume, inoltre, che l'eliminazione della pensione aggiuntiva comprometta la «adeguatezza della posizione retributiva e previdenziale», senza stabilire «una qualche forma di equo bilanciamento di interessi», e denuncia, a tale riguardo, la violazione degli artt. 36 e 38 Cost.

La Corte d'appello di Trieste ravvisa anche un contrasto con l'art. 53 Cost., sul presupposto che l'eliminazione del trattamento aggiuntivo costituisca «un peso di natura tributaria», senza imporre «un analogo sacrificio», anche «ad altri soggetti equiparabili sotto il profilo della loro posizione (attuale o pregressa) di dipendenti dell'Ente e delle condizioni personali di reddito».

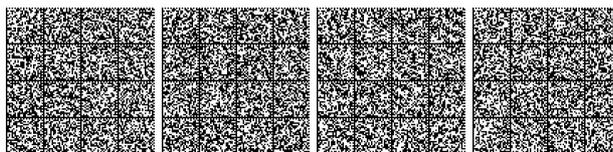
2.- I giudizi, che vertono sulla medesima disposizione, censurata sotto identici profili, devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3.- Alla soluzione dei dubbi di costituzionalità occorre premettere una ricognizione del complesso quadro normativo in cui le disposizioni censurate si collocano.

3.1.- Per i dirigenti regionali, l'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) originariamente negava che l'indennità di funzione dirigenziale potesse concorrere a determinare il trattamento pensionistico. Il carattere pensionabile era dunque circoscritto all'indennità di funzione spettante ai dirigenti dell'amministrazione statale.

Nell'esercizio della potestà legislativa in materia di stato giuridico ed economico del personale addetto agli uffici e agli enti dipendenti dalla Regione (art. 4, numero 1, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante «Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia») e della potestà legislativa integrativa e attuativa nella materia della previdenza (art. 6, numero 2, dello statuto di autonomia), il legislatore regionale, con la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981, ha posto rimedio al più sfavorevole regime previdenziale dell'indennità di funzione dei dirigenti dell'amministrazione regionale.

L'art. 21 della citata legge regionale, più volte modificato, ha attribuito ai direttori di servizio, per la durata dell'incarico, una «indennità mensile, pensionabile, nella misura annua corrispondente al 60% dello stipendio iniziale della qualifica di dirigente», misura elevata al 70 per cento «per l'incarico di Direttore di servizio autonomo, Direttore provinciale dei servizi tecnici, Direttore provinciale degli enti locali, Direttore di ispettorati ripartimentali delle foreste, Direttore di ispettorato provinciale dell'agricoltura».



L'art. 25 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981, anch'esso più volte modificato, ha riconosciuto «[a]i Direttori regionali, al Vice Segretario Generale della Presidenza della Giunta regionale, ai Vice Segretari Generali del Consiglio regionale ed al Vice Ragioniere regionale» una «indennità mensile, pensionabile, proporzionalmente alla durata dell'incarico, pari al 90% dello stipendio in godimento». La misura dell'indennità raggiunge la percentuale del 100 per cento «per l'incarico di Segretario Generale della Presidenza della Giunta regionale, di Segretario Generale del Consiglio regionale, di Ragioniere Generale, di Avvocato della Regione e di Direttore della programmazione».

L'art. 140 della legge regionale prevedeva che le indennità menzionate fossero computate nel trattamento di quiescenza erogato al personale regionale, in misura pari al 100 per cento «per il servizio prestato con l'incarico di cui all'art. 25 per almeno 8 anni» e «per il servizio prestato con l'incarico di cui all'art. 21 per almeno dodici anni». Delle indennità in esame si teneva conto, nella medesima misura, anche ai fini della determinazione dell'indennità di buonuscita (art. 143 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981).

Per il trattamento di quiescenza, disciplinato dall'art. 140 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981, il legislatore regionale stabiliva che l'amministrazione regionale trattenesse «contributi mensili, calcolati sull'indennità goduta, pari a quelli previsti dalla legislazione della CPDEL per il trattamento di quiescenza».

3.2.- Con l'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica 3 agosto 1990, n. 333 (Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 23 dicembre 1989 concernente il personale del comparto delle regioni e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti, dei comuni, delle province, delle comunità montane, loro consorzi o associazioni, di cui all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68), a decorrere dal 1° ottobre 1990, si è riconosciuta ai dirigenti del comparto del personale degli enti locali «un'indennità di funzione connessa con l'effettivo esercizio delle funzioni e graduata in relazione: al coordinamento di attività, all'importanza della direzione delle strutture o dei singoli programmi; alla rilevanza delle attività di studio, di consulenza propositiva e di ricerca, di vigilanza e di ispezione, di assistenza agli organi; alla disponibilità richiesta in relazione all'incarico conferito».

Di tale indennità, «commisurata allo stipendio iniziale secondo appositi coefficienti varianti da 0,1 a 1» e provvista dei caratteri di generalità, di fissità, di continuità, si è stabilita la computabilità nella base di calcolo della pensione.

Le novità normative e la successiva elaborazione della giurisprudenza amministrativa e contabile hanno indotto l'INPDAP a porre l'accento sulla necessità di «assoggettare a contributo e valutare ai fini dell'indennità premio di servizio e del trattamento di quiescenza l'indennità di funzione attribuita ai dirigenti del comparto degli enti locali [...] nell'intera misura corrisposta ai dirigenti medesimi, a decorrere dal 1° ottobre 1990» (Circolare 14 novembre 1994, n. 9).

3.3.- Il 12 gennaio 1994, l'ufficio di controllo sugli atti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha censurato la disarmonia della «pensionabilità, a carico della Regione, delle indennità di cui agli articoli 21 e 25» della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981 rispetto alle norme di riforma economico-sociale contenute nella legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), e nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

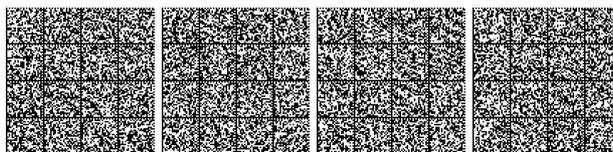
Ad avviso della Corte dei conti, il regime di pensionabilità sancito dalla legislazione regionale non avrebbe osservato l'obbligo «di omogeneità dei trattamenti pensionistici» e sarebbe stato «palesamente e gravemente difforme rispetto alla generalità dei trattamenti di quiescenza erogati ai soggetti destinatari della previdenza pubblica».

Sarebbe stato violato, in particolare, l'obbligo di equilibrio delle gestioni previdenziali, poiché le erogazioni previdenziali si sarebbero rivelate «del tutto sproporzionate, in negativo per l'erario, soprattutto ove si consideri la pensionabilità piena di una indennità percepita per tempi brevi (otto anni) o, in riduzione proporzionale, anche brevissimi».

Sarebbe stata carente anche la copertura finanziaria degli oneri correlati ai trattamenti aggiuntivi, in quanto la Regione autonoma non avrebbe provveduto a calcolarli, neppure approssimativamente, e a individuare «i mezzi sostanziali di copertura».

3.4.- L'art. 100 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996 ha inteso dare risposta ai rilievi critici formulati dalla Corte dei conti.

Nell'ambito di un più vasto disegno riformatore, che - come risulta dal titolo - delinea una riforma dell'impiego regionale «in attuazione dei principi fondamentali di riforma economico-sociale desumibili dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421», l'art. 100, comma 1, della legge regionale citata ha preso atto della «riconosciuta pensionabilità, a decorrere dal 1° ottobre 1990, [...] delle indennità di funzione corrisposte al personale in possesso della qualifica funzionale di dirigente» e ha abrogato le previsioni dell'art. 140 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981, riguardanti il computo dell'indennità di funzione nel trattamento di quiescenza, e quelle dell'art. 143 della stessa legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981, che imponeva di tener conto delle indennità di funzione anche nel calcolo delle indennità di buonuscita.



L'eliminazione dei trattamenti aggiuntivi è stata temperata da taluni meccanismi di salvaguardia, introdotti dall'art. 100, comma 2, a beneficio del «personale già cessato dal servizio entro il 30 settembre 1990».

Tali previsioni sono state successivamente integrate dall'art. 12, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2014, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale (Legge finanziaria 2015)», che ha salvaguardato l'erogazione dei trattamenti di quiescenza già previsti dall'art. 140 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981 anche per il «personale cessato dal servizio nei cui confronti l'Inpdap non ha riconosciuto nell'imponibile pensionabile utile ai fini della determinazione della quota A di pensione l'importo dell'indennità di funzione o di posizione».

L'art. 100, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996 faceva salvi «i diritti acquisiti dal personale, già cessato o in servizio, in godimento delle indennità di cui agli articoli 21 e 25 della legge regionale n. 53 del 1981» alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale del 1996. Della salvaguardia si giovava anche il «personale titolare degli incarichi conferiti con contratto di diritto privato» e il «personale inserito nell'albo ai sensi dell'articolo 8, comma 2, lettere b) e c), della legge regionale 27 marzo 2002, n. 10».

Il citato art. 100, al successivo comma 4, precisava, quanto al trattamento di quiescenza, che la salvaguardia si concretizzava, all'atto del collocamento a riposo, «con l'attribuzione dell'eventuale assegno derivante dalla differenza tra l'ammontare del maturato ai sensi della normativa di cui all'articolo 140 della legge regionale n. 53 del 1981 e l'incremento di pensione spettante dall'INPDAP-CPDEL con la valutazione dell'indennità di funzione».

3.5.- Le disposizioni censurate incidono proprio sulle ultime due previsioni dell'art. 100 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996.

Le censure del rimettente riguardano l'art. 12, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 2014, nella parte in cui sopprime il trattamento differenziale attribuito dall'art. 100, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996 a coloro che, alla data di entrata in vigore di tale legge, già godevano delle indennità di funzione (art. 100, comma 3, egualmente abrogato dalla disposizione censurata).

Il giudice *a quo* censura anche l'art. 12, comma 5, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 2014, che conferma la cessazione dell'erogazione dei trattamenti differenziali, a far data dal 1° settembre 2014.

4.- Le questioni sollevate dalla Corte d'appello di Trieste non incorrono nei profili d'inammissibilità eccepiti dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza.

La difesa della Regione imputa alla Corte rimettente, in punto di rilevanza delle questioni, di non avere esplorato la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata e di non avere tenuto nel debito conto le ragioni che sorreggono l'intervento del legislatore regionale.

4.1.- A fronte di un dato normativo dal tenore inequivocabile, che implica l'eliminazione dei trattamenti aggiuntivi a partire dal 1° settembre 2014, l'interpretazione adeguatrice non può che cedere il passo all'incidente di costituzionalità. È la stessa Regione, peraltro, a condividere la premessa interpretativa dalla quale muove la Corte rimettente e a diffondersi sulle ragioni che giustificano la scelta legislativa di eliminare i trattamenti aggiuntivi.

4.2.- Neppure l'eccezione di inadeguata ponderazione del quadro normativo e dei principi costituzionali richiamati può essere accolta.

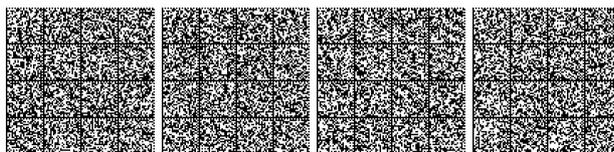
La Corte rimettente ha ricostruito con dovizia di riferimenti il contesto normativo e i profili di contrasto con i precetti della Carta fondamentale.

La rilevanza delle questioni, che la Regione revoca in dubbio, è suffragata, in realtà, dall'applicabilità nei giudizi principali delle disposizioni censurate, che precludono l'accoglimento delle domande dei dirigenti.

Le argomentazioni della Regione in ordine ai profili preliminari ora menzionati investono, a ben considerare, il merito delle censure e, pertanto, nella disamina del merito devono essere valutate.

4.3.- La Corte d'appello di Trieste prende le mosse dalla plausibile premessa ermeneutica che le disposizioni censurate abbiano eliminato, a decorrere dal 1° settembre 2014, i trattamenti aggiuntivi e che a diversa conclusione non possano condurre le previsioni introdotte nell'art. 100, comma 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996 dall'art. 12, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 27 del 2014.

Con ampia motivazione, il giudice *a quo* argomenta che gli appellanti nei giudizi principali non possono essere equiparati ai dirigenti cessati dal servizio «nei cui confronti l'Inpdap non ha riconosciuto nell'imponibile pensionabile utile ai fini della determinazione della quota A di pensione l'importo dell'indennità di funzione o di posizione». Solo per tali lavoratori, invero, la legge regionale, da ultimo modificata dalla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 27 del 2014, dispone la salvaguardia dei trattamenti aggiuntivi, allo scopo di tutelare coloro che hanno svolto incarichi dirigenziali, senza poter vantare la relativa qualifica, e non hanno pertanto beneficiato del computo dell'indennità di funzione nella determinazione del trattamento pensionistico.



Il rimettente reputa «palesamente assurda e contraddittoria» una diversa interpretazione, che perpetui l'erogazione dei trattamenti aggiuntivi anche per le parti dei giudizi a quibus.

Una siffatta interpretazione sarebbe contraddetta, in primo luogo, dalla lettera della legge. Per i dirigenti regionali che hanno proposto appello, l'INPDAP prima e successivamente l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) hanno riconosciuto l'indennità di funzione dirigenziale nel trattamento previdenziale liquidato. Non sarebbe dunque sostenibile l'applicazione di una disciplina, che presuppone il radicale disconoscimento, ai fini previdenziali, dell'indennità di funzione.

L'interpretazione, che è stata adombrata nei giudizi principali per essere riproposta nell'udienza pubblica dagli appellanti nel giudizio di cui al reg. ord. n. 192 del 2018, genererebbe «una sorta di corto circuito legislativo», secondo la valutazione non implausibile del giudice *a quo*. I trattamenti differenziali, soppressi dalla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 2014, sarebbero stati reintrodotti, con una scelta incoerente, già dalla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 27 del 2014.

Gli argomenti addotti dalla Corte rimettente sono avvalorati dall'analisi dei lavori preparatori della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 27 del 2014, che si invoca a sostegno della salvaguardia dei trattamenti aggiuntivi. Nel corso dell'approvazione di tale legge, è stato discusso un emendamento (12.1.), finalizzato a ripristinare la disciplina previgente del trattamento differenziale. L'emendamento, accompagnato anche da una quantificazione degli oneri finanziari, non è stato approvato.

Anche sul versante delle premesse interpretative su cui si basa il sospetto di illegittimità costituzionale, non si ravvisano, pertanto, ragioni di inammissibilità delle questioni proposte.

5.- Le questioni sollevate dalla Corte d'appello di Trieste non sono fondate, in tutti i disparati profili in cui si articolano.

5.1.- Le censure muovono dal presupposto che l'eliminazione dei trattamenti aggiuntivi configuri un prelievo coattivo, lesivo del principio di capacità contributiva sancito dall'art. 53 Cost., in quanto non risulta che analoga imposizione gravi su altri soggetti che si trovano in condizioni equiparabili.

Tale presupposto non è fondato.

Per giurisprudenza costante di questa Corte, la fattispecie tributaria postula il ricorrere di una disciplina legale «finalizzata in via prevalente a provocare una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo, svincolata da ogni modificazione del rapporto sinallagmatico» (sentenza n. 178 del 2015, punto 9.1. del Considerato in diritto) e, sul piano teleologico, la destinazione delle risorse derivanti dal prelievo e connesse a un presupposto economicamente rilevante, rivelatore della capacità contributiva, «a sovvenire pubbliche spese» (fra le molte, sentenza n. 89 del 2018, punto 7.1. del Considerato in diritto).

La scelta legislativa di interrompere, a decorrere dal 1° settembre 2014, l'erogazione dei trattamenti differenziali e l'eliminazione, solo per il futuro, di un trattamento previdenziale aggiuntivo non si attecchiscono come prelievo a carico del beneficiario della pensione, ma come misura di razionalizzazione (sentenze n. 250 del 2017, punto 6.4. del Considerato in diritto, e n. 70 del 2015, punto 4. del Considerato in diritto).

Tale circostanza impedisce di ravvisare i tratti distintivi della fattispecie tributaria.

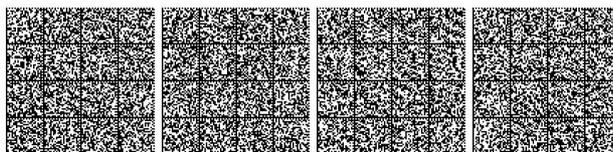
Peraltro, la scelta del legislatore regionale si raccorda a una innovazione che si riverbera sullo stesso rapporto sinallagmatico, in quanto fa riscontro al riconoscimento del carattere pensionabile dell'indennità di funzione nel sistema della previdenza generale. La modificazione imposta dal legislatore regionale non si configura dunque quale prelievo di natura tributaria, di norma disancorato dal rapporto sinallagmatico.

Alla fattispecie sottoposta all'odierno scrutinio non si attagliano neppure le enunciazioni di principio di questa Corte, che presuppongono il ricorrere di un contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici di importo più elevato, riconducibile al paradigma dell'art. 53 Cost. (sentenza n. 116 del 2013) o dell'art. 23 Cost., quando è ispirato a criteri di solidarietà endoprevidenziale (sentenza n. 173 del 2016).

5.2.- Del pari non è fondata la censura di arbitraria disparità di trattamento rispetto al personale cessato dal servizio entro il 30 settembre 1990, che, per effetto dell'art. 100, comma 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996, continua a beneficiare delle prestazioni previdenziali aggiuntive.

Si deve osservare che spetta all'apprezzamento discrezionale del legislatore, in coerenza con il generale canone di ragionevolezza, delimitare la sfera di applicazione delle normative che si succedono nel tempo. Non contrasta di per sé con il principio di eguaglianza il trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie in momenti diversi nel tempo (sentenza n. 104 del 2018, punto 7.1. del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, i limiti posti dal principio di ragionevolezza non sono stati travalicati.



L'erogazione del trattamento integrativo a beneficio dei dirigenti cessati dal servizio entro il 30 settembre 1990 è stata salvaguardata poiché tali dirigenti, in rapporto all'indennità di funzione, non avrebbero altrimenti goduto di alcuna tutela previdenziale, riconosciuta per i dirigenti regionali soltanto a decorrere dal 1° ottobre 1990.

La posizione di tali lavoratori, cessati dal servizio in epoca anteriore, non soltanto ha raggiunto un più elevato livello di consolidamento rispetto a quella degli appellanti nei giudizi principali, ma a questa non può essere equiparata in virtù di un'ulteriore considerazione. Per i dirigenti cessati dal servizio dopo il 1° ottobre 1990, l'indennità di funzione è già stata valorizzata a fini pensionistici nel sistema della previdenza generale a decorrere dal 1° ottobre 1990.

La denunciata disparità di trattamento ha dunque un fondamento non manifestamente irragionevole.

5.3.- Possono essere esaminate congiuntamente, in quando investono profili inscindibilmente connessi, le censure relative alla violazione del principio di ragionevolezza e della tutela del legittimo affidamento nonché alla compromissione dell'adeguatezza della posizione retributiva e previdenziale.

Neppure sotto tale profilo le questioni sono fondate.

Per i rapporti previdenziali, riconducibili alla categoria dei rapporti di durata, di regola «non si può discorrere di un affidamento legittimo nella loro immutabilità» (sentenza n. 127 del 2015, punto 8.1. del Considerato in diritto).

Nel caso sottoposto all'odierno vaglio della Corte, il mutamento determinato dalle disposizioni censurate, che opera soltanto per il futuro e non intacca le erogazioni già corrisposte, non è arbitrario ed è anzi sorretto da una *ratio* adeguata.

Inserita in un complesso di misure di assestamento del bilancio regionale, la disciplina censurata elimina un trattamento previdenziale di particolare favore, come già evidenziato dalla Corte dei conti.

La valorizzazione a fini previdenziali dell'indennità di funzione dirigenziale è stata introdotta dall'art. 140 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981 allo scopo di ovviare a una disparità di trattamento tra dirigenti statali, beneficiari di una tutela previdenziale con riguardo all'indennità di funzione, e i dirigenti regionali, esclusi da tale tutela.

La disciplina speciale apprestata dal legislatore regionale ha perso la sua ragion d'essere allorché è stato riconosciuto il carattere pensionabile dell'indennità di funzione dei dirigenti regionali.

Il legislatore regionale, nel dare parziale séguito ai rilievi critici della Corte dei conti, ha scelto di eliminare a regime le prestazioni previdenziali connesse all'indennità di funzione dirigenziale (art. 100, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996), pur conservando l'erogazione di un trattamento aggiuntivo per chi, alla data di entrata in vigore della riforma del 1996, già godeva delle indennità di funzione previste dalla legislazione regionale (art. 100, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996).

La salvaguardia si sostanzialmente, al momento del collocamento in quiescenza, nell'erogazione di un eventuale assegno denominato "differenziale", in quanto pari alla differenza tra l'importo maturato alla stregua della più favorevole disposizione dell'art. 140 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981 e «l'incremento di pensione spettante dall'INPDAP-CPDEL con la valutazione dell'indennità di funzione» (art. 100, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996).

L'eliminazione di tale assegno differenziale, a decorrere dal 1° settembre 2014, non entra in conflitto con i parametri costituzionali evocati dal rimettente.

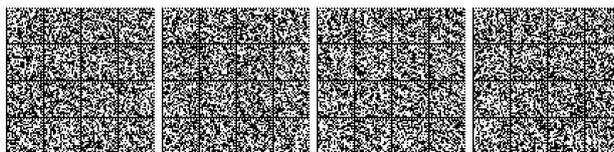
Non è decisivo l'argomento che fa leva sulla carente illustrazione delle esigenze finanziarie e dei risparmi attesi. Come ha chiarito questa Corte (sentenza n. 20 del 2018, punto 2.1. del Considerato in diritto), «[l]a valenza significativa di tale dato si inquadra [...] nell'ambito di uno scrutinio più ampio, diretto a ponderare ogni elemento rivelatore dell'arbitrarietà e della sproporzione del sacrificio imposto agli interessi costituzionali rilevanti».

Neanche il richiamo alla pretesa esiguità dei risparmi che la misura in esame determina o al lungo tempo che è trascorso dalla salvaguardia del trattamento di favore è dirimente e vale a cristallizzare l'assetto normativo pregresso.

Nella valutazione a più ampio raggio che questa Corte è chiamata a compiere, si deve osservare che le innovazioni introdotte dal legislatore regionale non minano l'adeguatezza e la proporzionalità della tutela previdenziale, da vagliare piuttosto secondo un'ottica «globale e complessiva, che non si esaurisca nella parziale considerazione delle singole componenti», in ragione della «molteplicità di variabili sottese» al bilanciamento attuato di volta in volta dal legislatore (sentenza n. 259 del 2017, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Le disposizioni censurate non sacrificano dunque il nucleo intangibile dei diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost.

Le parti ricorrenti nei giudizi a quibus già fruiscono, in riferimento all'indennità di funzione dirigenziale, della tutela che accorda il sistema della previdenza generale, gestito dapprima dall'INPDAP e ora dall'INPS.



La proporzionalità e l'adeguatezza della tutela previdenziale, ora salvaguardate nel contesto della previdenza generale, non impongono di estendere indefinitamente - nella forma di un assegno differenziale - il godimento di un trattamento favorevole, ancorato a un diverso contesto normativo, che non computava in alcun modo l'indennità di funzione dirigenziale nella determinazione del trattamento di quiescenza, e non proporzionato rispetto alle provviste contributive effettivamente versate.

L'esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore, è da ritenersi preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento, addotta dalla Corte rimettente a sostegno delle censure (sentenza n. 108 del 2019).

Non è persuasivo, pertanto, il riferimento al carattere definitivo e non transitorio del sacrificio imposto, che questa Corte ha richiamato nello scrutinio di misure destinate a protrarsi per un tempo indefinito e a comprimere il nucleo essenziale dei diritti coinvolti (sentenze n. 178 del 2015 e n. 70 del 2015 e, da ultimo, sentenza n. 159 del 2019, punto 9. del Considerato in diritto). Nella fattispecie oggi all'esame di questa Corte, non si ravvisa un sacrificio intollerabile dei diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, in quanto la tutela dei dirigenti pensionati, con riguardo alla singola voce dell'indennità di funzione, è assicurata in termini coerenti con la disciplina della previdenza pubblica.

Né serve richiamare l'argomento dell'infruttuosità della contribuzione versata. I dirigenti regionali hanno continuato a godere di un trattamento aggiuntivo fino al 1° settembre 2014, pur avendo versato alla Regione i contributi solo fino al 30 settembre 1990.

Successivamente - secondo la ricostruzione offerta dalla Regione e non contestata dagli appellanti nei giudizi a quibus - la Regione ha cessato di trattenere i contributi, pur continuando a corrispondere il trattamento differenziale.

Dopo il 30 settembre 1990, i contributi, versati alla gestione dell'INPDAP prima e poi dell'INPS, hanno comunque comportato il riconoscimento di una adeguata tutela previdenziale in rapporto all'indennità di funzione.

Pertanto, non vi è contrasto alcuno con gli artt. 36 e 38 Cost.

6.- Dalle considerazioni svolte, discende la non fondatezza di tutte le questioni sollevate dalla Corte d'appello di Trieste.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 3 e 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2014, n. 15 (Assestamento del bilancio 2014 e del bilancio pluriennale per gli anni 2014-2016 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007), sollevate dalla Corte d'appello di Trieste, in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 53 della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 novembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 241

*Sentenza 8 ottobre - 21 novembre 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Amministrazione pubblica - Unificazione delle scuole di formazione per le amministrazioni centrali - Trasferimento dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della soppressa Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF) alla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) - Applicazione dello stato giuridico dei professori o ricercatori universitari e omologazione del trattamento economico a quello dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 36, 38, 51 e 97.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, promossi con quattro ordinanze del 2 maggio, una sentenza non definitiva del 4 maggio e tre ordinanze del 9 maggio 2018 dal Consiglio di Stato, sezione quarta, rispettivamente iscritte dal n. 121 al n. 128 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di E. S., di M. L., di G. F., di V. L., di M. M., di M. P., di G. C. e di V. F., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per E. S., per M. L., per G. F., per M. P., per G. C. e per V. F., Luisa Torchia per E. S., per M. L. e per G. F., Alessandro Botto per V. L. e Gianluigi Pellegrino per M. M. e l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Consiglio di Stato, sezione quarta, con quattro ordinanze del 2 maggio 2018 (r.o. n. 121, n. 122, n. 123 e n. 124 del 2018), una sentenza non definitiva del 4 maggio 2018 (r.o. n. 125 del 2018) e tre ordinanze del 9 maggio 2018 (r.o. n. 126, n. 127 e n. 128 del 2018), tutte di tenore sostanzialmente analogo, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114.



La disposizione censurata prevede che i docenti ordinari e i ricercatori dei ruoli a esaurimento della soppressa Scuola superiore dell'economia e delle finanze (d'ora in poi: SSEF) siano trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione (d'ora in poi: SNA) e che ad essi sia «applicato lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari», nonché un trattamento economico rideterminato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di renderlo «omogeneo» a quello degli altri docenti della SNA, «sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità».

In attuazione di tale previsione è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202, contenente il «Regolamento recante determinazione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA)» che, per quanto qui rileva, ha previsto - all'art. 2, commi 1 e 4, e all'art. 5, commi 2 e 4 - che ai docenti a tempo pieno e a tempo indeterminato della SNA si applichi il trattamento economico annuo lordo, nonché la disciplina delle incompatibilità previsti per i professori universitari di prima fascia a tempo pieno, computando i periodi di servizio svolti come docente a tempo indeterminato presso la SSEF come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o seconda fascia a tempo pieno.

Il Consiglio di Stato premette di essere stato adito in appello dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso le sentenze con cui il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima - accogliendo i ricorsi presentati da E. S., M. L., G. F., V. L., M. M., M. P., G. C. e V. F., tutti docenti provenienti dalla SSEF e trasferiti alla SNA - aveva disposto l'annullamento dell'art. 2, commi 1 e 4, e dell'art. 5, commi 2 e 4, del d.P.C.m. 25 novembre 2015, nonché i provvedimenti consequenziali adottati.

A fondamento di tali decisioni, il giudice amministrativo di primo grado aveva evidenziato come l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, si fosse limitato a prevedere l'applicazione dello stato giuridico dei professori universitari, senza che da ciò potesse però dedursi l'introduzione del regime di incompatibilità proprio dei professori ordinari a tempo pieno. Il riferimento contenuto nella previsione di legge al regime del tempo pieno sarebbe stato, infatti, da intendersi soltanto «come parametro di riferimento a fini economici, cui era delegato l'esecutivo», ma esso non avrebbe avuto l'obiettivo di modificare lo status giuridico del ruolo dei professori ad esaurimento della ex SSEF.

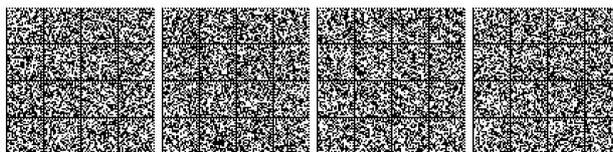
Inoltre, l'«omologazione» del trattamento economico dei professori ex SSEF a quello dei professori universitari a tempo pieno, sarebbe stata disposta dal d.P.C.m. 25 novembre 2015 senza tenere conto della peculiarità dei primi, «inseriti a suo tempo in un ruolo ad esaurimento in virtù del processo di riorganizzazione delle scuole di formazione della P.A. ... con procedimento sostanzialmente coincidente a quello di mobilità obbligatoria *ex lege* dei pubblici dipendenti, che prevede però il godimento del medesimo trattamento economico garantito al dipendente e su cui non opera(va) l'abrogato art. 202 T.U. n. 3/1957».

Il d.P.C.m. neppure avrebbe riservato agli interessati un adeguato lasso di tempo per valutare se continuare a permanere nella SNA (con una riduzione dello stipendio variabile, a seconda dei casi esaminati dal TAR Lazio, tra il quaranta e il sessanta per cento rispetto a quello precedentemente percepito; riduzione che influirebbe anche sul trattamento pensionistico) o se continuare ad esercitare soltanto l'attività libero-professionale.

Negli atti di impugnazione avverso le sentenze del TAR Lazio, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha sostenuto che proprio l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, avrebbe invece espressamente disposto l'applicazione dello stato giuridico dei professori universitari ai docenti del ruolo ad esaurimento della ex SSEF, confermando tra l'altro quanto già previsto dalla normativa precedentemente in vigore (viene richiamato l'art. 5, comma 4, del decreto del Ministro delle finanze 28 settembre 2000, n. 301, «Regolamento recante norme per il riordino della Scuola superiore dell'economia e delle finanze», così rubricato a seguito delle modifiche ad esso apportate dall'art. 1, comma 1, lettera a, del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 29 marzo 2002, n. 80, «Modifiche al regolamento ministeriale 28 settembre 2000, n. 301, concernente il riordino della Scuola superiore dell'economia e delle finanze»).

La stretta correlazione tra lo status giuridico e il trattamento economico dei professori e ricercatori universitari sarebbe d'altra parte comprovata anche da altre previsioni normative (si cita il combinato disposto dell'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche» e dell'art. 6 della legge 30 marzo 2010, n. 240, recante «Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario») e l'estensione del regime di incompatibilità sarebbe pertanto una conseguenza ragionevole della rideterminazione del trattamento economico dei professori ex SSEF.

Inoltre, in capo a tali soggetti non potrebbe essersi consolidato un affidamento tutelabile al mantenimento del precedente trattamento giuridico ed economico, in quanto questo sarebbe «disancorato rispetto a quello dei docenti universitari che svolgono analoghe funzioni» presso la SNA. Il legislatore, d'altra parte, proprio al fine di «creare omogeneità tra i docenti della ex SSEF e gli altri docenti della» SNA, avrebbe indicato, quale parametro per la rideterminazione del trattamento economico dei primi, il trattamento economico «spettante ai professori universitari a tempo



pieno con corrispondente anzianità». Infine, le decisioni del TAR Lazio avrebbero omesso di considerare che - ai sensi dell'art. 1, comma 458, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)» - non opererebbe più «il diritto del dipendente a mantenere il trattamento economico più favorevole goduto in precedenti posizioni lavorative».

2.- Riassunti i fatti di causa e ricordate le previsioni normative e regolamentari delle quali devono fare applicazione, le ordinanze di rimessione - smentendo la tesi fatta propria dal giudice di primo grado - assumono che le disposizioni del d.P.C.m. 25 novembre 2015 «costituiscano coerente applicazione dell'art. 21» del d.l. n. 90 del 2014, sia con riferimento allo status giuridico e al connesso regime delle incompatibilità, sia con riferimento al trattamento economico attribuito ai docenti ex SSEF.

Si legge infatti negli atti di promovimento del giudizio di legittimità costituzionale che «il regolamento - una volta equiparata la categoria dei docenti di cui al proprio art. 2, co. 2, al professore di prima fascia a tempo pieno - non poteva che applicare agli appartenenti a detta categoria, conseguentemente, lo stato giuridico previsto per quest'ultima, ivi compreso il regime delle incompatibilità e delle autorizzazioni allo svolgimento di eventuali incarichi».

La contraria tesi sostenuta dal TAR Lazio, secondo cui l'applicazione dello status giuridico previsto dall'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, non implica anche l'applicazione del regime delle incompatibilità, porterebbe, infatti, a ritenere che l'attribuzione dello status giuridico dei professori avrebbe una portata limitata rispetto al «complesso dei diritti, dei doveri, degli obblighi, oneri e limitazioni che ogni attribuzione di status comporta».

Il Consiglio di Stato osserva che «tale interpretazione, oltre a non trovare plausibile riscontro nella norma primaria (e nella sua corretta applicazione), comporterebbe che, mentre si attribuisce il trattamento economico (status economico) del professore di prima fascia a tempo pieno, al tempo stesso lo status giuridico - che pure è dichiarato essere quello di "professore universitario" - in realtà continuerebbe ad essere, in assenza di disciplina transitoria, quello delineato dalla previgente normativa, con ciò ponendosi in contrasto con la finalità di "omogeneizzazione" enunciata dal legislatore».

In definitiva, il d.P.C.m. 25 novembre 2015 avrebbe rideterminato il trattamento economico dei docenti ex SSEF, attribuendo loro «il massimo trattamento tra quelli rinvenibili nella categoria dei professori universitari». Una volta compiuta tale operazione, lo stesso d.P.C.m. avrebbe «chiarito come lo status giuridico di professore universitario (già *ex lege* attribuito) veniva a specificarsi in relazione alla qualifica concretamente attribuita ai fini dell'erogazione del trattamento economico (professore universitario di prima fascia a tempo pieno), realizzandosi una piana e coerente corrispondenza tra status giuridico e status economico».

Anche l'attribuzione del trattamento economico - e del futuro trattamento pensionistico - del professore universitario di prima fascia a tempo pieno, prevista dall'art. 2, comma 1, del d.P.C.m. 25 novembre 2015 e dai conseguenti atti amministrativi, costituirebbe pertanto «coerente applicazione della norma primaria», mentre eventuali disparità di trattamento tra docenti appartenenti alle varie scuole e con provenienza diversa rileverebbero quanto alla possibile legittimità costituzionale della norma primaria, ma non costituirebbero un vizio di legittimità del d.P.C.m.

Nessun rilievo avrebbe la delega all'esecutivo contenuta nell'art. 11, comma 1, lettera *d*), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) e volta alla ridefinizione del trattamento economico dei docenti della SNA, in quanto essa non è stata mai attuata.

Tutto quanto appena ricordato determinerebbe pertanto la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, poiché di esso il giudice rimettente è chiamato a «fare applicazione, in quanto è di questo che gli atti impugnati (disposizioni regolamentari e provvedimenti) fanno applicazione».

La rilevanza sussisterebbe anche con riferimento alle questioni sollevate con la sentenza non definitiva iscritta al r.o. n. 125 del 2018: in tale pronuncia, il Consiglio di Stato, dopo aver dichiarato la fondatezza di uno dei motivi di ricorso prospettato dai ricorrenti, precisa che la decisione sugli altri motivi di ricorso - necessaria ai fini di una «maggiore "pienezza" della tutela giurisdizionale accordata al ricorrente e ad una maggiore ampiezza e precisione dell'effetto conformativo derivante dalla sentenza sulla successiva attività della Pubblica Amministrazione» - dipenderebbe necessariamente dalla soluzione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito.

3.- Quanto alla motivazione sulla non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato evidenzia sei diverse ragioni che lo inducono a dubitare della legittimità costituzionale della disposizione in esame.

In primo luogo, la disposizione censurata confliggerebbe con gli artt. 3 e 51 Cost., poiché nell'applicare ai docenti della ex SSEF lo status giuridico dei professori e dei ricercatori universitari, non terrebbe conto «né della diversificazione delle provenienze dei medesimi (dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello stato e consiglieri parlamentari), conservate pur in costanza del rapporto con la SSEF, né della differenza



di status originario esistente tra tali docenti e quelli delle altre Scuole confluite nella SNA e della stessa SNA». Sarebbe dunque violato il principio di ragionevolezza in quanto la previsione impugnata, prevedendo «un “trattamento eguale” (nel senso di standardizzato) sul piano giuridico» per situazioni tra loro diverse, determinerebbe «un “accesso” (nel senso di nuova e diversa configurazione del rapporto di impiego) agli uffici pubblici non in condizioni di uguaglianza».

In secondo luogo, l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, violerebbe sempre gli artt. 3 e 51 Cost., ma sotto un diverso profilo: la disposizione infatti, pur attribuendo al docente ex SSEF il trattamento economico del professore a tempo pieno e pur qualificando anche «lo status giuridico in senso corrispondente, ivi compreso il regime delle incompatibilità», non prevedrebbe il diritto di opzione per il regime a tempo definito. Con la conseguenza che i docenti ex SSEF, pur equiparati al professore universitario, costituirebbero «l'unico esempio di tale categoria al quale non è riconosciuta la possibilità di scelta tra tempo pieno e tempo definito».

In terzo luogo, la disposizione censurata contrasterebbe con gli artt. 3 e 36 Cost., poiché, nell'attribuire ai docenti provenienti dalla SSEF «il trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità», determinerebbe, in modo irragionevole e «con violazione del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche, una compressione e/o livellamento dei trattamenti economici da corrispondersi in futuro». Una simile «reformatio in peius», che non stabilisce neppure «meccanismi di progressiva omogeneizzazione», non terrebbe inoltre in alcuna considerazione i diversi trattamenti economici precedentemente in godimento e appiattirebbe, in modo irragionevole e ingiustificato, tutte le retribuzioni.

In quarto luogo, l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, violerebbe gli artt. 3, 36 e 38 Cost., nella misura in cui non prevedrebbe «che a docenti aventi qualifiche e provenienze diverse nell'ambito del più generale rapporto di lavoro con le Pubbliche Amministrazioni, sia conservato il trattamento previdenziale attualmente previsto (o comunque questo venga autonomamente considerato e valutato)» e che dunque a costoro venga applicato il trattamento previdenziale del regime universitario.

Ancora, la disposizione impugnata violerebbe poi gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto, omettendo di considerare la diversità dei ruoli di provenienza dei docenti della ex SSEF, determinerebbe la «violazione dei principi di imparzialità e buon andamento da parte della Pubblica Amministrazione, nei confronti di soggetti ad essa legati da rapporto di impiego».

Infine, in sesto luogo, la disposizione censurata contrasterebbe con gli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 Cost., «per non essere stata prevista una “norma transitoria”», che consenta ai docenti della ex SSEF «una possibilità di scelta, non immediata ma anche temporalmente definita», tra il rientro nei ruoli di originaria provenienza ovvero la permanenza «nel (modificato) status di docente presso la SNA».

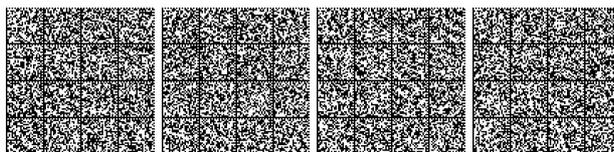
4.- Con atti di analogo tenore depositati il 15 e il 16 ottobre 2018, si sono costituiti in giudizio E. S., M. L., G. F., V. L., M. M., M. P., G. C. e V. F., chiedendo preliminarmente che venga dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, per due ragioni.

Innanzitutto, perché il giudice *a quo* non avrebbe esperito alcun tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata - come quella adottata dal giudice di primo grado - della disposizione sottoposta al giudizio della Corte costituzionale.

Secondo le parti costituite, sarebbe stato infatti possibile interpretare l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, ritenendo che esso, da una parte, non avrebbe esteso ai docenti ex SSEF il regime di incompatibilità dei professori universitari a tempo pieno, ma avrebbe «genericamente esteso [...] le prerogative dello status giuridico dei professori universitari tout court». Ancora, lo stesso art. 21 poteva essere interpretato nel senso che esso non avrebbe imposto «l'assimilazione del trattamento economico dei docenti provenienti dai ruoli ad esaurimento della SSEF a quello dei professori universitari a tempo pieno», ma si sarebbe limitato a «richiedere un processo di “omogeneizzazione” (e non di omologazione)» del trattamento economico dei docenti ex SSEF a quello degli altri docenti SNA, «la cui retribuzione deve a sua volta essere stabilita “sulla base” di quella spettante ai professori universitari» e non dovrebbe quindi coincidere con essa.

Le questioni sarebbero poi inammissibili anche perché, attraverso la loro rimessione, il giudice *a quo* avrebbe impropriamente richiesto alla Corte costituzionale un mero avallo della interpretazione prescelta in ordine al significato della disposizione censurata.

In alternativa, M. M. ha chiesto che la Corte costituzionale valuti la possibilità di adottare una pronuncia interpretativa di rigetto che preservi la compatibilità della disposizione censurata «con i principi di ragionevolezza, di legittimo affidamento e di adeguatezza della tutela retributiva e previdenziale». Analoga richiesta è stata avanzata anche da M. P., G. C. e V. F. che, in questa prospettiva, ritengono che la Corte costituzionale possa far proprio l'orientamento interpretativo recepito nelle sentenze di primo grado e nelle ordinanze cautelari del Consiglio di Stato, «disattes[o] (immotivatamente)» dalle ordinanze di rimessione.



In subordine, tutte le parti, aderendo nel merito all'impostazione seguita dal Consiglio di Stato, hanno chiesto l'accoglimento delle questioni sollevate.

In primo luogo, con riferimento alla pretesa illegittima equiparazione dei docenti ex SSEF ai professori universitari a tempo pieno, si evidenzia come la previsione, violando gli artt. 3 e 51 Cost., non tenga in alcuna considerazione la provenienza diversa di tali soggetti, «che hanno intrapreso [...] percorsi ben diversi da quelli della carriera accademica e che hanno scelto poi di dedicarsi alla formazione dei dirigenti della pubblica amministrazione non già in qualità di professori universitari [...] bensì di soggetti dotati di esperienze tecniche ed operative». Inoltre, la previsione non terrebbe in alcun conto le differenze di status esistenti tra i docenti ex SSEF, che sono docenti a tempo indeterminato e non possono più rientrare nell'amministrazione di provenienza, e gli altri docenti della SNA, che invece svolgono incarichi a termine e che dunque conservano intatta l'opportunità del rientro.

In secondo luogo, l'applicazione «coattiva ed indiscriminata» del regime delle incompatibilità previste per i professori a tempo pieno, senza che ai docenti ex SSEF venga consentito di optare per un regime a tempo definito, realizzerebbe una ingiustificata disparità di trattamento di tali docenti proprio rispetto ai docenti universitari, che possono invece scegliere tra il regime a tempo pieno e quello a tempo definito.

In terzo luogo, in violazione degli artt. 3 e 36 Cost., sarebbe stata disposta la rideterminazione in peius del trattamento economico dei docenti ex SSEF, utilizzando come unico parametro le tabelle stipendiali dei professori universitari, senza considerare che le attività cui sono chiamati i primi sono diverse da quelle dei secondi. Inoltre, la disposizione non terrebbe in alcuna considerazione i trattamenti economici di cui fruivano i docenti ex SSEF, con ciò violando il principio dell'affidamento da essi riposto nel mantenimento di tale trattamento, che sarebbe stato drasticamente abbattuto. Violazione che sarebbe ancora più evidente poiché in questo caso - come avrebbe invece evidenziato il Consiglio di Stato, sezione consultiva atti normativi, con il parere n. 533 adottato nell'adunanza del 29 gennaio 2015 - non sarebbe stato garantito «il diritto all'invarianza del trattamento retributivo in godimento nella carriera di provenienza».

Ancora, la previsione oggetto della questione di legittimità costituzionale inciderebbe gravemente, violando gli artt. 3, 36 e 38 Cost., sul trattamento previdenziale e sul trattamento di fine servizio originariamente previsti, poiché computerebbe come «anzianità di servizio nel ruolo dei professori ordinari a tempo pieno i periodi di servizio svolti dai docenti della SNA nella precedente qualifica». La disposizione produrrebbe quindi «illegittimi effetti retroattivi su situazioni giuridiche consolidate, incidendo in misura del tutto irragionevole sui diritti acquisiti» dai docenti ex SSEF.

Quanto alla pretesa violazione dell'art. 97 Cost., le parti evidenziano come l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, impedirebbe di fatto che figure professionali quali magistrati, avvocati dello stato, dirigenti amministrativi divengano docenti della SNA, poiché ciò non sarebbe per tali soggetti economicamente conveniente: ciò pertanto non consentirebbe più «alla SNA di dotarsi di professionalità diversificate per assicurare una formazione per la pubblica amministrazione che possa integrare conoscenze accademiche ed esigenze operative».

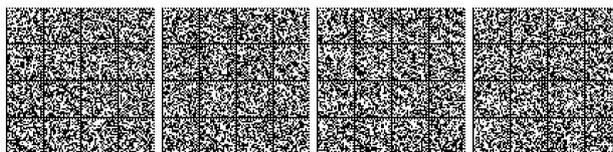
Da ultimo, la disposizione indubbiata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 Cost., per non avere previsto una disciplina transitoria che consenta ai docenti ex SSEF di rientrare nei ruoli di originaria provenienza. Tale lacuna sarebbe stata già censurata dal citato parere del Consiglio di Stato n. 533 del 2015.

5.- Con distinti atti di uguale tenore, depositati il 16 e il 19 ottobre 2018, è intervenuto nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che la Corte dichiari la manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

L'Avvocatura, al fine di rappresentare l'attuale organizzazione del personale docente della SNA, effettua un ampio excursus normativo, partendo da quanto disposto dall'art. 10 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, recante «Riorganizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA), a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69», che aveva previsto due categorie di docenti: i «docenti a tempo pieno» e i «docenti incaricati», anche temporaneamente.

Successivamente, l'art. 14 del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 70 (Regolamento recante riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione, a norma dell'articolo 11 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), ha introdotto una nuova categoria di docenti, destinata ad assumere incarichi di breve durata per lo svolgimento di attività didattica in specifici moduli formativi e ha modificato parzialmente il regime delle altre due categorie di docenti.

I docenti a tempo pieno, in numero non superiore a trenta, sono scelti tra professori universitari, dirigenti pubblici e privati, magistrati, avvocati dello Stato, consiglieri parlamentari e altri soggetti altamente qualificati. Essi, per svolgere gli incarichi di docenza, non superiore a tre anni rinnovabili, sono collocati fuori ruolo, in comando o in aspettativa dalle amministrazioni di appartenenza e conservavano il trattamento economico in godimento.



Alla categoria dei docenti «incaricati» (che l'art. 14 del d.P.R. n. 70 del 2013 definisce come «docenti a tempo parziale»), non possono essere attribuiti incarichi di durata non superiore ad un anno, per lo svolgimento di progetti formativi di particolare rilevanza. Anche tali docenti possono essere scelti tra le stesse categorie dei docenti a tempo pieno, ma per essi non è previsto il collocamento in comando, fuori ruolo o in aspettativa: nel periodo di insegnamento presso la SNA rimangono infatti a disposizione dell'amministrazione di appartenenza.

Precisa l'Avvocatura che la «normativa generale non prevedeva la necessità per i docenti della SNA di optare tra il regime a tempo pieno e il regime a tempo definito», poiché «i docenti a tempo pieno della SNA conservavano, infatti, il trattamento economico e lo stato giuridico corrispondente all'opzione esercitata presso l'Università di appartenenza (qualora provenienti da un'Università)».

A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 21 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, l'assetto organizzativo del personale docente della SNA si è modificato poiché, accanto alle categorie sopra ricordate si è aggiunta, a seguito della soppressione della SSEF, la categoria dei docenti a tempo indeterminato trasferiti dalla stessa SSEF. Secondo il comma 4 dell'art. 21 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, il trattamento economico di questi ultimi doveva essere rideterminato con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri al fine di «renderlo omogeneo» a quello degli altri docenti SNA, «sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità».

Annota l'Avvocatura come la ridefinizione del trattamento economico dei docenti della SNA in coerenza con quanto previsto dal citato art. 21 era stata poi devoluta al potere regolamentare del Governo dall'art. 11, comma 1, lettera d), della legge n. 124 del 2015: tale delega non è stata però mai esercitata.

Nel dicembre del 2015 è invece stato pubblicato il d.P.C.m. 25 novembre 2015 che ha rideterminato il trattamento economico annuo lordo dei docenti SNA e la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni.

Le più recenti modifiche normative avrebbero pertanto «ridisegnato la fisionomia giuridica ed economica degli incarichi di docenza della SNA, obbligando la Scuola ad un sollecito adeguamento della loro organizzazione e gestione». I docenti ex SSEF non possono più conservare il trattamento economico goduto presso l'amministrazione di appartenenza, perché a loro viene attribuito il trattamento economico e giuridico dei professori universitari, mentre non possono far valere un'opzione per il tempo definito, che non è prevista nell'ordinamento della SNA. Essi potrebbero comunque scegliere se continuare a svolgere l'attività di docenti SNA a tempo pieno, oppure lasciare l'insegnamento per continuare nello svolgimento della libera professione.

Tali opzioni sarebbero frutto di una ragionevole scelta discrezionale del legislatore, che, a seguito della soppressione della SSEF, ha deciso di rendere omogenei i trattamenti economici dei docenti confluiti nella SNA, determinando tali trattamenti, «in ragione dell'attività svolta», sulla base delle retribuzioni dei docenti universitari a tempo pieno.

Ritiene poi l'Avvocatura che «[n]on sussiste lesione del legittimo affidamento del docente in ordine al trattamento economico più favorevole in godimento, poiché i rapporti di durata sono soggetti alle sopravvenienze che incidono sull'originario assetto degli interessi stabiliti fra le parti».

Neppure risulterebbe violato il divieto di irretroattività della legge, poiché la disposizione oggetto delle questioni di legittimità costituzionale - non facendo retroagire le riduzioni dei compensi a una data anteriore all'entrata in vigore della legge - «non dispone che per l'avvenire», con ciò escludendosi che essa possa qualificarsi come retroattiva (vengono richiamate le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea 22 dicembre 2010, in causa C-120/08, Bavaria NV, punti 40 e 41, e 3 settembre 2015, in causa C-89/14, A2A s.p.a., punto 37). In altri termini, non si sarebbe in presenza di retroattività allorché una nuova disposizione modifichi ex nunc gli effetti di un rapporto sorto nel previgente regime.

In questa prospettiva, l'Avvocatura richiama poi la giurisprudenza costituzionale secondo cui, da una parte, il legislatore può emanare norme retroattive, purché ciò avvenga per tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale e, dall'altra parte, la disciplina dei rapporti di durata può essere modificata in senso sfavorevole, purché non dia vita a regolamento irrazionale (si citano le sentenze n. 310, n. 170 e n. 103 del 2013).

Sarebbe, dunque, a parere dell'Avvocatura, del tutto ragionevole la scelta del legislatore di rendere omogeneo, uniformandolo, il trattamento giuridico ed economico dei docenti della SNA, a prescindere dalle provenienze di chi è chiamato a svolgere la stessa attività, anche considerando che la figura del docente a tempo definito assunto come *tertium comparationis* dal giudice *a quo* non è contemplato dal regolamento SNA.

L'Avvocatura ricorda ancora che il nuovo regime previsto dall'art. 21 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, è entrato in vigore il 26 giugno 2014, ma che, secondo quanto previsto dalla disciplina transitoria di cui al d.P.C.m. 25 novembre 2015, i nuovi trattamenti economici sono stati applicati a decorrere dal 1° gennaio 2016.



Infine, per quanto riguarda il trattamento pensionistico, l'Avvocatura ritiene che l'art. 5, comma 2, del d.P.C.m. 25 novembre 2015 non inciderebbe sul passato ma disporrebbe «ex nunc il computo dell'attività svolta prima dell'assunzione dell'incarico presso la SNA come anzianità di servizio, lasciando impregiudicato quanto maturato fino alla data di entrata in vigore della nuova normativa».

6.- Con le memorie depositate il 17 settembre 2019 in vista dell'udienza, le parti - con l'eccezione di M. M., che ha ribadito le conclusioni già formulate nell'atto di costituzione in giudizio - hanno richiesto alla Corte costituzionale di dichiarare in primo luogo non fondata la questione di legittimità costituzionale sulla base delle argomentazioni sviluppate nelle memorie stesse e, in subordine, di pronunciarsi per l'accoglimento.

Richiamando un recente orientamento della Corte costituzionale (viene citata la sentenza n. 158 del 2019), le parti sottolineano come un erroneo presupposto interpretativo del giudice rimettente potrebbe non determinare l'inammissibilità della questione, bensì - nei casi in cui la Corte costituzionale ritenga che il giudice *a quo* abbia consapevolmente escluso di adottare una interpretazione conforme a Costituzione - l'adozione di una pronuncia con la quale si valuti, nel merito, «la praticabilità di un'ipotesi interpretativa diversa».

In tale prospettiva, le parti assumono che sulla disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale sia praticabile un'interpretazione conforme a Costituzione, immotivatamente disattesa dal rimettente, ma già praticata dal TAR Lazio con le sentenze che hanno in primo grado accolto le prospettazioni dei ricorrenti e dallo stesso Consiglio di Stato in alcune ordinanze cautelari (*ex plurimis*, sono citate Consiglio di Stato, sezione quarta, ordinanze 11 marzo 2016, n. 892 e n. 893).

Già il tenore letterale della disposizione censurata farebbe emergere una differenziazione tra il trattamento giuridico e il trattamento economico previsto per i docenti della ex SSEF: il primo, infatti, sarebbe «quello “dei professori o dei ricercatori universitari”, che ai docenti trasferiti è direttamente “applicato”. Il secondo, invece, è meramente “rideterminato” [...] e non è affatto quello degli altri docenti della [SNA], al quale deve essere soltanto “omogeneo”».

L'utilizzo di due diverse formule («applicato» il trattamento giuridico; «rideterminato» il trattamento economico) testimonierebbe la volontà del legislatore di distinguere il trattamento giuridico da quello economico, con la conseguenza che il primo sarebbe identico a quello di riferimento, mentre il secondo sarebbe necessariamente «diverso [...] ancorché con esso logicamente coerente», come affermato dallo stesso Consiglio di Stato in sede consultiva nel già citato parere n. 533 del 2015 e nel successivo parere adottato nella seduta del 9 luglio 2015, n. 2157, reso sullo schema di decreto modificato.

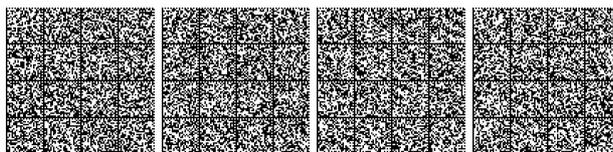
Sarebbe pertanto errato il presupposto del remittente, che «postula “una piana e coerente corrispondenza tra status giuridico e status economico” dei docenti universitari e dei docenti ex SSEF», poiché la norma primaria distinguerebbe invece i due status e imporrebbe procedure e contenuti diversi per la determinazione in concreto del trattamento dei docenti ex SSEF.

Ciò premesso, il trattamento economico non potrebbe che essere che quello «già in godimento dei docenti provenienti dalla soppressa SSEF», in ragione di plurime ragioni: in primo luogo, l'art. 21, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, sancisce che «la SNA “subentra nei rapporti di lavoro a tempo determinato e di collaborazione coordinata e continuativa o di progetto in essere presso gli organismi soppressi, che cessano alla loro naturale scadenza”» e il subentro non potrebbe determinare variazioni delle condizioni economiche dei rapporti, regolati dalla disciplina anteriore. In secondo luogo, l'art. 21 prevede che dall'attuazione delle previsioni legislative non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il che avrebbe senso solo se il processo di omogeneizzazione consentisse un aumento delle retribuzioni dei docenti SNA. Né tale tesi potrebbe essere messa in discussione dalla necessità di rendere omogenei i trattamenti economici dei docenti ex SSEF rispetto a quelli degli altri docenti SNA, poiché l'omogeneizzazione avrebbe dovuto essere realizzata attraverso un processo progressivo che non doveva però portare a travolgere il trattamento originario goduto.

Per quanto attiene invece al trattamento giuridico, le parti sostengono che la fonte primaria non avrebbe conferito alcuna potestà di attuazione all'amministrazione rispetto al regime delle incompatibilità. D'altra parte, se l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, prevede l'applicazione dello status giuridico dei docenti universitari, la previsione delle incompatibilità determinerebbe una contraddizione logica, poiché «tratto caratterizzante tale status è proprio la piena compatibilità fra docenza e attività libero-professionale».

Inoltre, andrebbe considerato che la docenza nella SNA si pone obiettivi immediatamente professionalizzanti, che possono essere garantiti anche dal fatto che i docenti svolgono attività libero-professionali che sarebbero invece precluse dal regime di incompatibilità (vengono a tal proposito citate le sentenze n. 1019 del 1988, n. 126 del 1981 e n. 103 del 1977 della Corte costituzionale).

Ancora, si evidenzia come i docenti SNA, a differenza dei docenti universitari che vedono modulati i loro carichi didattici a seconda che optino per il tempo pieno o definito (vengono richiamate le sentenze n. 311 del 2010 e n. 305



del 1995), abbiano tutti i medesimi doveri didattici, e dunque errerebbe la difesa erariale nel ritenere che l'obiettivo dei docenti ex SSEF sia quello di optare per il tempo definito, essendo qui piuttosto in discussione la possibilità di consentire loro «di continuare a svolgere l'attività professionale a parità di impegno didattico con gli altri docenti».

Illustrata così l'asserita erroneità del presupposto interpretativo adottato dal Consiglio di Stato, le parti si soffermano, «nella non creduta ipotesi che [la Corte costituzionale] ritenga convincente l'azzardo interpretativo prospettato dall'ordinanza di rimessione», sulle censure mosse dal rimettente, condividendone il percorso argomentativo.

In aggiunta rispetto a quanto già evidenziato negli atti di costituzione in giudizio, le parti sottolineano, con riferimento alla censura relativa alla impossibilità per i docenti ex SSEF di svolgere attività libero-professionale, come anche l'esame della disciplina precedentemente in vigore fornirebbe evidenza dell'illegittimità della disposizione censurata, posto che l'art. 7 del d.m. n. 301 del 2000 avrebbe consentito «di scegliere se esercitare anche l'attività libero-professionale [e avrebbe stabilito] una precisa incompatibilità solo laddove poteva sussistere un conflitto di interesse tra i docenti e l'Amministrazione».

Quanto poi alla ipotizzata lesione del principio dell'affidamento, le parti segnalano la necessità di uno stretto scrutinio di ragionevolezza, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 108 del 2019, della quale vengono riportati ampi stralci; viene poi richiamata la sentenza n. 153 del 1985 con la quale la Corte costituzionale avrebbe affermato che il divieto di reformatio in peius dei trattamenti per lavoratori transitati da un ente ai ruoli regionali costituirebbe un principio generale elaborato e affermato dalla giurisprudenza.

A dire delle parti, non sussisterebbero nel presente caso quelle ragioni che pure hanno condotto in altre circostanze la Corte costituzionale a comprimere situazioni giuridiche consolidate: la lesione del principio dell'affidamento dei docenti ex SSEF non sarebbe infatti giustificato né da rilevanti ragioni di risparmio, né da motivi di maggiore efficienza del sistema delle Scuole. Neppure vi sarebbero «forme di moderazione e modulazione del sacrificio», né l'intervento riformatore avrebbe potuto ritenersi in alcun modo prevedibile.

Quanto alla lesione dei diritti previdenziali, le parti segnalano come, sotto questo profilo, sarebbe ancora più grave la violazione del principio dell'affidamento dei docenti ex SSEF, che avrebbero subito una drastica riduzione sia del trattamento pensionistico, sia dell'indennità di buonuscita (vengono citate le sentenze n. 70 del 2015, n. 208 del 2014, n. 116 del 2013, n. 30 del 2004, n. 243 del 1993, n. 822 del 1988 e n. 3 del 1966 della Corte costituzionale).

Con riferimento alla lesione dell'art. 97 Cost., le parti mettono in luce come i principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione siano garantiti anche da un adeguato trattamento economico che metta al riparo i dipendenti pubblici «da tentazioni di partigianeria derivanti dalla possibilità di conseguire ingiusti arricchimenti»; il che sarebbe essenziale quando si tratta della «delicata responsabilità di provvedere alla formazione e alla professionalizzazione di altri pubblici dipendenti». Il peggioramento retributivo metterebbe invece in pericolo l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione.

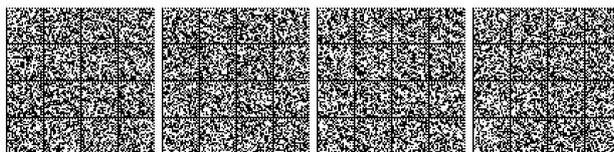
Da ultimo, l'assenza di una norma transitoria determinerebbe la violazione del principio di gradualità necessario ogni qualvolta il legislatore apporti reformationes in peius di rapporti di durata (vengono citate le sentenze n. 236 del 2009 e n. 413 del 2002).

7.- In data 17 settembre l'Avvocatura generale ha depositato otto memorie, tutte di analogo tenore, con le quali insiste affinché la Corte costituzionale dichiari la manifesta infondatezza delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato.

Richiamate le argomentazioni svolte nell'atto di intervento, e illustrate sinteticamente le finalità perseguite dal legislatore con l'approvazione dell'art. 21 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, l'Avvocatura segnala come la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici sia riservata ad una «ampia discrezionalità» del legislatore statale e che nel presente caso sarebbe difficile ritenere sussistente un «affidamento tutelabile del personale docente confluito dalla SSEF nella SNA rispetto al mantenimento di un trattamento giuridico ed economico disancorato rispetto a quello dei docenti che svolgono analoghe funzioni».

Di conseguenza, non apparirebbe irragionevole «la scelta del Legislatore di rendere tendenzialmente omogeneo lo status giuridico-retributivo di tutti i docenti che, al di là delle rispettive provenienze, sono chiamati a svolgere presso la SNA la stessa attività, anche in applicazione del principio di parità di trattamento che le amministrazioni pubbliche devono osservare nella loro condotta».

Rispetto a quanto già evidenziato nell'atto di intervento, l'Avvocatura segnala come i professori della ex SSEF, oltre ad aver conservato il trattamento economico fondamentale in godimento presso l'amministrazione di provenienza, abbiano percepito fino al 31 dicembre 2015 un'ulteriore indennità di docenza stabilita da un decreto rettorale della SSEF del 28 luglio 2004, pari a sessantamila euro lordi. Ancora, nel caso di docenti provenienti dalla magistratura, erano riconosciuti in modo automatico gli incrementi stipendiali propri della carriera precedente.



Rispetto a questo «quadro giuridico, peculiare e di assoluto vantaggio, di cui beneficiava il personale docente» ex SSEF, il giudice rimettente non avrebbe poi considerato che già l'art. 1, comma 458, della legge n. 147 del 2013, ha stabilito che «[a]i pubblici dipendenti che abbiano ricoperto ruoli o incarichi, dopo che siano cessati dal ruolo o dall'incarico, è sempre corrisposto un trattamento pari a quello attribuito al collega di pari anzianità» e che da tale norma discenderebbe, dunque, il venir meno del diritto per il pubblico dipendente di mantenere il trattamento economico più favorevole goduto in precedenti posizioni lavorative.

Anche la giurisprudenza costituzionale avrebbe costantemente affermato la legittimità costituzionale di interventi legislativi - quale quello censurato dal giudice rimettente - volti a «razionalizzare e uniformare situazioni ordinamentali formalmente distinte ma, in realtà, caratterizzate da omogeneità di funzioni» (vengono citate le sentenze n. 63 del 1998, n. 455 del 1993 e n. 277 del 1991).

Con riferimento infine alla mancata previsione del diritto di opzione per il rientro dei docenti ex SSEF presso le amministrazioni di appartenenza, l'Avvocatura segnala come in realtà già l'art. 4-septies del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97 (Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 2 agosto 2008, n. 129, avesse previsto una simile facoltà. Secondo l'Avvocatura, coloro che in quell'occasione non hanno esercitato tale diritto, avrebbero «interrotto, in quel momento, ogni rapporto con l'Amministrazione di provenienza ed [avrebbero] ottenuto un nuovo inquadramento». La possibilità di ritornare su tale scelta non sarebbe dunque «costituzionalmente necessitata».

### *Considerato in diritto*

1.- Con sette ordinanze e una sentenza non definitiva, tutte di analogo tenore, il Consiglio di Stato, sezione quarta, solleva - in riferimento agli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114.

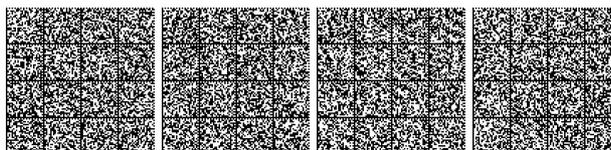
Il comma 1 dell'art. 21- al fine di razionalizzare il sistema delle scuole di formazione delle amministrazioni centrali, eliminando la duplicazione degli organismi esistenti - detta la disciplina per la unificazione, nell'ambito della Scuola nazionale dell'amministrazione (d'ora in poi: *SNA*), delle esistenti scuole di formazione per la pubblica amministrazione, prevedendone la soppressione. Per quel che qui particolarmente rileva, viene disposta la soppressione anche della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (d'ora in avanti: SSEF).

La posizione dei docenti della SSEF è oggetto di specifica disciplina da parte della norma censurata. Essa stabilisce che i docenti ordinari e i ricercatori dei ruoli a esaurimento della SSEF siano «trasferiti» alla SNA. Prevede che a tali docenti venga «applicato lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari» e che il loro trattamento economico sia «rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della [SNA]». Dispone, infine, che quest'ultimo trattamento venga «determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità».

In riferimento a tale disposizione, le ricordate ordinanze di rimessione prospettano sei distinte censure.

Dubitano, in primo luogo, che il citato art. 21, comma 4, violi gli artt. 3 e 51 Cost., poiché - nell'applicare ai docenti del ruolo ad esaurimento della SSEF lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari - esso non terrebbe conto «della diversificazione delle provenienze» dei docenti in questione (trattandosi originariamente di dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello stato e consiglieri parlamentari), provenienze «conservate pur in costanza del rapporto con la SSEF». La disposizione, inoltre, non avrebbe nemmeno considerato la differenza di status originario esistente tra tali docenti e quelli delle altre scuole confluite nella SNA, e delle differenze sussistenti tra diverse categorie di docenti all'interno della stessa SNA. In tal modo, la norma si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, perché determinerebbe un'unica forma di «“accesso” (nel senso di nuova e diversa configurazione del rapporto di impiego) agli uffici pubblici», sulla base di un trattamento giuridico unitario «per situazioni soggettive connotate da sensibili ed originarie differenze strutturali».

Sostengono, altresì, sotto diverso profilo, la lesione degli stessi artt. 3 e 51 Cost., perché avendo determinato «il trattamento economico da corrispondere in quello del professore a tempo pieno e così qualificando lo status giuridico in senso corrispondente, ivi compreso il regime delle incompatibilità», la disposizione non avrebbe previsto, per i soli docenti della ex SSEF, il diritto di opzione tra il regime a tempo pieno e quello a tempo definito. Ne deriverebbe che, pur equiparati ai professori universitari, i docenti in questione costituirebbero l'unico esempio di appartenenti a tale categoria ai quali non sarebbe riconosciuto il diritto di opzione in parola.



In terzo luogo, lamentano le ordinanze di rimessione la lesione degli artt. 3 e 36 Cost., poiché, nell'attribuire ai docenti provenienti dalla SSEF «il trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità», la disposizione censurata determinerebbe, in modo irragionevole e non sorretto da motivi di tutela dell'interesse pubblico, «con violazione del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche», un livellamento verso il basso del loro trattamento economico, attraverso una reformatio in peius di quello originariamente corrisposto, con assimilazione di situazioni diverse, e «senza prevedere meccanismi di progressiva omogeneizzazione», che tengano conto delle retribuzioni già percepite.

Vi sarebbe, in quarto luogo, una violazione degli artt. 3, 36 e 38 Cost., poiché la disposizione censurata non prevedrebbe che, «a docenti aventi qualifiche e provenienze diverse nell'ambito del più generale rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni», sia conservato il trattamento previdenziale attualmente previsto, o comunque questo venga autonomamente considerato e valutato, e consentirebbe invece, attraverso il richiamo allo status giuridico ed economico del professore universitario, l'applicazione ai docenti ex SSEF del trattamento previdenziale di quest'ultimo.

Una quinta censura asserisce la lesione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto, omettendo di considerare la diversità dei ruoli di provenienza dei docenti della SSEF, la disposizione in esame risulterebbe in contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, «nei confronti di soggetti ad essa legati da rapporto di impiego».

Sarebbero infine violati gli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 Cost. per non essere stata prevista una disciplina transitoria, «che consenta una possibilità di scelta, non immediata ma anche temporalmente definita, tra rientro nei ruoli di originaria provenienza ovvero permanenza nel (modificato) status di docente presso la SNA».

2.- I diversi giudizi nei quali sono sollevate le illustrate questioni di legittimità costituzionale hanno ad oggetto la stessa disposizione, censurata sempre con riferimento agli stessi parametri, sotto identici profili e con identiche argomentazioni. Ponendo, pertanto, le medesime questioni, essi vanno riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

3.- È utile, in via preliminare, un esame dell'evoluzione della disciplina relativa ai docenti della SSEF. Esso consente infatti di meglio comprendere le censure sollevate e di collocarle correttamente nel pertinente contesto normativo.

3.1.- La SSEF, originariamente denominata Scuola centrale tributaria "Ezio Vanoni", venne istituita dalla legge 29 aprile 1957, n. 310 (Istituzione della Scuola centrale tributaria "Ezio Vanoni"), con lo scopo di svolgere «corsi di istruzione teorico-pratica per il personale civile dell'Amministrazione finanziaria» (art. 1, comma 2). Essa fu posta alle dipendenze del Ministro per le finanze. L'art. 2 della legge citata attribuiva a successivi decreti del Ministro per le finanze il compito di indicare le modalità per il «conferimento degli incarichi per l'insegnamento e per le esercitazioni».

Così, l'art. 11, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 luglio 1962, n. 2039 (Approvazione del regolamento di esecuzione della legge 29 aprile 1957, n. 310, istitutiva della Scuola centrale tributaria "Ezio Vanoni"), demandò allo stesso Ministro per le finanze, sentito il direttore della Scuola, il compito di conferire - con propri decreti - «di volta in volta, previa comunicazione alla Scuola superiore della pubblica Amministrazione, gli incarichi per l'insegnamento e per le esercitazioni», specificando che tali incarichi potevano essere conferiti anche a docenti stranieri.

All'inizio degli anni novanta del secolo scorso, la Scuola è stata oggetto di diversi interventi riformatori, che hanno coinvolto anche il relativo corpo docenti.

In particolare, l'art. 5, comma 3, della legge 29 ottobre 1991, n. 358, recante «Norme per la ristrutturazione del Ministero delle finanze», prevede che «[l]'insegnamento [fosse] affidato anche ad un corpo stabile di docenti nei limiti di un contingente stabilito con decreto del Ministro delle finanze di concerto con il Ministro del tesoro. I professori universitari di ruolo, i magistrati ordinari ed amministrativi, gli avvocati dello Stato ed i dipendenti civili dello Stato che sono chiamati a costituire il corpo dei professori stabili della Scuola sono collocati nella posizione di fuori ruolo». Si stabiliva altresì, al comma 4 del citato art. 5, la possibilità di conferire incarichi di insegnamento «anche ad esperti di specifiche discipline». L'art. 12, comma 1, della stessa legge n. 358 del 1991 affidava poi alla fonte regolamentare il compito di dare attuazione ai principi contenuti nella legge.

Intervennero quindi il decreto del Presidente della Repubblica 9 giugno 1992, n. 336, recante «Regolamento concernente l'organizzazione della Scuola centrale tributaria, in attuazione degli articoli 5 e 12 della legge 29 ottobre 1991, n. 358».

L'art. 8 del citato d.P.R. prevedeva che gli incarichi di insegnamento per le attività didattiche fossero conferiti dal Ministro delle finanze, su proposta del rettore della Scuola. Accanto a questa tipologia di incarichi, l'art. 9 dello stesso d.P.R. introduceva la figura dei «docenti stabili». Tale disposizione consentiva, infatti, l'affidamento dell'insegnamento anche a docenti così definiti, su proposta del rettore, con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro. I docenti stabili erano titolari di un incarico triennale salvo conferma. Il loro numero non poteva essere inferiore a quattro, né superiore a dieci.



Come si vede, la chiamata a far parte del corpo stabile dei docenti era diretta ed era effettuata, previo consenso degli interessati, su proposta del rettore, dal Ministro delle finanze. I professori universitari di ruolo ordinari e associati, i magistrati ordinari ed amministrativi, gli avvocati dello Stato e i dipendenti civili dello Stato chiamati a far parte del corpo stabile dei docenti venivano collocati nella posizione di fuori ruolo, o nella corrispondente posizione prevista dai rispettivi ordinamenti, per tutto il periodo dell'incarico, il quale era computato come anzianità di servizio ad ogni effetto, comprese le progressioni di carriera ed economiche.

Veniva significativamente richiamato (dall'art. 9, comma 4, del d.P.R. n. 336 del 1992), per tali docenti, il regime a tempo pieno dei professori universitari di cui all'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), e successive modificazioni, il che implicava l'impossibilità di svolgere attività libero-professionali.

Si stabiliva, infine, che ai docenti stabili della Scuola competesse «il trattamento economico relativo alla loro qualifica»; e che essi conservassero altresì il diritto a percepire le indennità erogate dalle amministrazioni di appartenenza.

In definitiva, giova ribadirlo, l'assunzione dell'incarico di docente nella Scuola non avveniva a seguito del superamento di un pubblico concorso, come per i docenti universitari. La chiamata a far parte del corpo stabile dei docenti della Scuola era infatti «diretta», essendo effettuata dal Ministro delle finanze, su proposta del rettore della Scuola e previo consenso dell'interessato.

3.2.- Il decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1996, n. 526 (Regolamento recante norme per il funzionamento della Scuola centrale tributaria) operò un'ulteriore riforma della Scuola in esame. Per quanto qui interessa, gli artt. 9 e 10 del d.P.R. citato continuarono a prevedere la presenza di «docenti incaricati» e di «professori stabili» (così vennero ribattezzati i «docenti stabili» di cui al d.P.R. n. 336 del 1992). I professori stabili potevano svolgere l'incarico di insegnamento per un triennio, salvo conferma. Essi, su proposta del rettore della Scuola, venivano «scelti e nominati dal Ministro delle finanze, con proprio decreto» nell'ambito delle categorie già indicate nella legge n. 358 del 1991 (professori universitari di ruolo, magistrati ordinari ed amministrativi, avvocati dello Stato e dipendenti civili dello Stato), «fra quanti ne [avessero] fatto richiesta sulla base di bando pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*» (art. 10, comma 2, d.P.R. n. 526 del 1996). Si trattava dunque di una procedura «paraconcorsuale», come segnalava il citato art. 10, comma 2, nell'escluderne l'applicazione per le procedure di conferma.

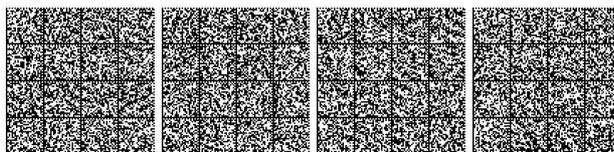
Quanto al trattamento economico, l'art. 10, comma 5, del d.P.R. n. 526 del 1996, stabiliva che i «professori stabili della Scuola conservano il trattamento economico di provenienza, compreso il diritto a percepire le indennità erogate dalle amministrazioni di appartenenza». Solo per i professori universitari, il d.P.R. in esame prevedeva espressamente l'obbligo del fuori ruolo.

3.3.- A seguito di quanto previsto dall'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287 (Riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione e riqualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), che affidava ad un nuovo «regolamento di riforma» il compito di ridisciplinare l'ordinamento della Scuola centrale tributaria secondo principi contenuti nello stesso d.lgs. n. 287 del 1999 e validi anche per la Scuola superiore della pubblica amministrazione, è stato poi emanato il decreto del Ministro delle finanze 28 settembre 2000, n. 301 (Regolamento recante norme per il riordino della Scuola Centrale Tributaria).

Tale regolamento interveniva, ancora una volta con varie innovazioni, sul corpo docenti della Scuola e, all'art. 5, comma 1, prevedeva che essa potesse avvalersi, oltre che di consulenti esterni e di soggetti con professionalità e competenze utili, «di personale docente di comprovata professionalità collocato, ove occorra, in posizione di fuori ruolo, comando o aspettativa», se l'incarico non consentiva il normale espletamento delle proprie funzioni nell'amministrazione di appartenenza. La Scuola poteva, inoltre, avvalersi di docenti incaricati, anche temporaneamente, di specifiche attività di insegnamento.

L'art. 5, comma 2, stabiliva che il personale docente di cui al comma 1 fosse, comunque, scelto tra professori o docenti universitari in posizione di aspettativa senza assegni, magistrati e dirigenti di amministrazioni pubbliche; mentre i docenti incaricati temporaneamente potevano essere altresì scelti tra esperti, italiani o stranieri, di comprovata professionalità.

Tutti gli incarichi dovevano essere affidati dal rettore della Scuola, sentito il consiglio direttivo, «salvo gli incarichi non temporanei di professori», i quali, secondo costante tradizione, erano attribuiti con decreto del Ministro delle finanze (comma 3). Ancora, si prevedeva che i professori della Scuola, in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo, rimanessero equiparati, ad ogni effetto giuridico, ma solo per il tempo dell'incarico, ai professori universitari di prima fascia, con salvezza delle procedure di avanzamento di carriera (comma 4). In ogni caso, il numero complessivo dei professori incaricati non temporanei non poteva superare le trenta unità.



L'art. 3, comma 3, del d.m. n. 301 del 2000 disponeva poi che i professori incaricati non temporaneamente e collocati fuori ruolo, se in servizio presso amministrazioni pubbliche, conservassero il trattamento economico fondamentale, comunque definito, relativo alla qualifica posseduta presso l'amministrazione di appartenenza, incrementato da una indennità di carica.

Importante notare - a conferma della circostanza che la previsione in esame è ricorrente nel regime giuridico dei docenti stabili della Scuola - che anche l'art. 7 del d.m. n. 301 del 2000, nella sua versione originaria, a differenza di quanto asserito dalle parti nelle memorie depositate in vista dell'udienza, conteneva una netta previsione in tema di incompatibilità, statuendo che «i professori incaricati non temporaneamente e collocati fuori ruolo, comando o aspettativa, non possono svolgere, pena la cessazione immediata dell'incarico, attività libero professionale, in via diretta o indiretta». Veniva invece subordinata ad una valutazione del rettore la compatibilità con l'insegnamento nella Scuola dello svolgimento di «altri incarichi».

In definitiva, nella sua versione originaria, il d.m. n. 301 del 2000 istituiva una categoria di docenti a tempo indeterminato («professori incaricati non temporanei», secondo la definizione dell'art. 5, comma 5; di «professori incaricati non temporaneamente e collocati fuori ruolo» ragionano anche l'art. 2, comma 6, e l'art. 7) e una categoria di docenti incaricati temporaneamente. Tutti i docenti potevano essere scelti tra professori o docenti universitari in posizione di aspettativa senza assegni, magistrati e dirigenti di amministrazioni pubbliche.

In ogni caso, giova ribadirlo, ai professori incaricati non temporaneamente, che conservavano il trattamento economico goduto nell'amministrazione di provenienza, era espressamente interdetta del tutto la possibilità di svolgere attività libero-professionale.

3.4.- Il regolamento descritto venne modificato in due distinte occasioni: prima dal decreto del Ministro delle finanze 22 novembre 2000, n. 359 (Regolamento recante modifiche al decreto del Ministro delle finanze 28 settembre 2000, n. 301, concernente il riordino della Scuola centrale tributaria), poi dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 29 marzo 2002, n. 80 (Modifiche al regolamento ministeriale 28 settembre 2000, n. 301, concernente il riordino della Scuola superiore dell'economia e delle finanze).

Con il d.m. n. 359 del 2000, per quanto qui rileva, venne modificato il comma 3 dell'art. 3, del d.m. n. 301 del 2000, prevedendosi l'attribuzione del trattamento economico fondamentale di provenienza anche ai professori incaricati non temporaneamente che fossero stati «inquadri a seguito di opzione, nel ruolo di cui all'articolo 5, comma 5», ovvero sia dei «professori incaricati non temporanei». Conseguentemente, il comma 4 dell'art. 5 provvedeva ad equiparare ai professori universitari di prima fascia non solo i professori della scuola, in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo, ma anche quelli definiti come «inquadri».

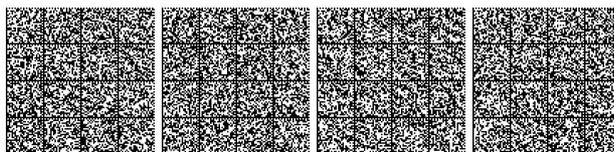
Si tratta di una novità assai significativa, poiché nelle ricordate disposizioni si ragiona, per la prima volta, di un vero e proprio «ruolo», nel quale i docenti in questione potevano dunque essere «inquadri», lasciando l'amministrazione di appartenenza mediante l'esercizio di un apposito diritto di opzione.

Perfino avendo esercitato l'opzione, tuttavia, conservavano il trattamento economico relativo alla qualifica posseduta presso l'amministrazione di provenienza, ulteriormente incrementato (art. 3, comma 3, del medesimo d.m., come modificato dal d.m. 80 del 2002) da un'indennità di carica.

Ancora più significative - e all'epoca, assai discusse - sono state le modifiche apportate al d.m. n. 301 del 2000 dal d.m. n. 80 del 2002. Al di là del cambiamento di denominazione della Scuola - che proprio in virtù di tale decreto assume il nome, mantenuto fino alla sua soppressione, di «Scuola superiore dell'economia e delle finanze» - rileva soprattutto l'intervento (art. 1, comma 1, lettera *m*) attraverso il quale questa fonte, di rango secondario, prevede che i professori della SSEF (ai quali in tutte le previsioni del decreto che li contemplano viene aggiunta la qualifica di «ordinari») «acquisiscono, ad ogni effetto, lo stato giuridico e le funzioni di professori ordinari».

Attraverso una disposizione non di legge ma di regolamento, essi non sono più solo «equiparati» ai professori universitari di prima fascia, come affermava in origine il d.m. n. 301 del 2000, ma di quelli acquisiscono, appunto, il relativo status e le funzioni.

Queste previsioni regolamentari si affiancano, del resto, a quanto previsto, a livello di fonte primaria, dall'art. 12, comma 3, secondo periodo, della legge 18 ottobre 2001, n. 383 (Primi interventi per il rilancio dell'economia) - la più discussa di tutte le disposizioni ora in esame - secondo cui «[l]a Scuola superiore dell'economia e delle finanze può stipulare apposite convenzioni con università degli studi, nonché avvalersi, previa autorizzazione, di personale docente universitario, anche in posizione di aspettativa o fuori ruolo. I professori inquadrati nel ruolo di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto del Ministro delle finanze 28 settembre 2000, n. 301, partecipano alle procedure di trasferimento e mobilità tra università, con applicazione delle disposizioni in materia, anche di incompatibilità, vigenti per i professori ordinari, conservando i diritti inerenti alla posizione di provenienza, anche connessi ad esercizio di opzione».



Una disposizione di rango primario, come si vede, consentiva perciò, incongruamente, trasferimenti dalla SSEF alle università, coinvolgendo a tal fine figure di docenti tra loro del tutto diverse, per modalità di reclutamento e per l'attività di docenza esercitata.

Nella medesima direzione disponeva anche il d.m. n. 80 del 2002 che, introducendo il comma 4-*bis* all'art. 5 del d.m. n. 301 del 2000, stabiliva che il trattamento economico dei professori della SSEF, i quali partecipassero alle procedure di trasferimento tra università e mantenessero comunque l'esercizio di funzioni presso la SSEF, poteva essere ripartito tra la stessa SSEF e le università interessate.

Tre ulteriori innovazioni significative si rinvenivano nelle pieghe del d.m. n. 80 del 2002.

In primo luogo, esso dispone una modifica all'art. 3, comma 3, del d.m. n. 301 del 2000, affinché ai professori della SSEF, oltre al trattamento economico di provenienza, venga riconosciuto un «ulteriore trattamento economico», e non più, solo, una specifica «indennità di carica».

Ancora, viene ampliato il novero di quanti possono essere chiamati come docenti della SSEF, includendovi anche gli avvocati dello Stato e i vincitori di concorso a professore universitario in attesa di chiamata. In questa prospettiva, è introdotto un comma 5-*bis* all'art. 5 del d.m. n. 301 del 2000, che istituisce un apposito ruolo della SSEF in cui inquadrare i predetti ricercatori, dando seguito all'art. 19, comma 15, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», che attribuiva alla SSEF la possibilità di assegnare incarichi di ricercatore, previo superamento di apposite procedure selettive svolte secondo la vigente normativa in materia universitaria.

Infine, viene riformato il regime delle incompatibilità, poiché si cancella la preclusione assoluta di svolgimento dell'attività libero-professionale originariamente prevista e si modifica l'art. 7 del d.m. n. 301 del 2000 nel senso che «[i]l rettore, i responsabili d'area ed i professori ordinari assumono il regime delle incompatibilità dei professori universitari ordinari». La preclusione rimane ferma solo con riferimento alle attività professionali svolte nel settore fiscale, nelle materie afferenti alla vigilanza sul credito, sulle assicurazioni e sul mercato mobiliare.

Come si vede, il d.m. n. 80 del 2002 introduce una disciplina di assoluto favore per i docenti in questione, sia quanto al trattamento economico complessivamente attribuito, sia quanto al regime delle incompatibilità, sia, infine, quanto alla possibilità di un sostanziale inserimento nei ruoli universitari.

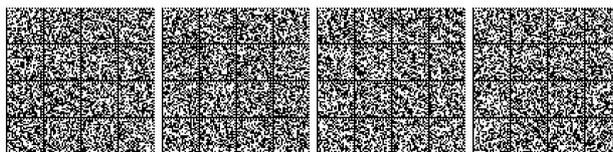
3.5.- Tale disciplina provocò polemiche, dovute al palese aggiramento, che essa realizzava, dei principi in tema di accesso alla docenza universitaria, consentito di fatto, nei casi di specie, a quanti erano diventati docenti per nomina ministeriale (carattere costante, come si è visto, di tutte le numerose discipline via via succedutesi) e non già a seguito di superamento di un apposito concorso. Sicché, la norma primaria che nel modo più evidente aveva introdotto tale possibilità - consentendo ai docenti in questione di partecipare alle procedure di trasferimento e mobilità tra università (l'art. 12, comma 3, della legge n. 383 del 2001) - fu ben presto eliminata, ad opera dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge 24 settembre 2002, n. 209 (Disposizioni urgenti in materia di razionalizzazione della base imponibile, di contrasto all'elusione fiscale, di crediti di imposta per le assunzioni, di detassazione per l'autotrasporto, di adempimenti per i concessionari della riscossione e di imposta di bollo), convertito, con modificazioni, nella legge 22 novembre 2002, n. 265.

Il già citato art. 5, comma 4-*bis*, del d.m. n. 301 del 2000, di rango regolamentare, che continuava a disporre in tal senso, anche se ormai senza base legale, fu definitivamente abrogato ad opera dell'art. 4-*septies*, comma 2, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97 del 2008 (Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini), convertito, con modificazioni, in legge 2 agosto 2008, n. 129.

È proprio questo stesso art. 4-*septies* del d.l. n. 97 del 2008, come convertito, a introdurre, di nuovo, importanti modifiche all'ordinamento della SSEF e allo status dei relativi docenti.

Il secondo comma del citato articolo, infatti, sopprime il ruolo dei professori ordinari, introdotto, come si è visto, nel d.m. n. 301 del 2000 dal d.m. n. 80 del 2002. Vengono altresì eliminate le previsioni introdotte dalla legge n. 448 del 2001, relative alla possibilità di avvalersi di ricercatori, mentre si dispone che la SSEF possa «continuare ad avvalersi di personale docente collocato, per un periodo non superiore a tre anni eventualmente rinnovabile, in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo».

Ma è soprattutto il quarto comma del citato art. 4-*septies* a disporre decisamente. Esso prevede l'inserimento in appositi ruoli ad esaurimento dei professori ordinari inquadrati nel ruolo di cui all'articolo 5, comma 5, del ricordato d. m. 28 settembre 2000, n. 301, nonché dei ricercatori della SSEF in servizio alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.



Di conseguenza, è esplicitamente attribuito, a loro favore, un diritto di opzione per il rientro nei ruoli delle amministrazioni di provenienza, prevedendosi che, qualora essi lo esercitino, le risorse finanziarie per la corresponsione del relativo trattamento retributivo siano trasferite dalla SSEF all'amministrazione interessata.

In definitiva, in vista del riordino complessivo delle scuole di formazione della pubblica amministrazione, il ruolo dei professori ordinari della SSEF viene soppresso, e al contempo viene per gli stessi istituito un ruolo ad esaurimento, di cui la stessa SSEF poteva avvalersi per i successivi tre anni, eventualmente rinnovabili.

3.6.- L'art. 21 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, il cui comma 4 contiene la disposizione censurata, rappresenta, a livello di legislazione ordinaria, l'atto conclusivo della vicenda normativa in esame. Esso dispone, come ricordato, la soppressione della SSEF e il trasferimento alla SNA dei docenti e dei ricercatori inquadrati nell'appena ricordato ruolo ad esaurimento.

Aggiunge la disposizione che ad essi «è applicato lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari».

Va immediatamente chiarito che, anche alla luce della ricostruzione fin qui operata, la disposizione, in questa parte, non determina affatto la trasformazione dei docenti in questione in professori universitari, né, del resto, potrebbe farlo. Pur risentendo di una certa ambiguità che, su questo specifico aspetto, caratterizza l'intera evoluzione della normativa relativa allo stato giuridico dei docenti della SSEF, la disposizione non può infatti interpretarsi nel senso di voler istituire un - del tutto peculiare - canale d'accesso alla docenza accademica. Ciò sarebbe in contrasto con i vari principi costituzionali che reggono l'istituzione universitaria, dall'accesso per concorso (art. 97 Cost.), alla garanzia dell'autonomia universitaria (art. 33, ultimo comma, Cost.), laddove, come si è ampiamente visto, i docenti della Scuola in questione sono invece tali per nomina ministeriale e la stessa SSEF è sempre stata un'istituzione alle dipendenze del Ministro delle finanze (la dipendenza dal potere politico, dopo la soppressione della SSEF, continua oggi a caratterizzare anche la SNA, «posta nell'ambito e sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri», secondo quanto dispone l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 1 dicembre 2009, n. 178, recante «Riorganizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA), a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69»).

La giurisprudenza costituzionale ha infatti significativamente evidenziato che il principio della libertà dell'insegnamento, caratteristico dell'ordinamento universitario, «non tollera ingerenze di ordine politico o comunque ingerenze estranee alle premesse tecniche e scientifiche dell'insegnamento» e che, in questa prospettiva, l'attribuzione agli stessi professori universitari del potere di scelta dei membri delle commissioni di concorso, assicurando «il buon andamento dell'insegnamento universitario», rappresenta «un progresso verso la realizzazione di quell'ordinata autonomia cui hanno diritto le istituzioni di alta cultura, le università e le accademie, in applicazione dell'art. 33, ultimo comma della Costituzione» (sentenza n. 143 del 1972; in senso analogo, anche sentenze n. 68 del 2011 e n. 20 del 1982, nonché l'ordinanza n. 95 del 1980, con la quale questa Corte si è autorimessa la questione di legittimità costituzionale decisa con la citata sentenza n. 20 del 1982).

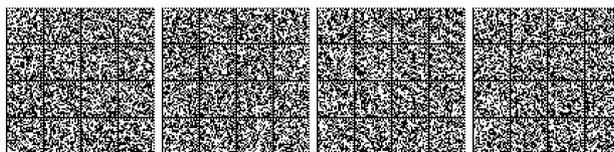
Non è privo di rilievo, del resto, che tutte le parti in giudizio (sia pur con obiettivi opposti) convengano sulla circostanza per cui la docenza presso la SNA non è di tipo universitario e non ha collegamenti necessari con la ricerca accademica, presentando invece scopi peculiari, in relazione alla preparazione professionale della classe dirigente pubblica, cui la scuola di formazione in questione mira.

Per tutte queste ragioni, un'interpretazione costituzionalmente orientata del riferimento, contenuto nella disposizione censurata, all'applicazione ai professori in questione dello stato giuridico dei docenti universitari, conduce a ritenere che esso sia unicamente servente all'obiettivo, pure perseguito dalla disposizione, di rideterminare il loro trattamento economico, rendendolo «omogeneo» (come appunto recita l'art. 21, comma 4, d.l. n. 90 del 2014, come convertito) a quello degli altri docenti della SNA, all'atto stesso in cui tutti i docenti delle varie scuole di formazione vengono in essa trasferiti.

La determinazione di tale trattamento economico - conclude, infatti, il comma 4 dell'art. 21, d.l. n. 90 del 2014, come convertito - avviene sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità. Scelta, del resto, non irragionevole, in quanto indirizzata verso la retribuzione di un'altra, soltanto simile, attività, quella appunto dei docenti universitari.

3.7.- L'art. 21 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, trova un significativo seguito, a livello di normazione secondaria, nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202, contenente il «Regolamento recante determinazione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA)».

Come rende chiaro il titolo del decreto, e come stabilisce il relativo art. 1, comma 1, esso contiene le regole specifiche per la determinazione del trattamento economico dei docenti della SNA, come richiesto dalla fonte primaria. Con chiarezza (art. 1, comma 2, lettera d), in tale determinazione risultano ricompresi anche i docenti della soppressa SSEF, senza alcuna eccezione: ed è essenzialmente su tale ricomprensione, in effetti, che si appuntano le censure delle ordinanze di rimessione.



All'art. 2, comma 1, del decreto in esame si stabilisce dunque che ai docenti a tempo pieno della SNA, «scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, nonché ai docenti a tempo indeterminato si applica il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno». Al comma 4 si precisa che questo trattamento economico è correlato all'espletamento degli obblighi istituzionali e delle attività didattiche e scientifiche, previsti per i professori universitari a tempo pieno e al relativo impegno didattico.

Ai docenti in questione, si aggiunge - con disposizione sostanzialmente sempre presente, almeno fino al d.m. n. 80 del 2002, come s'è visto, nelle varie discipline succedutesi per i docenti della "precedente" SSEF - «si applica la disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni prevista per i professori e i ricercatori universitari a tempo pieno».

L'art. 5, comma 2, del decreto n. 202 del 2015 precisa, ai fini della determinazione del trattamento economico, che i periodi di servizio prestato nelle qualifiche di provenienza vengono computati come anzianità di servizio nel ruolo dei professori universitari di prima o seconda fascia a tempo pieno. Il comma 4, infine, dispone che, ai fini del computo dell'anzianità, i periodi di servizio presso la Scuola «vengono valutati in applicazione della disciplina generale relativa ai professori e ai ricercatori universitari».

4.- La ricostruzione del rapporto tra le due fonti di disciplina da ultimo descritte, quella primaria e quella regolamentare, risulta essenziale per la decisione delle questioni sollevate. Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha espresso opposti orientamenti.

Su ricorso di alcuni docenti della ex SSEF, di fronte al Tribunale amministrativo per il Lazio (*ex plurimis*, TAR Lazio, sezione prima, sentenze 15 settembre 2016, n. 9758; 4 gennaio 2017, n. 88 e n. 89) le disposizioni regolamentari sono state annullate, perché ritenute in contrasto con l'art. 21, comma 4, d.l. n. 90 del 2014, come convertito.

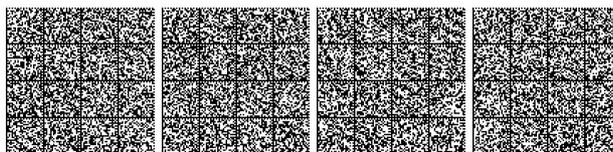
Secondo questa prima prospettiva, la disposizione del decreto-legge non conterrebbe alcun riferimento preciso in tema di status giuridico dei docenti della SNA e in particolare non prevedrebbe l'introduzione di alcun regime di incompatibilità, tanto meno di quello stabilito all'art. 6, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario) per i professori universitari a tempo pieno. Nel quadro della disciplina che ha condotto all'unificazione nella SNA di tutte le scuole di formazione della pubblica amministrazione, la fonte primaria si sarebbe invece limitata a prevedere l'inserimento dei docenti del ruolo ad esaurimento della ex SSEF nella neo-riformata SNA. In virtù di tale inserimento, l'art. 21, comma 4, citato, avrebbe unicamente stabilito che lo status giuridico dei docenti della SNA è quello dei professori universitari, ma da ciò non potrebbe dedursi, come ha invece fatto il d.P.C.m. n. 202 del 2015, l'implicita introduzione *ex lege* - anche per i docenti SNA e perciò per gli stessi docenti ex SSEF - del regime di incompatibilità proprio dei professori universitari a tempo pieno.

Il Consiglio di Stato rimettente, investito dell'appello avverso le decisioni appena ricordate, esprime invece un orientamento interpretativo del tutto divergente, ritenendo che il regolamento di cui al d.P.C.m. 25 novembre 2015 costituisca coerente e necessaria applicazione e attuazione dell'art. 21 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito.

Sostengono infatti le ordinanze di rimessione che l'applicazione a tutti i docenti della SNA, compresi perciò i docenti ex SSEF, dello status giuridico dei professori universitari, lungi dal costituire una introduzione non consentita al d.P.C.m., troverebbe fondamento proprio nella fonte primaria. A fronte di quest'ultima, il regolamento non poteva che applicare a tali docenti, conseguentemente, l'intero status giuridico previsto per i professori universitari, ivi compreso il regime delle incompatibilità e delle autorizzazioni allo svolgimento di incarichi e attività libero-professionali. Assumono perciò le ordinanze di rimessione che «la norma regolamentare (come è tipico delle norme di attuazione) precisa l'applicazione di un regime giuridico che, laddove non fosse stato normativamente specificato dalla fonte secondaria, avrebbe dovuto comunque trovare applicazione in via interpretativa».

Non sarebbe del resto plausibile «sganciare» (nel silenzio della legge) dallo status giuridico di una determinata categoria di pubblici dipendenti» i plurimi aspetti che propriamente lo definiscono. Diversamente opinando, ricordano le ordinanze di rimessione, occorrerebbe affermare, in senso riduttivo, che applicare lo status giuridico dei professori o dei ricercatori universitari «altro non significherebbe che attribuire ai destinatari solo una delle "qualifiche" previste da quell'ordinamento», a prescindere dal complesso dei diritti e dei doveri che ogni attribuzione di status comporta. Ne deriverebbe l'incongrua conseguenza che, mentre si attribuisce ai docenti ex SSEF lo status economico dei professori di prima fascia a tempo pieno, il loro status giuridico continuerebbe a essere quello delineato dalla previgente normativa, in netto contrasto con la finalità di "omogeneizzazione" di trattamento dei vari docenti della SNA, enunciata dal legislatore.

Presentandosi perciò la fonte regolamentare quale disciplina di stretta attuazione di quanto disposto dalla fonte primaria - ed avendo il Consiglio di Stato espressamente escluso che la prima «"debordi" dai limiti ad essa imposta» dalla seconda -, ne consegue, per le ordinanze di rimessione, la determinante importanza assunta, per l'esito delle cause, della decisione sulla legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito.



Così interpretata la disciplina censurata, secondo una lettura che fonda altresì la rilevanza delle questioni sollevate, le ordinanze di rimessione sostengono che proprio tale disciplina primaria sia all'origine dei vizi lamentati dalla difesa dei docenti ex SSEF. Ed enunciano perciò, con riferimento all'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, le sei questioni di legittimità costituzionale prima descritte.

5.- Alla luce di questo percorso interpretativo, ugualmente riprodotto in tutte le ordinanze di rimessione, non sono fondate le eccezioni di inammissibilità prospettate dalle parti, in particolare nei propri iniziali atti di costituzione in giudizio.

Come viene riconosciuto, del resto, in alcune delle memorie presentate dalle stesse parti in vista dell'udienza, non si versa, in primo luogo, in un caso nel quale l'inammissibilità derivi dal mancato esperimento, da parte del giudice *a quo*, del tentativo di un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata.

Al contrario, come si è visto, in tutte le ordinanze di rimessione il giudice *a quo* ha consapevolmente reputato che il tenore di tale disposizione imponga una particolare interpretazione, escludendone altre, eventualmente idonee a neutralizzare i vizi di legittimità costituzionale derivanti dalla prima.

Nel caso di specie, le ordinanze di rimessione hanno, del resto, condotto un accurato esame delle alternative poste a disposizione dal dibattito giurisprudenziale svoltosi sulla disposizione censurata, escludendo consapevolmente la possibilità di seguire un'interpretazione alternativa di quest'ultima. E la giurisprudenza di questa Corte è ormai costante nel ritenere che la verifica dell'esistenza e della legittimità delle interpretazioni alternative, che il rimettente abbia ritenuto di non poter far proprie, è questione che attiene al merito del giudizio e non alla sua ammissibilità (sentenze n. 217, n. 158 e n. 78 del 2019, n. 42 del 2017).

Sono perciò integrate le condizioni per ritenere la non implausibilità della ricostruzione imposta, con conseguente rigetto dell'eccezione.

In secondo luogo, non si è affatto in presenza dell'inammissibile richiesta a questa Corte di un avallo su di una particolare interpretazione dell'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito. Le ordinanze di rimessione assumono con piena convinzione la circostanza che quella prospettata, «secondo i normali canoni ermeneutici», sia l'unica esegesi corretta della disposizione. E, proprio in virtù degli esiti cui tale esegesi conduce, ritengono che essa esibisca i vizi di illegittimità costituzionale prospettati.

Anche questa seconda eccezione va perciò rigettata, potendosi così accedere alla verifica del merito delle censure prospettate.

6.- Venendo all'esame delle singole questioni di legittimità costituzionale, pare opportuno seguire lo stesso ordine logico delle ordinanze di rimessione, prendendo le mosse, in primo luogo, dalla censura secondo la quale - nell'applicare a tutti i docenti del ruolo ad esaurimento della SSEF lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari - il citato art. 21, comma 4, violerebbe gli artt. 3 e 51 Cost., poiché non terrebbe conto «della diversificazione delle provenienze» dei docenti in questione (dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari), provenienze che sarebbero state, del resto, «conservate» anche in costanza del rapporto con la SSEF. La disposizione, inoltre, non avrebbe nemmeno considerato la differenza di status originario esistente tra tali docenti e quelli delle altre scuole confluite nella SNA, e nemmeno avrebbe tenuto in conto la stessa diversità delle categorie dei docenti già esistenti all'interno della SNA.

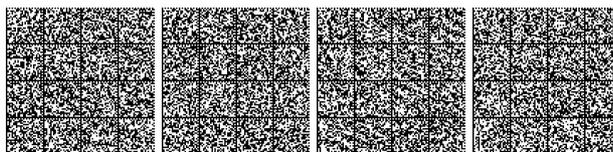
In tal modo, si sostiene nelle ordinanze di rimessione, la norma si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, perché determinerebbe un'unica forma di «accesso» agli uffici pubblici, sulla base di un trattamento giuridico unitario «per situazioni soggettive connotate da sensibili ed originarie differenze strutturali».

La questione non è fondata.

Per come è formulata la censura - a prescindere dalla correttezza della qualificazione in termini di ««accesso» agli uffici pubblici» di una peculiare vicenda modificativa di un rapporto già instaurato alle dipendenze della pubblica amministrazione - le ordinanze di rimessione si dolgono, anzitutto, della circostanza che il legislatore, una volta deciso il trasferimento presso la SNA dei docenti del ruolo ad esaurimento della soppressa SSEF, abbia attribuito loro un unico status giuridico, quello dei docenti universitari, anziché tener conto della diversità delle rispettive provenienze originarie (magistratura ordinaria, contabile o amministrativa, pubblica amministrazione centrale, eccetera).

Tale assunto si appalesa del tutto incongruo, in virtù di una serie di dati normativi.

In primo luogo, come si è ampiamente visto, i docenti in questione, mediante l'esercizio di un diritto di opzione (previsto dal d.m. n. 359 del 2000), hanno abbandonato le amministrazioni di provenienza, accettando di essere inquadrati nel ruolo dei «professori incaricati non temporanei» della SSEF, istituito dal d.m. n. 301 del 2000 (artt. 3, comma 3, e 5, comma 5), a seguito delle modifiche ad esso apportate dal d.m. n. 359 del 2000. Circostanza, questa, riconosciuta anche da alcune delle parti, che negli atti di costituzione in giudizio asseriscono proprio che i docenti ex SSEF, a differenza degli altri docenti SNA, sono ormai «docenti a tempo indeterminato inseriti nel ruolo ad esaurimento» della soppressa SSEF.



Ben vero che la disciplina recata da alcuni dei ricordati decreti ministeriali di quel periodo (in particolare dal d.m. n. 80 del 2002) si presentava di particolare favore, poiché consentiva loro di conservare il trattamento economico relativo alla qualifica posseduta presso l'amministrazione di provenienza, incrementato (art. 3, comma 3, del d.m. n. 301 del 2000, come modificato dal d.m. n. 80 del 2002) da un ulteriore trattamento economico. E ben vero che tale favor si manifestava, altresì, nella prevista «salvezza delle procedure di avanzamento in carriera nelle amministrazioni di provenienza» (art. 5, comma 4, del citato d.m. n. 301 del 2000).

Ma - in disparte ogni valutazione su una disciplina che, oltre al diritto a mantenere il trattamento economico di un'amministrazione che si è lasciata, attribuiva anche quello di vedersi garantite le procedure di avanzamento in carriera in quelle stesse amministrazioni - non può certo sostenersi che, ad ogni successiva trasformazione della condizione di quei docenti e dell'organizzazione della SSEF, il legislatore debba necessariamente tener conto, a pena d'illegittimità costituzionale, di ogni trascorsa peculiarità dello status giuridico di quei soggetti.

In secondo luogo, va ricordato che un diritto di opzione, da esercitarsi in senso inverso, cioè in vista del rientro nelle amministrazioni di provenienza, fu previsto, ma a quanto risulta non esercitato da alcuno dei ricorrenti, dall'art. 4-*septies* del d.l. n. 97 del 2008, come convertito, in occasione della creazione dell'apposito ruolo ad esaurimento per i professori della SSEF inquadrati nella Scuola ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d.m. n. 301 del 2000.

Sicché, l'esercizio della prima possibilità di opzione (per ottenere l'inquadramento nella SSEF), e il mancato esercizio della seconda (in vista del rientro nelle amministrazioni di provenienza), danno ampiamente conto delle ragioni per cui il legislatore ha unitariamente considerato i docenti del ruolo ad esaurimento della SSEF, in quanto tali, a prescindere dalle appartenenze originarie, non solo ormai lontane nel tempo, ma rescisse per scelta volontaria e non ricostituite quando la disciplina normativa ne ha fornito occasione.

La chiara condizione giuridica dei docenti in questione ha insomma consentito al legislatore - non certo irragionevolmente (art. 3 Cost.), né in violazione dell'eguale diritto di accesso agli uffici pubblici (art. 51 Cost.) - di considerarli, senza distinzioni, allo scopo di attribuire loro un unico status giuridico.

D'altro canto - in relazione all'ulteriore profilo di censura, relativo alla mancata considerazione delle differenze sussistenti tra i docenti ex SSEF e gli altri docenti afferenti alla SNA - è agevole osservare come la stessa *ratio* della disposizione censurata richiede il superamento delle varie distinzioni di status presenti tra i docenti delle diverse scuole di formazione (e tra gli stessi docenti della medesima scuola), esigendo, a conclusione del complessivo riassetto, una ragionevole omogeneizzazione tra le posizioni giuridiche di tutti i docenti confluiti nella SNA.

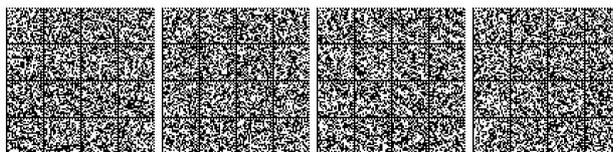
In effetti, l'art. 21, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, indica, tra le proprie finalità, quella di «razionalizzare il sistema delle scuole di formazione delle amministrazioni centrali», nonché quella di eliminare «la duplicazione degli organismi esistenti». E risulterebbe paradossale che la definitiva istituzione di un'unica scuola di formazione per la pubblica amministrazione centrale, perseguita nel segno della semplificazione e della razionalizzazione, debba, tutt'al contrario, risolversi nella rinnovata, puntuale, registrazione di differenze (originarie o sopravvenute che siano), con il rischio, oltretutto, di riprodurre, all'interno stesso della nuova disciplina dei docenti della SNA, irragionevoli disparità di status e di trattamento.

7.- Con una seconda censura, lamentano le ordinanze la lesione degli stessi artt. 3 e 51 Cost., perché - pur avendo l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, determinato «il trattamento economico da corrispondere in quello del professore a tempo pieno e così qualificando lo status giuridico in senso corrispondente, ivi compreso il regime delle incompatibilità» - la disposizione non avrebbe previsto, per i soli docenti della ex SSEF, il diritto di opzione tra il regime a tempo pieno e quello a tempo definito. Ne deriverebbe che, pur possedendo lo status giuridico dei professori universitari, i docenti in questione costituirebbero l'unico esempio di appartenenti a tale categoria ai quali non sarebbe riconosciuto il diritto di opzione in parola.

Anche tale questione non è fondata.

In primo luogo, come risulta dalla descritta evoluzione della disciplina relativa alla condizione giuridica dei docenti della SSEF (*supra*, punto 3 del Considerato in diritto), e come si è già evidenziato enunciando l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, quest'ultima, nella parte in cui stabilisce l'applicazione, ai docenti ex SSEF, dello stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari, non può essere intesa nel senso che è istituito un, del tutto peculiare, canale d'accesso ai ruoli della docenza universitaria. Essa deve invece intendersi in senso unicamente servente all'obiettivo di rideterminare il trattamento economico di quei docenti, attribuendosi loro la retribuzione dei professori di prima fascia a tempo pieno, in modo da renderlo «omogeneo», come si esprime la disposizione, a quello degli altri docenti della SNA.

Ne deriva, già sotto questo profilo, l'incongruità di ogni rivendicato riferimento alla condizione giuridica complessiva dei docenti universitari, compreso il diritto di esercitare l'opzione tra regime d'impegno a tempo pieno e quello a tempo definito.



In secondo luogo, per i docenti stabilmente incaricati di attività di insegnamento nella SSEF è costante, come s'è detto, la presenza di previsioni che hanno variamente introdotto incompatibilità con le attività libero-professionali.

Già l'art. 9 del d.P.R. n. 336 del 1992 richiamava significativamente il regime d'impegno a tempo pieno dei professori universitari di cui all'art. 11 del d.P.R. n. 382 del 1980, e successive modificazioni; in seguito, l'art. 7 del d.m. n. 301 del 2000, nella sua versione originaria, conteneva una netta previsione in tema di incompatibilità, statuendo che «i professori incaricati non temporaneamente e collocati fuori ruolo, comando o aspettativa, non possono svolgere, pena la cessazione immediata dell'incarico, attività libero professionale, in via diretta o indiretta». Veniva invece subordinata ad una valutazione del rettore la compatibilità con l'insegnamento nella Scuola dello svolgimento di «altri incarichi».

Con le modifiche recate dal d.m. n. 80 del 2002 si è prevista la acquisizione «ad ogni effetto» dello stato giuridico e delle funzioni dei «professori ordinari», con il beneficio di una sostanziale attenuazione del regime delle incompatibilità, poiché l'attività professionale risulta in generale consentita, tranne che nel settore fiscale e nelle materie afferenti alla vigilanza sul credito, sulle assicurazioni e sul mercato mobiliare.

Nell'ambito del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, cui tutti i docenti della rinnovata SNA appartengono a pieno titolo, compresi i docenti ex SSEF, vige, tuttavia, il principio generale di esclusività del rapporto di impiego, quale desumibile dalla disciplina dettata dall'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 12 dicembre 2018, n. 32156), infatti, la norma dettata dal richiamato art. 53, al comma 1, ha sancito una vera e propria estensione a tutti i dipendenti pubblici, contrattualizzati e non, del regime delle incompatibilità previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) agli artt. 60 e seguenti, salvo deroghe espresse. Dunque, il citato art. 53 ha disposto, con riferimento a tutti i pubblici dipendenti, il generale principio dell'incompatibilità, il che rende non possibile lo svolgimento di attività professionali concomitanti e concorrenti, salvo eccezioni a tale regola generale, che devono però essere previste espressamente dalla legge.

L'obbligo di esclusività, desumibile dal richiamato art. 53, ha, del resto, particolare rilievo nel rapporto di lavoro pubblico perché trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 98 Cost. (così, sentenza n. 566 del 1989). Tale disposizione costituzionale, nel prevedere che «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione», rafforza il principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., sottraendo il dipendente pubblico ai condizionamenti che potrebbero derivare dall'esercizio di altre attività (così, da ultimo, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 6 febbraio 2019, n. 3467).

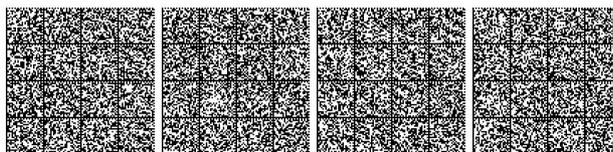
È quindi del tutto naturale che anche ai docenti ex SSEF, in quanto ormai componenti della SNA come gli altri, si applichi la relativa disciplina delle incompatibilità, ai sensi dell'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come attuato dall'art. 2, commi 2 e 4, del d.P.C.m. 25 novembre 2015.

Anziché diretta conseguenza della (inesistente) acquisizione dello status di docenti universitari, la scelta legislativa di riferirsi alla retribuzione dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno per determinare il trattamento economico dei docenti della SNA, e perciò anche dei docenti ex SSEF, è, piuttosto, il risultato di un equilibrato contemperamento di interessi. Da una parte, la volontà di individuare, anche per i docenti ex SSEF, il trattamento economico più vantaggioso, tra quelli possibili una volta operata la unificazione delle varie scuole nella SNA, tramite il riferimento a quella che - nell'ambito della docenza universitaria - risulta la più elevata qualifica possibile a fini retributivi; dall'altra, l'obiettivo di uniformare la condizione giuridica dei docenti ex SSEF a quella di tutti gli altri docenti che afferiscono alla SNA, tramite la previsione di incompatibilità con l'attività libero-professionale.

Anzi, a ben vedere, proprio la scelta contraria - consentire solo ai docenti ex SSEF, in omaggio ad una trascorsa condizione di privilegio, lo svolgimento dell'attività libero-professionale - arrecherebbe un *vulnus* alle esigenze organizzative della SNA, e anche alla parità di trattamento tra tutti i docenti in servizio nella stessa SNA.

Il ragionamento dei giudici rimettenti va in definitiva rovesciato: se i docenti ex SSEF trasferiti alla SNA, oltre a godere dello stipendio dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno, potessero anche svolgere attività libero-professionale - attraverso l'esercizio del diritto di opzione del quale le ordinanze di rimessione lamentano l'assenza - essi allora costituirebbero realmente, senza alcuna giustificazione plausibile, una categoria del tutto a sé stante nell'ambito dell'impiego alle dipendenze della pubblica amministrazione.

8.- Con la terza censura è lamentata la lesione degli artt. 3 e 36 Cost., poiché, nell'attribuire ai docenti provenienti dalla SSEF «il trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità», la disposizione censurata determinerebbe, in modo irragionevole e non sorretto da motivi di tutela dell'interesse pubblico, «con violazione del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche», un livellamento verso il basso del loro trattamento economico, attraverso una *reformatio in peius* di quello originariamente corrisposto, con assimilazione di situazioni diverse, e «senza prevedere meccanismi di progressiva omogeneizzazione», che tengano conto delle retribuzioni già percepite.



La questione non è fondata.

In primo luogo, del tutto inconferente è l'evocazione di una lesione dell'art. 36 Cost., motivata con la circostanza che ai docenti ex SSEF è attribuito il trattamento economico dei docenti universitari di prima fascia a tempo pieno, a meno di non voler proiettare un dubbio di legittimità costituzionale sulla stessa congruità della retribuzione di tutti i docenti universitari.

In secondo luogo, è agevole osservare che quella censurata è scelta non irragionevole, innanzitutto perché volta a realizzare l'omogeneità di trattamento interna ai docenti della SNA, che è tra i dichiarati obbiettivi del legislatore. Da tale punto di vista, non può dirsi - come pure fanno alcune delle parti private costituite in giudizio - che la scelta di un simile, specifico, trattamento economico non rispetti la lettera dell'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, che richiede appunto "omogeneità" tra il trattamento economico da attribuirsi ai docenti ex SSEF e quello spettante a tutti gli altri docenti della SNA.

Se infatti è vero che il criterio dell'omogeneità non impone di per sé che il trattamento economico sia determinato in un ammontare esattamente corrispondente a quello percepito dai professori universitari, è altrettanto vero che neppure esclude una tale esatta corrispondenza. La disciplina complessiva in esame è, quindi, il risultato della integrazione della fonte primaria ad opera di quella regolamentare, e la giurisprudenza di questa Corte stabilisce che è possibile il sindacato di costituzionalità sulla fonte primaria, quando questa diventa in concreto applicabile attraverso le specificazioni formulate in quella secondaria, che della prima costituisce il completamento (da ultimo sentenze n. 3 del 2019, n. 224 e n. 200 del 2018).

Attribuendo anche ai docenti ex SSEF, nell'ambito della rinnovata disciplina relativa alla condizione di tutti i docenti della SNA, il trattamento dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno, tale disciplina non può inoltre ritenersi irragionevole, in quanto espressiva della volontà legislativa di attribuire a tutti i docenti a tempo pieno della SNA (pur con le giustificabili eccezioni previste all'art. 2, commi 2 e 3, del d.P.C.m. 25 novembre 2015), al più alto livello possibile, il medesimo trattamento economico. Al tempo stesso, la scelta in questione è indicativa anche della volontà di tenere in giusto conto, nei termini e nei limiti del possibile, il progresso, più elevato, trattamento retributivo goduto dai docenti ex SSEF.

Non ha perciò fondamento la censura di asserita lesione dell'affidamento che i docenti in questione avrebbero riposto nella conservazione delle proprie pregresse retribuzioni, né può essere sostenuta la violazione in loro danno del principio (di rango primario) di irriducibilità della retribuzione, a seguito della reformatio in peius di quella originariamente corrisposta.

Va innanzitutto detto che il legislatore, nel caso ora in esame, non ha operato alcun intervento di carattere retroattivo in senso proprio sulle retribuzioni in parola. Ha realizzato invece un intervento normativo incidente sulla retribuzione corrente dei docenti ex SSEF, cioè su un rapporto di durata. Ben vero che, nella giurisprudenza di questa Corte, il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica e la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio trovano copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., e sono principi connaturati allo Stato di diritto, in quanto declinazioni "soggettive" dell'indispensabile coerenza di un ordinamento giuridico, e della certezza del diritto che esso deve assicurare. Tuttavia, in base a principi costantemente ribaditi, tutto questo non può essere affermato in termini assoluti e inderogabili, poiché anche l'affidamento è soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti i principi e diritti costituzionali (da ultimo sentenza n. 108 del 2019); con la conseguenza che non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole per i destinatari la disciplina di rapporti di durata, a condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irragionevole, frustrando del tutto, con riguardo alle situazioni sostanziali fondate su discipline precedenti, l'affidamento nella sicurezza giuridica (sentenze n. 149 e n. 16 del 2017, n. 203 del 2016).

Da questo punto di vista, nel caso in esame, la disposizione censurata provvede al contemperamento, nei limiti del possibile, tra due esigenze potenzialmente contrapposte: la considerazione del progresso trattamento economico dei docenti ex SSEF, e la necessità di non determinare intollerabili disparità retributive tra tutti i docenti della rinnovata SNA. E non può certo ritenersi che il risultato di tale contemperamento trasmodi in un regolamento irragionevole.

Nella medesima prospettiva, a sostegno dell'illegittimità costituzionale della disciplina censurata per violazione del legittimo affidamento vantato dai docenti ex SSEF, non potrebbe essere validamente richiamato il principio di irriducibilità della retribuzione.

Ben vero che, in forza dell'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001, un tale principio opera (sulla falsariga di quanto statuito dall'art. 2112 del Codice civile per i trasferimenti d'azienda nell'ambito del lavoro privato) anche nel pubblico impiego contrattualizzato - nei casi di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati - qualunque sia la vicenda giuridica che un tale passaggio di personale abbia determinato.



Anche con riferimento a questo personale, tuttavia, il principio, di rango legislativo primario, non vale in assoluto, essendo derogabile ad opera di norme speciali dotate di pari rango di quella che lo prevede (appunto il citato art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001), purché una tale disciplina speciale si fondi su ragionevoli giustificazioni, quali, ad esempio, la necessità di evitare la creazione di disparità retributive, a parità di funzioni, tra i dipendenti trasferiti e quelli già in servizio nell'amministrazione "ricevente" (ad esempio, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 30 maggio 2016, n. 11123).

Ora, un tale orientamento giurisprudenziale - relativo al personale pubblico contrattualizzato, il cui trattamento è essenzialmente disciplinato da contratti collettivi - risulta ancor più netto con riferimento al personale non contrattualizzato, tuttora in regime di diritto pubblico, quale è quello coinvolto dalla disciplina qui sospettata d'illegittimità costituzionale. Per tale personale, il cui trattamento economico è sempre determinato dalla legge, la giurisprudenza amministrativa (così TAR Lazio, sezione prima, sentenza 10 giugno 2017, n. 6874) sottolinea che il divieto della reformatio in peius della retribuzione - che, del resto, veniva applicato soltanto quando l'impiegato fosse rimasto alle dipendenze dello stesso ente e non anche quando fosse passato ad altra amministrazione (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 5 settembre 2012, n. 4690) - è stato espunto dalla disciplina generale sul pubblico impiego dall'art. 1, comma 458, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)». In mancanza di copertura costituzionale del principio di irriducibilità della retribuzione (sentenze n. 330 del 1999 e n. 219 del 1998), tale disposizione ha infatti abrogato le norme (contenute negli artt. 202 del d.P.R. n. 3 del 1957 e 3, commi 57 e 58, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante «Interventi correttivi di finanza pubblica») che prevedevano - in caso di passaggio del dipendente da un'amministrazione ad un'altra - la corresponsione di un assegno personale (riassorbibile nei successivi incrementi stipendiali) per consentire il mantenimento del trattamento economico in godimento, ove superiore a quello riconosciuto nella posizione di destinazione.

Applicando tali principi al caso in esame, ne risulta pianamente che l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, non lede l'art. 3 Cost., laddove prevede, in capo ai docenti ex SSEF, in virtù del loro trasferimento alla SNA, una riduzione della retribuzione originaria, poiché tale riduzione è sorretta dall'adeguata e ragionevole giustificazione di non creare sperequazioni retributive tra i docenti della stessa SNA, a parità di funzioni esercitate.

9.- A parziale modifica dell'ordine logico seguito dalle ordinanze di rimessione nella formulazione delle questioni sollevate, va ora particolarmente considerata la censura mossa all'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, in relazione agli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 Cost., per non essere prevista una disciplina transitoria che consenta ai docenti in questione, in occasione della soppressione della SSEF, di scegliere tra il rientro nei ruoli di originaria provenienza e la permanenza «nel (modificato) status di docente presso la SNA».

A sostegno della illegittimità costituzionale *in parte qua* della disposizione censurata, le ordinanze di rimessione invocano, sia le osservazioni svolte in sede consultiva dal Consiglio di Stato (che aveva effettivamente suggerito l'inserimento, nell'ambito del d.P.C.m. 25 novembre 2015, di una disciplina transitoria: Consiglio di Stato, sezione consultiva atti normativi, pareri n. 533, adottato nell'adunanza del 29 gennaio 2015 e n. 2157, adottato nell'adunanza del 9 luglio 2015), sia la sentenza di questa Corte n. 166 del 2012.

Quest'ultima, in particolare, scrutinò gli artt. 1 e 2 della legge 2 novembre 2003, n. 339 (Norme in materia di incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato), che introducevano, per i dipendenti pubblici a tempo parziale iscritti all'albo degli avvocati, la incompatibilità tra l'esercizio della professione legale e il mantenimento dell'impiego pubblico. La sentenza negò che tali disposizioni violassero l'affidamento dei dipendenti pubblici in questione, già legittimamente iscritti all'albo degli avvocati. Ciò, in forza della predisposizione di un'articolata disciplina transitoria, che consentiva loro di scegliere, nel termine di tre anni, se mantenere il rapporto di impiego pubblico a tempo pieno, ovvero di esercitare la professione forense, conservando però per cinque anni successivi (in caso di ripensamento) il diritto alla riammissione al posto di provenienza.

Come si vede, si versava in una situazione differente da quella qui in esame, poiché si trattava allora di riconoscere, a chi avesse optato per la libera professione, il diritto di rientrare, entro un certo termine, alle dipendenze della pubblica amministrazione, mentre nel caso di specie la richiesta opzione avverrebbe tra due posizioni egualmente "garantite", in quanto entrambe alle dipendenze della pubblica amministrazione, laddove una delle due si riveli più conveniente in seguito all'intervento della norma censurata.

Per parte sua, l'Avvocatura dello Stato, nelle memorie presentate in vista dell'udienza, richiama, a favore del rigetto della censura, il mancato esercizio, da parte dei docenti ex SSEF, del (già esaminato *supra*, punto 3.5.) diritto di opzione per il rientro nei ranghi delle amministrazioni di provenienza, espressamente previsto dall'art. 4-*septies* del d.l. n. 97 del 2008, in occasione della creazione dello specifico ruolo ad esaurimento dei docenti stabili afferenti alla SSEF. Osserva l'Avvocatura che tale mancato esercizio avrebbe determinato l'interruzione definitiva di ogni rapporto con



l'amministrazione originaria e un «nuovo inquadramento», appunto nel ruolo ad esaurimento ricordato. Conclude, per queste ragioni, che non sarebbe «costituzionalmente necessitata» la previsione di una reversibilità della scelta compiuta «ad ogni successivo mutamento del trattamento giuridico-retributivo» dei docenti in questione.

Il legislatore non ha, in effetti, ritenuto di prevedere, a favore dei docenti ex SSEF, alcuna specifica disciplina transitoria (salve restando altre regole di rientro applicabili nella specie).

E, in disparte il rilievo per cui una simile disciplina transitoria potrebbe avere i contenuti più diversi rientrando nell'ambito delle scelte discrezionali del legislatore, va escluso che essa sia costituzionalmente necessaria, in relazione a soggetti che, ormai da tempo, hanno assunto la sola stabile condizione di docenti inquadrati nel ruolo ad esaurimento della SSEF.

Le questioni devono pertanto essere dichiarate non fondate.

10.- A causa della sua apodittica formulazione, va invece dichiarata inammissibile la censura che lamenta la violazione, da parte dell'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, degli artt. 3, 36 e 38 Cost.

Tutte le ordinanze di remissione si limitano a sostenere che la disposizione non prevedrebbe, in riferimento a «docenti aventi qualifiche e provenienze diverse nell'ambito del più generale rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni», che sia loro conservato il trattamento previdenziale attualmente previsto (o, comunque, che questo venga autonomamente considerato e valutato), consentendo invece, attraverso il richiamo allo status giuridico ed economico del professore universitario, l'applicazione «agli stessi» del trattamento previdenziale di quest'ultimo.

Mentre, come noto, non può farsi ricorso, per il principio dell'autosufficienza dell'ordinanza di remissione, alle integrazioni spese sul punto dalle parti private costituite (ordinanze n. 111 del 2019, n. 37 del 2018 e n. 209 del 2015), va sottolineato che le ordinanze di remissione non ricostruiscono in alcun modo il quadro normativo che, nell'ambito del sistema previdenziale, condurrebbe alla produzione degli effetti lamentati, i quali risultano, in tal modo, apoditticamente ipotizzati ma non dimostrati. Sarebbe stato anche necessario, al fine di prospettare correttamente la violazione dei parametri costituzionali evocati, operare una valutazione specifica delle singole posizioni delle parti in giudizio, in ipotesi diverse l'una dall'altra e tra loro potenzialmente variabili, ad esempio, quanto al regime di riferimento - contributivo, retributivo o misto - per il calcolo del trattamento previdenziale, o quanto alla decorrenza del relativo diritto, oppure, ancora, in ordine alla natura delle somme spettanti al termine del rapporto di lavoro (trattamento di fine servizio o trattamento di fine rapporto). Ciò costituisce ulteriore causa d'inammissibilità della censura.

11.- Infine, oscura e apodittica, e perciò a sua volta inammissibile, è la censura che sottolinea l'asserita lesione, da parte della disposizione in esame, degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto determinerebbe «una violazione dei principi di imparzialità e buon andamento da parte della Pubblica Amministrazione, nei confronti di soggetti ad essa legati da rapporto di impiego, come conseguenza della omessa considerazione della diversificazione dei rispettivi ruoli di provenienza».

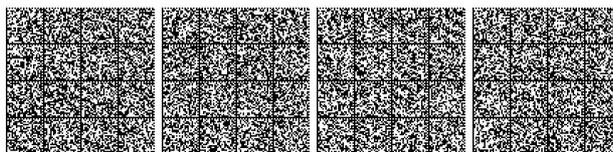
Non si comprende, in particolare, se quello ai diversi ruoli di provenienza sia un riferimento ai ruoli originari dei docenti ex SSEF, oppure a quelli di tutti i docenti della SNA, sia già presenti nella stessa SNA, sia futuri.

Per vero, le parti accennano, negli atti di costituzione, ad una possibile diminuzione della capacità attrattiva della SNA, dovuta alla disposizione censurata, nei confronti di tutte le varie figure professionali teoricamente nominabili quali docenti della Scuola, che ha la funzione di assicurare una formazione il più possibile qualificata agli appartenenti alla pubblica amministrazione. Anche ad ammettere che tali argomentazioni possano essere oggetto di considerazione - costituendo non già allargamento del *thema decidendum*, ma semplice specificazione di profili già presentati all'esame di questa Corte - esse spostano l'attenzione su aspetti problematici non attuali, prospettati in via astratta e che prescindono da un concreto collegamento con le vicende oggetto dei giudizi principali e, dunque, privi di rilevanza nei processi a quibus (sentenza n. 84 del 2016; ordinanza n. 101 del 2019), in cui è in discussione la condizione di docenti ex SSEF effettivamente trasferiti alla SNA.

Nelle memorie presentate in vista dell'udienza, le stesse parti invece evidenziano, a fondamento di questa stessa censura, come i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione sarebbero garantiti anche da un adeguato trattamento economico, che metta al riparo i dipendenti pubblici «da tentazioni di partigianeria derivanti dalla possibilità di conseguire ingiusti arricchimenti».

Questa duplice prospettazione non fa che confermare il carattere oscuro - e perciò passibile delle più varie letture - della censura, per come formulata nelle ordinanze di remissione.

Anche se considerate alla luce delle argomentazioni di parte, le questioni restano inammissibili, e tali vanno pertanto dichiarate.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 97 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 Cost., dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Nicolò ZANON, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 novembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190241

N. 242

*Sentenza 25 settembre - 22 novembre 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Aiuto al suicidio - Agevolazione dell'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di un paziente tenuto in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetto da patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che egli reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli - Non punibilità se la condotta agevolativa sia prestata con le modalità procedurali legislativamente previste per l'interruzione dei trattamenti di sostegno vitale (ovvero, quanto ai fatti anteriori alla pubblicazione della sentenza in *Gazzetta Ufficiale*, sia stata prestata con modalità equivalenti), e le condizioni e modalità di esecuzione siano state verificate da strutture pubbliche del SSN previo parere del comitato etico territorialmente competente - Omessa previsione - Irragionevole limitazione della libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Codice penale, art. 580.
- Costituzione, artt. 2, 13, 32, secondo comma, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 2 e 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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



ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, promosso dalla Corte di assise di Milano, nel procedimento penale a carico di M. C., con ordinanza del 14 febbraio 2018, iscritta al n. 43 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione di M. C., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella udienza pubblica del 24 settembre 2019 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati Filomena Gallo e Vittorio Manes per M. C. e l'avvocato Generale dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 14 febbraio 2018, la Corte d'assise di Milano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale:

a) «nella parte in cui incrimina le condotte di aiuto al suicidio in alternativa alle condotte di istigazione e, quindi, a prescindere dal loro contributo alla determinazione o al rafforzamento del proposito di suicidio», per ritenuto contrasto con gli artt. 2, 13, primo comma, e 117 della Costituzione, in relazione agli artt. 2 e 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;

b) «nella parte in cui prevede che le condotte di agevolazione dell'esecuzione del suicidio, che non incidano sul percorso deliberativo dell'aspirante suicida, siano sanzionabili con la pena della reclusione da 5 a 10 [recte: 12] anni, senza distinzione rispetto alle condotte di istigazione», per ritenuto contrasto con gli artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost.

Con riguardo alle questioni sub a), il riferimento all'art. 3 (anziché all'art. 2) Cost. che compare nel dispositivo dell'ordinanza di remissione deve considerarsi frutto di mero errore materiale, alla luce del tenore complessivo della motivazione e delle «[c]onclusioni» che precedono immediatamente il dispositivo stesso.

1.1.- Secondo quanto riferito dal giudice *a quo*, le questioni traggono origine dalla vicenda di F. A., il quale, a seguito di un grave incidente stradale avvenuto il 13 giugno 2014, era rimasto tetraplegico e affetto da cecità bilaterale corticale (dunque, permanente). Non era autonomo nella respirazione (necessitando dell'ausilio, pur non continuativo, di un respiratore e di periodiche asportazioni di muco), nell'alimentazione (venendo nutrito in via intraparietale) e nell'evacuazione. Era percorso, altresì, da ricorrenti spasmi e contrazioni, produttivi di acute sofferenze, che non potevano essere completamente lenite farmacologicamente, se non mediante sedazione profonda. Conservava, però, intatte le facoltà intellettive.

All'esito di lunghi e ripetuti ricoveri ospedalieri e di vari tentativi di riabilitazione e di cura (comprensivi anche di un trapianto di cellule staminali effettuato in India nel dicembre 2015), la sua condizione era risultata irreversibile.

Aveva perciò maturato, a poco meno di due anni di distanza dall'incidente, la volontà di porre fine alla sua esistenza, comunicandola ai propri cari. Di fronte ai tentativi della madre e della fidanzata di dissuaderlo dal suo proposito, per dimostrare la propria irremovibile determinazione aveva intrapreso uno «sciopero» della fame e della parola, rifiutando per alcuni giorni di essere alimentato e di parlare.

Di seguito a ciò, aveva preso contatto nel maggio 2016, tramite la propria fidanzata, con organizzazioni svizzere che si occupano dell'assistenza al suicidio: pratica consentita, a certe condizioni, dalla legislazione elvetica.

Nel medesimo periodo, era entrato in contatto con M. C., imputato nel giudizio *a quo*, il quale gli aveva prospettato la possibilità di sottoporsi in Italia a sedazione profonda, interrompendo i trattamenti di ventilazione e alimentazione artificiale.

Di fronte al suo fermo proposito di recarsi in Svizzera per il suicidio assistito, l'imputato aveva accettato di accompagnarlo in automobile presso la struttura prescelta. Inviata a quest'ultima la documentazione attestante le proprie condizioni di salute e la piena capacità di intendere e di volere, F. A. aveva infine ottenuto da essa il «benessere» al suicidio assistito, con fissazione della data. Nei mesi successivi alla relativa comunicazione, egli aveva costantemente ribadito la propria scelta, comunicandola dapprima agli amici e poi pubblicamente (tramite un filmato e un appello al Presidente della Repubblica) e affermando «di viverla come «una liberazione»».



Il 25 febbraio 2017 era stato quindi accompagnato da Milano (ove risiedeva) in Svizzera, a bordo di un'autovettura appositamente predisposta, con alla guida l'imputato e, al seguito, la madre, la fidanzata e la madre di quest'ultima.

In Svizzera, il personale della struttura prescelta aveva nuovamente verificato le sue condizioni di salute, il suo consenso e la sua capacità di assumere in via autonoma il farmaco che gli avrebbe procurato la morte. In quegli ultimi giorni, tanto l'imputato, quanto i familiari, avevano continuato a restargli vicini, rappresentandogli che avrebbe potuto desistere dal proposito di togliersi alla vita, nel qual caso sarebbe stato da loro riportato in Italia.

Il suicidio era peraltro avvenuto due giorni dopo (il 27 febbraio 2017): azionando con la bocca uno stantuffo, l'interessato aveva iniettato nelle sue vene il farmaco letale.

Di ritorno dal viaggio, M. C. si era autodenunciato ai carabinieri.

A seguito di ordinanza di "imputazione coatta", adottata ai sensi dell'art. 409 del codice di procedura penale dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano, egli era stato tratto quindi a giudizio davanti alla Corte rimettente per il reato di cui all'art. 580 cod. pen., tanto per aver rafforzato il proposito di suicidio di F. A., quanto per averne agevolato l'esecuzione.

Il giudice *a quo* esclude, peraltro, la configurabilità della prima ipotesi accusatoria. Alla luce delle prove assunte nel corso dell'istruzione dibattimentale, F. A. avrebbe, infatti, maturato la decisione di rivolgersi all'associazione svizzera prima e indipendentemente dall'intervento dell'imputato.

La Corte rimettente ritiene, invece, che l'accompagnamento in auto di F. A. presso la clinica elvetica integri, in base al diritto vivente, la fattispecie dell'aiuto al suicidio, in quanto condizione per la realizzazione dell'evento. L'unica sentenza della Corte di cassazione che si è occupata del tema ha, infatti, affermato che le condotte di agevolazione, incriminate dalla norma censurata in via alternativa rispetto a quelle di istigazione, debbono ritenersi perciò stesso punibili a prescindere dalle loro ricadute sul processo deliberativo dell'aspirante suicida. La medesima sentenza ha precisato, altresì, che, alla luce del dettato normativo (in forza del quale è punito chiunque agevola «in qualsiasi modo» l'esecuzione dell'altrui proposito di suicidio), la nozione di aiuto penalmente rilevante deve essere intesa nel senso più ampio, comprendendo ogni tipo di contributo materiale all'attuazione del progetto della vittima (fornire i mezzi, offrire informazioni sul loro uso, rimuovere ostacoli o difficoltà che si frappongono alla realizzazione del proposito e via dicendo, ovvero anche omettere di intervenire, qualora si abbia l'obbligo giuridico di impedire l'evento) (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 6 febbraio-12 marzo 1998, n. 3147).

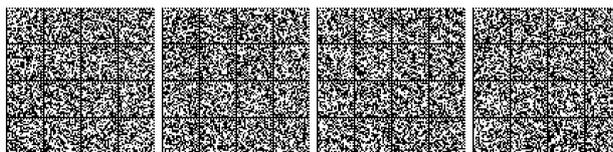
1.2.- Su questo presupposto, la Corte d'assise milanese dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale della norma censurata, anzitutto nella parte in cui incrimina le condotte di aiuto al suicidio anche quando esse non abbiano contribuito a determinare o a rafforzare il proposito della vittima.

Il giudice *a quo* rileva come la disposizione denunciata presupponga che il suicidio sia un atto intriso di elementi di disvalore, in quanto contrario al principio di sacralità e indisponibilità della vita in correlazione agli obblighi sociali dell'individuo, ritenuti preminenti nella visione del regime fascista.

La disposizione dovrebbe essere, però, riletta alla luce della Costituzione: in particolare, del principio personalistico enunciato dall'art. 2 - che pone l'uomo e non lo Stato al centro della vita sociale - e di quello di inviolabilità della libertà personale, affermato dall'art. 13; principi alla luce dei quali la vita - primo fra tutti i diritti inviolabili dell'uomo - non potrebbe essere «concepita in funzione di un fine eteronomo rispetto al suo titolare». Di qui, dunque, anche la libertà della persona di scegliere quando e come porre termine alla propria esistenza.

Il diritto all'autodeterminazione individuale, previsto dall'art. 32 Cost. con riguardo ai trattamenti terapeutici, è stato, d'altronde, ampiamente valorizzato prima dalla giurisprudenza - in particolare, con le pronunce sui casi Welby (Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma, sentenza 23 luglio-17 ottobre 2007, n. 2049) ed Englaro (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 16 ottobre 2007, n. 21748) - e poi dal legislatore, con la recente legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), che sancisce in modo espresso il diritto della persona capace di rifiutare qualsiasi tipo di trattamento sanitario, ancorché necessario per la propria sopravvivenza (compresi quelli di nutrizione e idratazione artificiale), nonché il divieto di ostinazione irragionevole nelle cure, individuando come oggetto di tutela da parte dello Stato «la dignità nella fase finale della vita».

La conclusione sarebbe avvalorata, inoltre, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Essa avrebbe conosciuto una evoluzione, il cui approdo finale sarebbe rappresentato dall'esplicito riconoscimento, sulla base degli artt. 2 e 8 CEDU (che riconoscono e garantiscono, rispettivamente, il diritto alla vita e il diritto al rispetto della vita privata), del diritto di ciascun individuo «di decidere con quali mezzi e a che punto la propria vita finirà».



A fronte di ciò, il bene giuridico protetto dalla norma denunciata andrebbe oggi identificato, non già nel diritto alla vita, ma nella libertà e consapevolezza della decisione del soggetto passivo di porvi fine, evitando influssi che alterino la sua scelta.

In quest'ottica, la punizione delle condotte di aiuto al suicidio che non abbiano inciso sul percorso deliberativo della vittima risulterebbe ingiustificata e lesiva degli artt. 2, 13, primo comma, e 117 Cost. In tale ipotesi, infatti, la condotta dell'agevolatore rappresenterebbe lo strumento per la realizzazione di quanto deciso da un soggetto che esercita una libertà costituzionale, risultando quindi inoffensiva.

1.3.- La Corte d'assise milanese censura, per altro verso, la norma denunciata nella parte in cui punisce le condotte di aiuto al suicidio, non rafforzative del proposito dell'aspirante suicida, con la stessa severa pena - reclusione da cinque a dieci [*recte*: dodici] anni - prevista per le condotte di istigazione.

La disposizione violerebbe, per questo verso, l'art. 3 Cost., unitamente al principio di proporzionalità della pena al disvalore del fatto, desumibile dagli artt. 13, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost.

Le condotte di istigazione al suicidio sarebbero, infatti, certamente più incisive, anche sotto il profilo causale, rispetto a quelle di chi abbia semplicemente contribuito alla realizzazione dell'altrui autonoma determinazione. Del tutto diverse risulterebbero, altresì, nei due casi, la volontà e la personalità del partecipe.

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità delle questioni sotto plurimi profili: per difetto di rilevanza, avendo il rimettente già escluso, alla luce dell'istruttoria svolta, che il comportamento dell'imputato sia valso a rafforzare il proposito di suicidio di F. A.; per richiesta di un avallo interpretativo e omessa sperimentazione dell'interpretazione conforme a Costituzione, non preclusa dall'esistenza di un'unica pronuncia di segno contrario della Corte di cassazione risalente al 1998, inidonea a costituire diritto vivente; per richiesta, infine, di una pronuncia manipolativa in materia rimessa alla discrezionalità del legislatore - quale quella dell'individuazione dei fatti da sottoporre a pena e della determinazione del relativo trattamento sanzionatorio - e in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata.

Nel merito - ad avviso dell'interveniente - le questioni risulterebbero, comunque sia, infondate.

Erroneo risulterebbe il riferimento alla disciplina di cui alla legge n. 219 del 2017, posto che il riconoscimento del diritto a rifiutare le cure non implicherebbe affatto quello di ottenere un aiuto al suicidio, non potendo il paziente chiedere, in ogni caso, al medico trattamenti contrari alla legge o alla deontologia professionale.

Quanto alla denunciata violazione delle disposizioni della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo, quest'ultima ha, in realtà, affermato che l'art. 2 della Convenzione, dato il suo tenore letterale, deve essere interpretato nel senso che esso contempla il diritto alla vita e non il suo opposto. Esso non conferisce, quindi, il «diritto a morire», né con l'intervento della pubblica autorità, né con l'assistenza di una terza persona (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 29 aprile 2002, *Pretty contro Regno Unito*).

Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, il divieto assoluto di aiuto al suicidio sarebbe, inoltre, del tutto compatibile con l'art. 8 della Convenzione, restando affidata al margine di apprezzamento dei singoli Stati la valutazione se l'eventuale liberalizzazione del suicidio assistito possa far sorgere rischi di abuso a danno dei pazienti più anziani e vulnerabili.

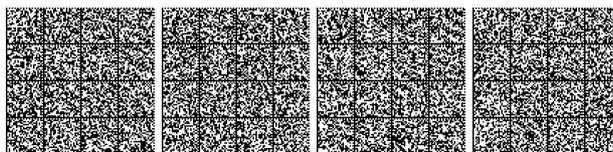
L'incriminazione dell'aiuto al suicidio risulterebbe, d'altra parte, intrinsecamente ragionevole, anche qualora si ritenga che alle sue finalità di tutela non resti estranea la libertà di autodeterminazione del titolare del bene protetto. Tale libertà, quando si orienti nel senso di porre fine alla propria esistenza, dovrebbe essere, infatti, «assicurata usque ad vitae supremum exitum»: ottica nella quale l'esecuzione di quell'estremo proposito dovrebbe rimanere riservata esclusivamente all'interessato, così da assicurare fino all'ultimo istante l'efficacia di un possibile ripensamento.

Quanto, poi, alla censurata omologazione del trattamento sanzionatorio delle condotte di istigazione e di agevolazione al suicidio, essa non contrasterebbe con i parametri evocati, potendo il giudice valorizzare, comunque sia, la diversa gravità delle condotte stesse in sede di determinazione della pena nell'ambito della cornice edittale, ovvero ai fini del riconoscimento di circostanze attenuanti.

3.- Si è costituito, altresì, M. C., imputato nel giudizio *a quo*, il quale, con una successiva memoria - contestate le eccezioni di inammissibilità dell'Avvocatura generale dello Stato - ha rilevato come, di là dalla generica formulazione del petitum, le questioni debbano ritenersi radicate sul caso di specie.

Alla luce dello sviluppo argomentativo dell'ordinanza di remissione, i dubbi di legittimità costituzionale dovrebbero reputarsi circoscritti, in particolare, alle ipotesi di agevolazione del suicidio di un soggetto che versi «in uno stato di malattia irreversibile che produce gravi sofferenze, essendo tenuto in vita grazie a presidi medici in assenza dei quali andrebbe incontro, sia pure in modo lento e doloroso per sé e per i suoi cari, alla fine della propria esistenza».

In tali termini, le questioni risulterebbero pienamente fondate.



3.1.- Al riguardo, la parte costituita osserva come, nel disegno del legislatore del codice penale del 1930, la norma censurata fosse destinata a proteggere la vita, intesa come bene non liberamente disponibile da parte del suo titolare. Nella visione dell'epoca, infatti, la tutela dell'individuo era secondaria rispetto a quella della collettività statale: il suicidio era visto, di conseguenza, in termini negativi, come l'atto di chi, togliendosi la vita, sottraeva forza lavoro e cittadini alla Patria. Non ritenendosi di dover sanzionare il suicida (neppure qualora ciò fosse materialmente possibile, ossia nel caso di semplice tentativo), si apprestava quindi una tutela di tipo indiretto, punendo chi avesse contribuito, sul piano psicologico o materiale, alla realizzazione del proposito di suicidio altrui.

Con l'entrata in vigore della Costituzione, tuttavia, il bene della vita dovrebbe essere riguardato unicamente in una prospettiva personalistica, come interesse del suo titolare volto a consentire il pieno sviluppo della persona, secondo il disposto dell'art. 3, secondo comma, Cost. Di qui la maggiore attenzione verso la libertà di autodeterminazione individuale, anche nelle fasi finali della vita, specie quando si tratti di persone che versano in condizioni di eccezionale sofferenza: atteggiamento che ha trovato la sua espressione emblematica nella sentenza della Corte di cassazione relativa al caso di Eluana Englaro (Cass., n. 21748 del 2007).

Di fondamentale rilievo, in questa cornice, risulterebbe l'intervento normativo realizzato con la legge n. 219 del 2017, la quale, nel quadro della valorizzazione del principio costituzionale del consenso informato, ha «positivizzato» il diritto del paziente di rifiutare le cure e di «lasciarsi morire».

3.2.- Tale assetto normativo renderebbe ancor più evidente l'incoerenza dell'art. 580 cod. pen., nella parte in cui punisce anche la mera agevolazione del suicidio di chi abbia liberamente maturato il relativo proposito al fine di porre termine a uno stato di grave e cronica sofferenza, provocato anche dalla somministrazione di presidi medico-sanitari non voluti sul proprio corpo.

Per questo verso, la norma censurata si porrebbe in contrasto con il «principio personalista», di cui all'art. 2 Cost., e con quello di inviolabilità della libertà personale, affermato dall'art. 13 Cost.: precetto costituzionale, quest'ultimo, che, unitamente all'art. 32 Cost. (non evocato nel dispositivo dell'ordinanza di remissione, ma ripetutamente richiamato in motivazione), assicura la piena libertà dell'individuo di scegliere quali interferenze esterne ammettere sul proprio corpo e di tutelare, in questo senso, la sua dignità.

Emblematico, al riguardo, risulterebbe il caso oggetto del giudizio *a quo*, nel quale il soggetto che aveva liberamente deciso di concludere la propria esistenza - senza essere peraltro in grado di provvedervi autonomamente - risultava sottoposto a trattamenti sanitari molto invasivi, la cui interruzione, ove pure accompagnata dalla sedazione profonda, lo avrebbe portato alla morte solo dopo diversi giorni, generando un prolungato stato di sofferenza nei familiari.

La libertà di rifiuto di simili presidi, senza che la dignità del malato sia vulnerata con l'avvio di una fine lenta e dolorosa, esigerebbe il riconoscimento della possibilità di accedere, anche tramite l'aiuto di terzi, a un farmaco letale.

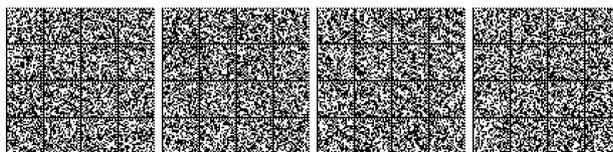
La norma censurata violerebbe, in quest'ottica, anche il principio di ragionevolezza, imponendo un sacrificio assoluto di libertà di primario rilievo costituzionale, senza distinguere le condotte realmente lesive del bene protetto da quelle volte invece a consentire l'attuazione del diritto all'autodeterminazione nelle scelte di fine vita, non realizzabili da parte del diretto interessato.

3.3.- La norma denunciata si porrebbe in contrasto, ancora, con l'art. 8 CEDU e, di conseguenza, con l'art. 117, primo comma, Cost.

Nella prospettiva della Corte EDU, infatti, il diritto all'autodeterminazione individuale, anche con riguardo alle scelte inerenti il fine vita, costituisce il terreno su cui poggia l'interpretazione del citato art. 8 della Convenzione, che prevede il «diritto al rispetto della vita privata e familiare». Ciò comporta che le interferenze statali su tale diritto possono ritenersi legittime solo entro i limiti indicati dal paragrafo 2 dello stesso art. 8, cioè solo a condizione che siano normativamente previste, oltre che necessarie e proporzionate rispetto a uno degli scopi indicati dalla predetta disposizione.

Al riguardo, verrebbe in rilievo, come *leading case*, la sentenza *Pretty contro Regno Unito* del 2002, con la quale si è ritenuto che la previsione di un generale divieto di aiuto al suicidio non si ponesse, nella specie, in contrasto con il canone della proporzionalità dell'interferenza statale, di cui al citato art. 8, paragrafo 2, CEDU, in quanto l'ordinamento penale britannico è improntato al principio di flessibilità. In quel sistema, infatti, vige un regime di azione penale discrezionale e non è, inoltre, previsto un minimo edittale di pena per l'aiuto al suicidio, cosicché è consentito al giudice di parametrare o addirittura di escludere la risposta punitiva, in rapporto al concreto disvalore del fatto.

Lo standard di proporzionalità desumibile dall'art. 8 CEDU apparirebbe, per converso, apertamente violato dall'art. 580 cod. pen., che stabilisce un divieto generalizzato e incondizionato di agevolazione dell'altrui proposito suicida, in un sistema, quale quello italiano, governato dal regime di obbligatorietà dell'azione penale, prevedendo, per di più, una pena minima edittale di cinque anni di reclusione.



3.4.- La norma denunciata vulnererebbe, ancora, i principi di offensività e di proporzionalità e la funzione rieducativa della pena, ponendosi così in contrasto con gli artt. 13, 25, secondo comma - anche in riferimento all'art. 3 -, e 27, terzo comma, Cost.

L'art. 580 cod. pen. rappresenterebbe, infatti, una ipotesi eccezionale di incriminazione del concorso in un fatto lecito altrui, giustificabile - anche per quanto attiene al particolare rigore della risposta punitiva - solo sulla base di una anacronistica visione statalista del bene giuridico della vita: visione inconciliabile, per le ragioni indicate, con l'attuale assetto costituzionale.

In questa prospettiva, la condotta di chi si limiti ad agevolare la realizzazione di un proposito di suicidio liberamente formatosi dovrebbe essere considerata come un «comportamento "penalmente inane"», essendo volta a garantire il diritto fondamentale all'autodeterminazione sulle scelte del fine vita, riferite a una esistenza ritenuta - per circostanze oggettive - non più dignitosa dal suo titolare.

3.5.- Evidente sarebbe anche la violazione del principio di eguaglianza, sotto plurimi profili.

La norma censurata determinerebbe, infatti, una disparità di trattamento tra chi è in grado di porre fine alla propria vita da solo, senza bisogno di aiuto esterno, e chi, invece, è fisicamente impossibilitato a farlo per la gravità delle proprie condizioni patologiche, con conseguente discriminazione a scapito proprio dei casi maggiormente meritevoli di considerazione.

Irragionevolmente discriminatoria risulterebbe, inoltre, una disciplina penale che riconosca la liceità dell'interruzione delle cure con esito letale, e dunque la non antigiricidità di una condotta attiva di interruzione di un decorso causale immediatamente salvifico, punendo invece la condotta attiva di agevolazione della causazione immediata della morte in condizioni analoghe.

La violazione del principio di eguaglianza-ragionevolezza si apprezzerebbe anche all'interno della struttura della fattispecie, che vede equiparate quoad poenam condotte - la determinazione e il rafforzamento del proposito suicidario, da un lato, e la semplice agevolazione, dall'altro - caratterizzate da un coefficiente di offensività radicalmente diverso.

Una simile irragionevole equiparazione si risolverebbe anche in un difetto di proporzionalità del trattamento sanzionatorio, atta a compromettere la funzione rieducativa della pena.

3.6.- Sulla base di tali considerazioni, la parte costituita ha chiesto, quindi, che l'art. 580 cod. pen. venga dichiarato costituzionalmente illegittimo «nella parte in cui punisce la condotta di chi abbia agevolato l'esecuzione della volontà, liberamente formatasi, della persona che versi in uno stato di malattia irreversibile che produce gravi sofferenze, sempre che l'agevolazione sia strumentale al suicidio di chi, alternativamente, avrebbe potuto darsi la morte rifiutando i trattamenti sanitari»; ovvero, in subordine, «nella parte in cui prevede che le condotte di agevolazione al suicidio che non abbiano inciso sulla formazione del proposito suicidario siano punite allo stesso modo della istigazione al suicidio».

4.- Sono intervenuti, inoltre, ad opponendum, il Centro Studi «Rosario Livatino», la libera associazione di volontariato «Vita è» e il Movimento per la vita italiano.

Tali interventi sono stati dichiarati inammissibili da questa Corte con ordinanza pronunciata all'udienza pubblica del 23 ottobre 2018.

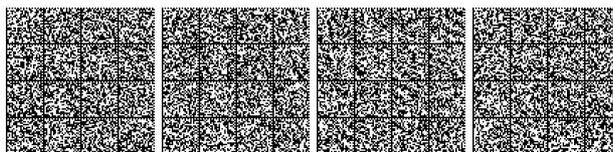
5.- In esito alla medesima udienza, questa Corte ha pronunciato l'ordinanza n. 207 del 2018, con la quale:

a) ha rilevato come - pur in assenza di una espressa indicazione in tal senso da parte del giudice *a quo* - le questioni attinenti al trattamento sanzionatorio della fattispecie criminosa dell'aiuto al suicidio debbano ritenersi logicamente subordinate a quelle attinenti al suo ambito applicativo;

b) ha ritenuto non fondate le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato;

c) ha escluso che - contrariamente a quanto sostenuto in via principale dal rimettente - l'incriminazione dell'aiuto al suicidio, ancorché non rafforzativo del proposito della vittima sia, di per sé, incompatibile con la Costituzione: essa si giustifica, infatti, in un'ottica di tutela del diritto alla vita, specie delle «persone più deboli e vulnerabili»;

d) ha individuato, nondimeno, una circoscritta area di non conformità costituzionale della fattispecie, corrispondente segnatamente ai casi in cui l'aspirante suicida si identifichi (come nel caso oggetto del giudizio *a quo*) in una persona «(a) affetta da una patologia irreversibile e (b) fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, che trova assolutamente intollerabili, la quale sia (c) tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma resti (d) capace di prendere decisioni libere e consapevoli»: evenienza nella quale il divieto indiscriminato di aiuto al suicidio «finisce [...] per limitare la libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, scaturente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., imponendogli in ultima analisi un'unica modalità per congedarsi dalla vita, senza che tale limitazione possa ritenersi preordinata alla tutela di altro interesse costituzionalmente apprezzabile, con conseguente lesione del principio della dignità umana, oltre che dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza in rapporto alle diverse condizioni soggettive»;



e) ha escluso, tuttavia, di poter porre rimedio - «almeno allo stato» - «al riscontrato vulnus», tramite una pronuncia meramente ablativa riferita ai pazienti che versino nelle condizioni sopra indicate: in assenza di una disciplina legale della prestazione dell'aiuto verrebbero, infatti, a crearsi situazioni gravide di pericoli di abuso nei confronti dei soggetti in condizioni di vulnerabilità; tale disciplina dovrebbe, d'altro canto, investire una serie di profili, variamente declinabili in base a scelte discrezionali, spettanti in linea di principio al legislatore;

f) ha escluso, però, al tempo stesso, di poter ricorrere alla tecnica decisoria precedentemente adottata in casi simili, costituita dalla dichiarazione di inammissibilità delle questioni accompagnata da un monito al legislatore per l'introduzione della disciplina necessaria, alla quale dovrebbe fare seguito, nel caso il cui il monito resti senza riscontro, la declaratoria di incostituzionalità: tale tecnica, infatti, ha «l'effetto di lasciare in vita - e dunque esposta a ulteriori applicazioni, per un periodo di tempo non preventivabile - la normativa non conforme a Costituzione»; effetto che «non può considerarsi consentito nel caso in esame, per le sue peculiari caratteristiche e per la rilevanza dei valori da esso coinvolti»;

g) ha ritenuto, perciò, di dover percorrere una via alternativa: facendo leva, cioè, sui «propri poteri di gestione del processo costituzionale», questa Corte ha rinviato il giudizio in corso, fissando una nuova discussione delle questioni all'udienza del 24 settembre 2019, «in esito alla quale potrà essere valutata l'eventuale sopravvenienza di una legge che regoli la materia in conformità alle segnalate esigenze di tutela». In questo modo, si è lasciata pur sempre al Parlamento la possibilità di assumere le necessarie decisioni rimesse alla sua discrezionalità, evitando, però, che la norma censurata potesse trovare applicazione medio tempore (il giudizio *a quo* è rimasto, infatti, sospeso, mentre negli altri giudizi i giudici hanno avuto modo di valutare se analoghe questioni fossero rilevanti e non manifestamente infondate).

6.- In prossimità della nuova udienza, la parte costituita ha depositato una ulteriore memoria, rilevando come l'invito rivolto al Parlamento da questa Corte non sia stato accolto. Nessun seguito hanno, infatti, avuto le proposte di legge presentate, che prospettavano, peraltro, soluzioni sensibilmente diverse tra loro.

A fronte di ciò, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen., nei contorni già tracciati dall'ordinanza n. 207 del 2018, non sarebbe ulteriormente procrastinabile: e ciò per ragioni radicate, oltre che nei fondamentali diritti del malato e nella sua dignità, anche nei diritti inviolabili dell'imputato, il quale si vedrebbe altrimenti infliggere una sanzione penale sulla base di una norma incostituzionale per cause «ordinamentali a lui non addebitabili». Il principio di leale collaborazione istituzionale, al quale è stata accordata la priorità in una prima fase, non potrebbe, dunque, che recedere, allo stato, dinanzi alle esigenze di ripristino della costituzionalità violata.

Né gioverebbe obiettare che il mantenimento di una «cintura di protezione» penalmente presidiata è giustificata, nell'ipotesi in esame, da esigenze di tutela del bene supremo della vita umana. Le funzioni di prevenzione generale e speciale continuerebbero, infatti, a essere assolte dall'art. 580 cod. pen., quale risultante all'esito della pronuncia di accoglimento, stante la verificabilità *ex post*, da parte del giudice penale, della sussistenza delle quattro condizioni lato sensu scriminanti indicate dall'ordinanza n. 207 del 2018: condizioni la cui coesistenza risulterebbe largamente idonea a evitare che la dichiarazione di incostituzionalità possa preludere a una vanificazione della tutela dei soggetti vulnerabili.

In questa cornice, una sentenza di «accoglimento manipolativo», che inserisca tali condizioni nel testo dell'art. 580 cod. pen., rappresenterebbe una «garanzia di certezza in senso pieno», risultando perciò preferibile tanto a una pronuncia interpretativa di rigetto, quanto a una sentenza additiva di principio: decisione, quest'ultima, che farebbe gravare sul singolo giudice l'impropria responsabilità di ricavare la regola attuativa del principio posto dalla Corte costituzionale, quando invece l'art. 25, secondo comma, Cost. impone che i confini della norma penale siano determinati e precisi.

A fronte dell'inerzia legislativa, la Corte potrebbe, d'altra parte, ricercare in norme già vigenti nell'ordinamento idonei criteri ai quali parametrare l'accertamento preventivo dei requisiti di liceità del suicidio assistito. Ciò particolarmente alla luce dei più recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale, dai quali emerge una netta attenuazione della tesi per cui gli interventi di accoglimento manipolativo esigerebbero l'esistenza di strette «rime obbligate»: ritenendosi, di contro, sufficiente, a tal fine, che il sistema offra «precisi punti di riferimento» e «soluzioni già esistenti».

Nella specie, la Corte potrebbe utilmente attingere alla disciplina delle modalità di raccolta della volontà di revoca del consenso alle cure, di cui all'art. 1, comma 5, della legge n. 219 del 2017. I passaggi procedurali prefigurati da tale disposizione risponderebbero a molte delle esigenze di regolamentazione poste in evidenza dall'ordinanza n. 207 del 2018: in particolare, che sia un medico a verificare *ex ante*, all'interno dell'alleanza terapeutica con il paziente, le condizioni indicate da detta ordinanza, attestando il suo controllo mediante idonea documentazione e prospettando le possibili alternative al suicidio assistito, compresa la possibilità di ridurre le sofferenze tramite, ad esempio, le cure palliative.

La parte costituita conclude, pertanto, chiedendo che l'art. 580 cod. pen. sia dichiarato costituzionalmente illegittimo «nella parte in cui prevede che l'aiuto al suicidio sia punibile anche se la persona che ha inteso porre fine alla propria vita è “(a) affetta da una patologia irreversibile e (b) fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, che trova assolutamente intollerabili, la quale sia (c) tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma resti (d) capace di prendere decisioni libere e consapevoli”».



*Considerato in diritto*

1.- La Corte d'assise di Milano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, che prevede il reato di istigazione o aiuto al suicidio, sotto due distinti profili.

1.1.- La Corte rimettente pone in discussione, in primo luogo, il perimetro applicativo della disposizione censurata, lamentando che - secondo il diritto vivente - essa incrimini le condotte di aiuto al suicidio «in alternativa alle condotte di istigazione e, quindi, a prescindere dal loro contributo alla determinazione o al rafforzamento del proposito di suicidio».

La disposizione denunciata violerebbe, per questo verso, gli artt. 2 e 13, primo comma, della Costituzione, i quali, sancendo rispettivamente il «principio personalistico» - che pone l'uomo, e non lo Stato, al centro della vita sociale - e quello di inviolabilità della libertà personale, riconoscerebbero la libertà della persona di autodeterminarsi anche in ordine alla fine della propria esistenza, scegliendo quando e come essa debba aver luogo.

La medesima disposizione si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 2 e 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, i quali, nel salvaguardare, rispettivamente, il diritto alla vita e il diritto al rispetto della vita privata, comporterebbero - in base all'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo - che l'individuo abbia il diritto di «decidere con quali mezzi e a che punto la propria vita finirà» e che l'intervento repressivo degli Stati in questo campo possa avere soltanto la finalità di evitare rischi di indebita influenza nei confronti di soggetti particolarmente vulnerabili.

Alla luce di tutti i parametri evocati, risulterebbe, dunque, ingiustificata la punizione delle condotte di agevolazione dell'altrui suicidio che costituiscano mera attuazione di quanto autonomamente deciso da chi esercita la libertà in questione, senza influire in alcun modo sul percorso psichico del soggetto passivo, trattandosi di condotte non lesive del bene giuridico tutelato.

1.2.- La Corte milanese contesta, in secondo luogo, il trattamento sanzionatorio riservato alle condotte in questione, censurando l'art. 580 cod. pen. «nella parte in cui prevede che le condotte di agevolazione dell'esecuzione del suicidio, che non incidano sul percorso deliberativo dell'aspirante suicida, siano sanzionabili con la pena della reclusione da 5 a 10 [recte: 12] anni, senza distinzione rispetto alle condotte di istigazione».

Sotto questo profilo, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., essendo le condotte di istigazione al suicidio certamente più gravi, sotto il profilo causale, rispetto a quelle di chi abbia semplicemente contribuito alla realizzazione dell'altrui autonoma determinazione di porre fine alla propria esistenza, e risultando del tutto diverse, nei due casi, la volontà e la personalità dell'agente.

Sarebbero violati, inoltre, gli artt. 13, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., in forza dei quali la libertà dell'individuo può essere sacrificata solo a fronte della lesione di un bene giuridico non altrimenti evitabile e la sanzione deve essere proporzionata alla lesione provocata, così da prevenire la violazione e provvedere alla rieducazione del reo.

2.- Con l'ordinanza n. 207 del 2018, questa Corte ha già formulato una serie di rilievi e tratto una serie di conclusioni in ordine al *thema decidendum*. Gli uni e le altre sono, in questa sede, confermati. A essi si salda, in consecuzione logica, l'odierna decisione.

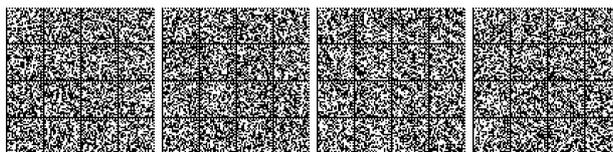
2.1.- Con la citata ordinanza, questa Corte ha rilevato, anzitutto, come tra le questioni sollevate intercorra un rapporto di subordinazione implicita: interrogarsi sul quantum della pena ha, infatti, un senso solo ove le condotte avute di mira restino penalmente rilevanti e, dunque, solo in caso di mancato accoglimento delle questioni volte a ridisegnare i confini applicativi della fattispecie criminosa.

Ha ritenuto, altresì, infondate le plurime eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato, ivi compresa quella di omessa sperimentazione dell'interpretazione conforme a Costituzione, rilevando come la prospettata interpretazione adeguatrice risulti incompatibile con il tenore letterale della norma censurata.

2.2.- Nel merito, questa Corte ha escluso che - contrariamente a quanto sostenuto in via principale dal giudice *a quo* - l'incriminazione dell'aiuto al suicidio, ancorché non rafforzativo del proposito della vittima, possa ritenersi di per sé in contrasto con la Costituzione.

Per sostenere il contrasto, non è pertinente, infatti, il riferimento del rimettente al diritto alla vita, riconosciuto implicitamente - come «primo dei diritti inviolabili dell'uomo» (sentenza n. 223 del 1996), in quanto presupposto per l'esercizio di tutti gli altri - dall'art. 2 Cost. (sentenza n. 35 del 1997), nonché, in modo esplicito, dall'art. 2 CEDU.

«Dall'art. 2 Cost. - non diversamente che dall'art. 2 CEDU - discende il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello - diametralmente opposto - di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire. Che dal diritto alla vita, garantito dall'art. 2 CEDU, non possa derivare il diritto di rinun-



ciare a vivere, e dunque un vero e proprio diritto a morire, è stato, del resto, da tempo affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, proprio in relazione alla tematica dell'aiuto al suicidio (sentenza 29 aprile 2002, *Pretty* contro Regno Unito)» (ordinanza n. 207 del 2018).

Neppure, poi, è possibile desumere la generale inoffensività dell'aiuto al suicidio da un generico diritto all'auto-determinazione individuale, riferibile anche al bene della vita: diritto che il rimettente ricava dagli artt. 2 e 13, primo comma, Cost. A prescindere dalle concezioni di cui era portatore il legislatore del 1930, la *ratio* dell'art. 580 cod. pen. può essere agevolmente scorta, alla luce del vigente quadro costituzionale, nella «tutela del diritto alla vita, soprattutto delle persone più deboli e vulnerabili, che l'ordinamento penale intende proteggere da una scelta estrema e irreparabile, come quella del suicidio. Essa assolve allo scopo, di perdurante attualità, di tutelare le persone che attraversano difficoltà e sofferenze, anche per scongiurare il pericolo che coloro che decidono di porre in atto il gesto estremo e irreversibile del suicidio subiscano interferenze di ogni genere» (ordinanza n. 207 del 2018).

Le medesime considerazioni valgono, altresì, ad escludere che la norma censurata si ponga, sempre e comunque sia, in contrasto con l'art. 8 CEDU, il quale sancisce il diritto di ciascun individuo al rispetto della propria vita privata: conclusione, questa, confermata dalla pertinente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

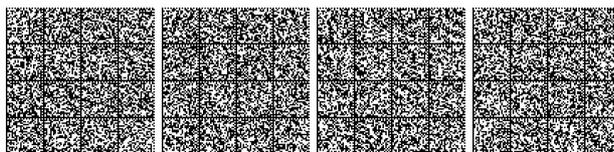
2.3.- All'interno del *petitum* principale del rimettente, questa Corte ha individuato, nondimeno, una circoscritta area di non conformità costituzionale della fattispecie criminosa, corrispondente segnatamente ai casi in cui l'aspirante suicida si identifichi - come nella vicenda oggetto del giudizio *a quo* - in una persona «(a) affetta da una patologia irreversibile e (b) fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, che trova assolutamente intollerabili, la quale sia (c) tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma resti (d) capace di prendere decisioni libere e consapevoli» (ordinanza n. 207 del 2018).

Si tratta di «situazioni inimmaginabili all'epoca in cui la norma incriminatrice fu introdotta, ma portate sotto la sua sfera applicativa dagli sviluppi della scienza medica e della tecnologia, spesso capaci di strappare alla morte pazienti in condizioni estremamente compromesse, ma non di restituire loro una sufficienza di funzioni vitali». In tali casi, l'assistenza di terzi nel porre fine alla sua vita può presentarsi al malato come l'unico modo per sottrarsi, secondo le proprie scelte individuali, a un mantenimento artificiale in vita non più voluto e che egli ha il diritto di rifiutare in base all'art. 32, secondo comma, Cost. Parametro, questo, non evocato nel dispositivo nell'ordinanza di remissione, ma più volte richiamato in motivazione.

Nei casi considerati - ha osservato questa Corte - la decisione di accogliere la morte potrebbe essere già presa dal malato, sulla base della legislazione vigente, con effetti vincolanti nei confronti dei terzi, a mezzo della richiesta di interruzione dei trattamenti di sostegno vitale in atto e di contestuale sottoposizione a sedazione profonda continua. Ciò, in forza della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), la cui disciplina recepisce e sviluppa, nella sostanza, le conclusioni alle quali era già pervenuta all'epoca la giurisprudenza ordinaria - in particolare a seguito delle sentenze sui casi *Welby* (Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma, sentenza 23 luglio-17 ottobre 2007, n. 2049) ed *Englaro* (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 16 ottobre 2007, n. 21748) - nonché le indicazioni di questa Corte riguardo al valore costituzionale del principio del consenso informato del paziente al trattamento sanitario proposto dal medico (ordinanza n. 207 del 2018): principio qualificabile come vero e proprio diritto della persona, che trova fondamento nei principi espressi negli artt. 2, 13 e 32 Cost. (sentenze n. 253 del 2009 e n. 438 del 2008).

La citata legge n. 219 del 2017 riconosce, infatti, ad «[o]gni persona capace di agire» il diritto di rifiutare o interrompere qualsiasi trattamento sanitario, ancorché necessario alla propria sopravvivenza, comprendendo espressamente nella relativa nozione anche i trattamenti di idratazione e nutrizione artificiale (art. 1, comma 5): diritto inquadrato nel contesto della «relazione di cura e di fiducia» tra paziente e medico. In ogni caso, il medico «è tenuto a rispettare la volontà espressa dal paziente di rifiutare il trattamento sanitario o di rinunciare al medesimo», rimanendo, «in conseguenza di ciò, [...] esente da responsabilità civile o penale» (art. 1, comma 6).

Integrando le previsioni della legge 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore) - che tutela e garantisce l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore da parte del paziente, inserendole nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza - la legge n. 219 del 2017 prevede che la richiesta di sospensione dei trattamenti sanitari possa essere associata alla richiesta di terapie palliative, allo scopo di alleviare le sofferenze del paziente (art. 2, comma 1). Lo stesso art. 2 stabilisce inoltre, al comma 2, che il medico possa, con il consenso del paziente, ricorrere alla sedazione palliativa profonda continua in associazione con la terapia del dolore, per fronteggiare sofferenze refrattarie ai trattamenti sanitari. Disposizione, questa, che «non può non riferirsi anche alle sofferenze provocate al paziente dal suo legittimo rifiuto di trattamenti di sostegno vitale, quali la ventilazione, l'idratazione o l'alimentazione artificiali: scelta che innesca un processo di indebolimento delle funzioni organiche il cui esito - non necessariamente rapido - è la morte» (ordinanza n. 207 del 2018).



La legislazione oggi in vigore non consente, invece, al medico di mettere a disposizione del paziente che versa nelle condizioni sopra descritte trattamenti diretti, non già ad eliminare le sue sofferenze, ma a determinarne la morte. Pertanto, il paziente, per congedarsi dalla vita, è costretto a subire un processo più lento e più carico di sofferenze per le persone che gli sono care. Ne è testimonianza il caso oggetto del giudizio principale, nel quale, «[s]econdo quanto ampiamente dedotto dalla parte costituita, [...] l'interessato richiese l'assistenza al suicidio, scartando la soluzione dell'interruzione dei trattamenti di sostegno vitale con contestuale sottoposizione a sedazione profonda (soluzione che pure gli era stata prospettata), proprio perché quest'ultima non gli avrebbe assicurato una morte rapida. Non essendo egli, infatti, totalmente dipendente dal respiratore artificiale, la morte sarebbe sopravvenuta solo dopo un periodo di apprezzabile durata, quantificabile in alcuni giorni: modalità di porre fine alla propria esistenza che egli reputava non dignitosa e che i propri cari avrebbero dovuto condividere sul piano emotivo» (ordinanza n. 207 del 2018).

Al riguardo, occorre in effetti considerare che la sedazione profonda continua, connessa all'interruzione dei trattamenti di sostegno vitale - sedazione che rientra nel genus dei trattamenti sanitari - ha come effetto l'annullamento totale e definitivo della coscienza e della volontà del soggetto sino al momento del decesso. Si comprende, pertanto, come la sedazione terminale possa essere vissuta da taluni come una soluzione non accettabile.

Nelle ipotesi configurate nel dettaglio all'inizio di questo punto 2.3. vengono messe in discussione, d'altronde, le esigenze di tutela che negli altri casi giustificano la repressione penale dell'aiuto al suicidio. Se, infatti, il fondamentale rilievo del valore della vita non esclude l'obbligo di rispettare la decisione del malato di porre fine alla propria esistenza tramite l'interruzione dei trattamenti sanitari - anche quando ciò richieda una condotta attiva, almeno sul piano naturalistico, da parte di terzi (quale il distacco o lo spegnimento di un macchinario, accompagnato dalla somministrazione di una sedazione profonda continua e di una terapia del dolore) - non vi è ragione per la quale il medesimo valore debba tradursi in un ostacolo assoluto, penalmente presidiato, all'accoglimento della richiesta del malato di un aiuto che valga a sottrarlo al decorso più lento conseguente all'anzidetta interruzione dei presidi di sostegno vitale. Quanto, poi, all'esigenza di proteggere le persone più vulnerabili, è ben vero che i malati irreversibili esposti a gravi sofferenze appartengono solitamente a tale categoria di soggetti. Ma è anche agevole osservare che, se chi è mantenuto in vita da un trattamento di sostegno artificiale è considerato dall'ordinamento in grado, a certe condizioni, di prendere la decisione di porre termine alla propria esistenza tramite l'interruzione di tale trattamento, non si vede la ragione per la quale la stessa persona, a determinate condizioni, non possa ugualmente decidere di concludere la propria esistenza con l'aiuto di altri.

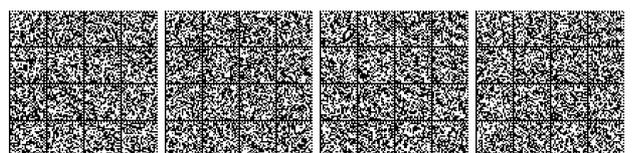
La conclusione è dunque che entro lo specifico ambito considerato, il divieto assoluto di aiuto al suicidio finisce per limitare ingiustificatamente nonché irragionevolmente la libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, scaturente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., imponendogli in ultima analisi un'unica modalità per congedarsi dalla vita.

2.4.- Con la stessa ordinanza n. 207 del 2018, questa Corte ha ritenuto, peraltro, di non poter porre rimedio - «almeno allo stato» - «al riscontrato vulnus», tramite una pronuncia meramente ablativa, riferita ai pazienti che versino nelle condizioni sopra indicate. Una simile soluzione avrebbe, infatti, generato il pericolo di lesione di altri valori costituzionalmente protetti, lasciando «del tutto priva di disciplina legale la prestazione di aiuto materiale ai pazienti in tali condizioni, in un ambito ad altissima sensibilità etico-sociale e rispetto al quale vanno con fermezza preclusi tutti i possibili abusi».

In assenza di una specifica disciplina della materia, infatti, «qualsiasi soggetto - anche non esercente una professione sanitaria - potrebbe lecitamente offrire, a casa propria o a domicilio, per spirito filantropico o a pagamento, assistenza al suicidio a pazienti che lo desiderino, senza alcun controllo ex ante sull'effettiva sussistenza, ad esempio, della loro capacità di autodeterminarsi, del carattere libero e informato della scelta da essi espressa e dell'irreversibilità della patologia da cui sono affetti». Conseguenze, quelle ora indicate, delle quali «questa Corte non può non farsi carico» (ordinanza n. 207 del 2018).

Una regolazione della materia, intesa ad evitare simili scenari, gravidi di pericoli per la vita di persone in situazione di vulnerabilità, è suscettibile peraltro di investire plurimi profili, ciascuno dei quali, a sua volta, variamente declinabile sulla base di scelte discrezionali: «come, ad esempio, le modalità di verifica medica della sussistenza dei presupposti in presenza dei quali una persona possa richiedere l'aiuto, la disciplina del relativo "processo medicalizzato", l'eventuale riserva esclusiva di somministrazione di tali trattamenti al servizio sanitario nazionale, la possibilità di una obiezione di coscienza del personale sanitario coinvolto nella procedura».

La disciplina potrebbe essere inoltre «introdotta, anziché mediante una mera modifica della disposizione penale di cui all'art. 580 cod. pen., in questa sede censurata, inserendo la disciplina stessa nel contesto della legge n. 219 del 2017 e del suo spirito, in modo da inscrivere anche questa opzione nel quadro della "relazione di cura e di fiducia tra paziente e medico", opportunamente valorizzata dall'art. 1 della legge medesima» (ordinanza n. 207 del 2018). Potrebbe prospettarsi, ancora, l'esigenza di «introdurre una disciplina *ad hoc* per le vicende pregresse», anch'essa variamente calibrabile.



Deve quindi, infine, essere sottolineata l'esigenza di adottare opportune cautele affinché «l'opzione della somministrazione di farmaci in grado di provocare entro un breve lasso di tempo la morte del paziente non comporti il rischio di alcuna prematura rinuncia, da parte delle strutture sanitarie, a offrire sempre al paziente medesimo concrete possibilità di accedere a cure palliative diverse dalla sedazione profonda continua, ove idonee a eliminare la sua sofferenza [...] in accordo con l'impegno assunto dallo Stato con la citata legge n. 38 del 2010». Il coinvolgimento in un percorso di cure palliative deve costituire, infatti, «un pre-requisito della scelta, in seguito, di qualsiasi percorso alternativo da parte del paziente» (come già prefigurato dall'ordinanza n. 207 del 2018).

Peraltro, nel parere del 18 luglio 2019 («Riflessioni bioetiche sul suicidio medicalmente assistito»), il Comitato nazionale per la bioetica, pur nella varietà delle posizioni espresse sulla legalizzazione del suicidio medicalmente assistito, ha sottolineato, all'unanimità, che la necessaria offerta effettiva di cure palliative e di terapia del dolore - che oggi sconta «molti ostacoli e difficoltà, specie nella disomogeneità territoriale dell'offerta del SSN, e nella mancanza di una formazione specifica nell'ambito delle professioni sanitarie» - dovrebbe rappresentare, invece, «una priorità assoluta per le politiche della sanità».

Si cadrebbe, altrimenti, nel paradosso di non punire l'aiuto al suicidio senza avere prima assicurato l'effettività del diritto alle cure palliative.

2.5.- Questa Corte ha rilevato, da ultimo, come, in casi simili, essa abbia dichiarato l'inammissibilità della questione sollevata, accompagnandola con un monito al legislatore per l'introduzione della disciplina necessaria a rimuovere il vulnus costituzionale: pronuncia alla quale, ove il monito fosse rimasto senza riscontro, ha fatto seguito, di norma, una declaratoria di incostituzionalità.

Tale soluzione è stata ritenuta, tuttavia, non percorribile nella specie.

La ricordata tecnica decisoria ha «l'effetto di lasciare in vita - e dunque esposta a ulteriori applicazioni, per un periodo di tempo non preventivabile - la normativa non conforme a Costituzione. La eventuale dichiarazione di incostituzionalità conseguente all'accertamento dell'inerzia legislativa presuppone, infatti, che venga sollevata una nuova questione di legittimità costituzionale, la quale può, peraltro, sopravvenire anche a notevole distanza di tempo dalla pronuncia della prima sentenza di inammissibilità, mentre nelle more la disciplina in discussione continua ad operare. Un simile effetto non può considerarsi consentito nel caso in esame, per le sue peculiari caratteristiche e per la rilevanza dei valori da esso coinvolti» (ordinanza n. 207 del 2018).

Questa Corte ha ritenuto, quindi, di dover procedere in altro modo. Facendo leva sui «propri poteri di gestione del processo costituzionale», ha fissato, cioè, una nuova udienza di trattazione delle questioni, a undici mesi di distanza (segnatamente, al 24 settembre 2019): udienza in esito alla quale avrebbe potuto essere valutata l'eventuale sopravvenienza di una legge regolatrice della materia in conformità alle segnalate esigenze di tutela.

In questo modo, si è lasciata al Parlamento la possibilità di assumere le necessarie decisioni rimesse alla sua discrezionalità, ma si è evitato che, nel frattempo, la norma potesse trovare applicazione. Il giudizio *a quo* è rimasto, infatti, sospeso.

3.- Deve però ora prendersi atto di come nessuna normativa in materia sia sopravvenuta nelle more della nuova udienza. Né, d'altra parte, l'intervento del legislatore risulta imminente.

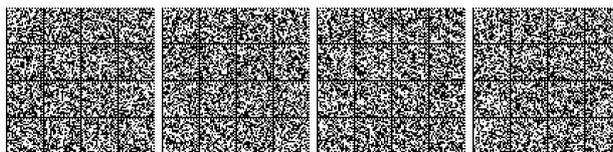
I plurimi progetti di legge pure presentati in materia, di vario taglio, sono rimasti, infatti, tutti senza seguito.

Il relativo esame - iniziato presso la Camera dei deputati, quanto alle proposte di legge A.C. 1586 e abbinate - si è, infatti, arrestato alla fase della trattazione in commissione, senza che sia stato possibile addivenire neppure all'adozione di un testo unificato.

4.- In assenza di ogni determinazione da parte del Parlamento, questa Corte non può ulteriormente esimersi dal pronunciare sul merito delle questioni, in guisa da rimuovere il vulnus costituzionale già riscontrato con l'ordinanza n. 207 del 2018.

Non è a ciò d'ostacolo la circostanza che - per quanto rilevato nella medesima ordinanza e come poco sopra ricordato - la decisione di illegittimità costituzionale faccia emergere specifiche esigenze di disciplina che, pur suscettibili di risposte differenziate da parte del legislatore, non possono comunque sia essere disattese.

Il rinvio disposto all'esito della precedente udienza risponde, infatti, con diversa tecnica, alla stessa logica che ispira, nella giurisprudenza di questa Corte, il collaudato meccanismo della «doppia pronuncia» (sentenza di inammissibilità «con monito» seguita, in caso di mancato recepimento di quest'ultimo, da declaratoria di incostituzionalità). Decorso un congruo periodo di tempo, l'esigenza di garantire la legalità costituzionale deve, comunque sia, prevalere su quella di lasciare spazio alla discrezionalità del legislatore per la compiuta regolazione della materia, alla quale spetta la priorità.



Come più volte si è avuto modo di rilevare, «posta di fronte a un vulnus costituzionale, non sanabile in via interpretativa - tanto più se attinente a diritti fondamentali - la Corte è tenuta comunque a porvi rimedio» (sentenze n. 162 del 2014 e n. 113 del 2011; analogamente sentenza n. 96 del 2015). Occorre, infatti, evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale: e ciò «specie negli ambiti, come quello penale, in cui è più impellente l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali, incisi dalle scelte del legislatore» (sentenza n. 99 del 2019).

Risalente, nella giurisprudenza di questa Corte, è l'affermazione per cui non può essere ritenuta preclusiva della declaratoria di illegittimità costituzionale delle leggi la carenza di disciplina - reale o apparente - che da essa può derivare, in ordine a determinati rapporti (sentenza n. 59 del 1958). Ove, però, i vuoti di disciplina, pure in sé variamente colmabili, rischiano di risolversi a loro volta - come nel caso di specie - in una menomata protezione di diritti fondamentali (suscettibile anch'essa di protrarsi nel tempo, nel perdurare dell'inerzia legislativa), questa Corte può e deve farsi carico dell'esigenza di evitarli, non limitandosi a un annullamento "secco" della norma incostituzionale, ma ricavando dalle coordinate del sistema vigente i criteri di riempimento costituzionalmente necessari, ancorché non a contenuto costituzionalmente vincolato, fin tanto che sulla materia non intervenga il Parlamento (in questo senso, sentenze n. 40 del 2019, n. 233 e 222 del 2018 e n. 236 del 2016).

5.- Ciò posto, per quanto attiene ai contenuti della presente decisione, questa Corte ha già puntualmente individuato, nell'ordinanza n. 207 del 2018, le situazioni in rapporto alle quali l'indiscriminata repressione penale dell'aiuto al suicidio, prefigurata dall'art. 580 cod. pen., entra in frizione con i precetti costituzionali evocati. Si tratta in specie - come si è detto - dei casi nei quali venga agevolata l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella trova intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli.

Quanto, poi, all'esigenza di evitare che la sottrazione pura e semplice di tale condotta alla sfera di operatività della norma incriminatrice dia luogo a intollerabili vuoti di tutela per i valori protetti, generando il pericolo di abusi «per la vita di persone in situazioni di vulnerabilità» (ordinanza n. 207 del 2018), già più volte questa Corte, in passato, si è fatta carico dell'esigenza di scongiurare esiti similari: in particolare, subordinando la non punibilità dei fatti che venivano di volta in volta in rilievo al rispetto di specifiche cautele, volte a garantire - nelle more dell'intervento del legislatore - un controllo preventivo sull'effettiva esistenza delle condizioni che rendono lecita la condotta.

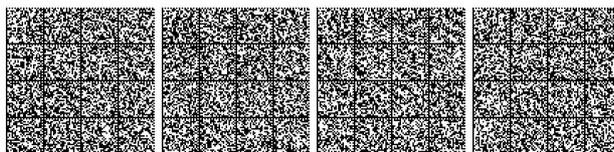
Ciò è avvenuto, ad esempio, in materia di aborto, con la sentenza n. 27 del 1975 (la quale dichiarò illegittimo l'art. 546 cod. pen., nella parte in cui non prevedeva che la gravidanza potesse essere interrotta quando l'ulteriore gestazione implicasse «danno, o pericolo, grave, medicalmente accertato nei sensi di cui in motivazione e non altrimenti evitabile, per la salute della madre»); ovvero, più di recente, in materia di procreazione medicalmente assistita, con le sentenze n. 96 e n. 229 del 2015 (le quali hanno dichiarato illegittime, rispettivamente, le disposizioni che negavano l'accesso alle relative tecniche alle coppie fertili portatrici di gravi malattie genetiche, trasmissibili al nascituro, «accertate da apposite strutture pubbliche», e la disposizione che puniva ogni forma di selezione eugenetica degli embrioni, senza escludere le condotte di selezione volte a evitare l'impianto nell'utero della donna di embrioni affetti da gravi malattie genetiche trasmissibili accertate nei predetti modi).

Nell'odierno frangente, peraltro, un preciso «punto di riferimento» (sentenza n. 236 del 2016) già presente nel sistema - utilizzabile ai fini considerati, nelle more dell'intervento del Parlamento - è costituito dalla disciplina racchiusa negli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017: disciplina più volte richiamata, del resto, nella stessa ordinanza n. 207 del 2018.

La declaratoria di incostituzionalità attiene, infatti, in modo specifico ed esclusivo all'aiuto al suicidio prestato a favore di soggetti che già potrebbero alternativamente lasciarsi morire mediante la rinuncia a trattamenti sanitari necessari alla loro sopravvivenza, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge ora citata: disposizione che, inserendosi nel più ampio tessuto delle previsioni del medesimo articolo, prefigura una "procedura medicalizzata" estensibile alle situazioni che qui vengono in rilievo.

Il riferimento a tale procedura - con le integrazioni di cui si dirà in seguito - si presta a dare risposta a buona parte delle esigenze di disciplina poste in evidenza nell'ordinanza n. 207 del 2018.

Ciò vale, anzitutto, con riguardo alle «modalità di verifica medica della sussistenza dei presupposti in presenza dei quali una persona possa richiedere l'aiuto». Mediante la procedura in questione è, infatti, già possibile accertare la capacità di autodeterminazione del paziente e il carattere libero e informato della scelta espressa. L'art. 1, comma 5, della legge n. 219 del 2017 riconosce, infatti, il diritto all'interruzione dei trattamenti di sostegno vitale in corso alla persona «capace di agire» e stabilisce che la relativa richiesta debba essere espressa nelle forme previste dal precedente comma 4 per il consenso informato. La manifestazione di volontà deve essere, dunque, acquisita «nei modi e con gli



strumenti più consoni alle condizioni del paziente» e documentata «in forma scritta o attraverso videoregistrazioni o, per la persona con disabilità, attraverso dispositivi che le consentano di comunicare», per poi essere inserita nella cartella clinica. Ciò, «[f]erma restando la possibilità per il paziente di modificare la propria volontà»: il che, peraltro, nel caso dell'aiuto al suicidio, è insito nel fatto stesso che l'interessato conserva, per definizione, il dominio sull'atto finale che innesca il processo letale.

Lo stesso art. 1, comma 5, prevede, altresì, che il medico debba prospettare al paziente «le conseguenze di tale decisione e le possibili alternative», promovendo «ogni azione di sostegno al paziente medesimo, anche avvalendosi dei servizi di assistenza psicologica». In questo contesto, deve evidentemente darsi conto anche del carattere irreversibile della patologia: elemento indicato nella cartella clinica e comunicato dal medico quando avvisa il paziente circa le conseguenze legate all'interruzione del trattamento vitale e sulle «possibili alternative». Lo stesso deve dirsi per le sofferenze fisiche o psicologiche: il promovimento delle azioni di sostegno al paziente, comprensive soprattutto delle terapie del dolore, presuppone una conoscenza accurata delle condizioni di sofferenza.

Il riferimento a tale disciplina implica, d'altro canto, l'inerenza anche della materia considerata alla relazione tra medico e paziente.

Quanto all'esigenza di coinvolgimento dell'interessato in un percorso di cure palliative, l'art. 2 della legge n. 219 del 2017 prevede che debba essere sempre garantita al paziente un'appropriate terapia del dolore e l'erogazione delle cure palliative previste dalla legge n. 38 del 2010 (e da questa incluse, come già ricordato, nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza). Tale disposizione risulta estensibile anch'essa all'ipotesi che qui interessa: l'accesso alle cure palliative, ove idonee a eliminare la sofferenza, spesso si presta, infatti, a rimuovere le cause della volontà del paziente di congedarsi dalla vita.

Similmente a quanto già stabilito da questa Corte con le citate sentenze n. 229 e n. 96 del 2015, la verifica delle condizioni che rendono legittimo l'aiuto al suicidio deve restare peraltro affidata - in attesa della declinazione che potrà darne il legislatore - a strutture pubbliche del servizio sanitario nazionale. A queste ultime spetterà altresì verificare le relative modalità di esecuzione, le quali dovranno essere evidentemente tali da evitare abusi in danno di persone vulnerabili, da garantire la dignità del paziente e da evitare al medesimo sofferenze.

La delicatezza del valore in gioco richiede, inoltre, l'intervento di un organo collegiale terzo, munito delle adeguate competenze, il quale possa garantire la tutela delle situazioni di particolare vulnerabilità. Nelle more dell'intervento del legislatore, tale compito è affidato ai comitati etici territorialmente competenti. Tali comitati - quali organismi di consultazione e di riferimento per i problemi di natura etica che possano presentarsi nella pratica sanitaria - sono, infatti, investiti di funzioni consultive intese a garantire la tutela dei diritti e dei valori della persona in confronto alle sperimentazioni cliniche di medicinali o, amplius, all'uso di questi ultimi e dei dispositivi medici (art. 12, comma 10, lettera c, del d.l. n. 158 del 2012; art. 1 del decreto del Ministro della salute 8 febbraio 2013, recante «Criteri per la composizione e il funzionamento dei comitati etici»): funzioni che coinvolgono specificamente la salvaguardia di soggetti vulnerabili e che si estendono anche al cosiddetto uso compassionevole di medicinali nei confronti di pazienti affetti da patologie per le quali non siano disponibili valide alternative terapeutiche (artt. 1 e 4 del decreto del Ministro della salute 7 settembre 2017, recante «Disciplina dell'uso terapeutico di medicinale sottoposto a sperimentazione clinica»).

6.- Quanto, infine, al tema dell'obiezione di coscienza del personale sanitario, vale osservare che la presente declaratoria di illegittimità costituzionale si limita a escludere la punibilità dell'aiuto al suicidio nei casi considerati, senza creare alcun obbligo di procedere a tale aiuto in capo ai medici. Resta affidato, pertanto, alla coscienza del singolo medico scegliere se prestarsi, o no, a esaudire la richiesta del malato.

7.- I requisiti procedurali dianzi indicati, quali condizioni per la non punibilità dell'aiuto al suicidio prestato a favore di persone che versino nelle situazioni indicate analiticamente nel precedente punto 2.3., valgono per i fatti successivi alla pubblicazione della presente sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

In quanto enucleate da questa Corte solo con la presente sentenza, in attesa dell'intervento del legislatore, le condizioni procedurali in questione non possono essere richieste, tal quali, in rapporto ai fatti anteriormente commessi, come quello oggetto del giudizio *a quo*, che precede la stessa entrata in vigore della legge n. 219 del 2017. Rispetto alle vicende pregresse, infatti, le condizioni in parola non risulterebbero, in pratica, mai puntualmente soddisfatte.

Ciò impone una diversa scansione del contenuto della pronuncia sul piano temporale.

Riguardo ai fatti anteriori la non punibilità dell'aiuto al suicidio rimarrà subordinata, in specie, al fatto che l'agevolazione sia stata prestata con modalità anche diverse da quelle indicate, ma idonee comunque sia a offrire garanzie sostanzialmente equivalenti.



Occorrerà dunque che le condizioni del richiedente che valgono a rendere lecita la prestazione dell'aiuto - patologia irreversibile, grave sofferenza fisica o psicologica, dipendenza da trattamenti di sostegno vitale e capacità di prendere decisioni libere e consapevoli - abbiano formato oggetto di verifica in ambito medico; che la volontà dell'interessato sia stata manifestata in modo chiaro e univoco, compatibilmente con quanto è consentito dalle sue condizioni; che il paziente sia stato adeguatamente informato sia in ordine a queste ultime, sia in ordine alle possibili soluzioni alternative, segnatamente con riguardo all'accesso alle cure palliative ed, eventualmente, alla sedazione profonda continua. Requisiti tutti la cui sussistenza dovrà essere verificata dal giudice nel caso concreto.

8.- L'art. 580 cod. pen. deve essere dichiarato, dunque, costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017 - ovvero, quanto ai fatti anteriori alla pubblicazione della presente sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, con modalità equivalenti nei sensi dianzi indicati -, agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente.

L'ulteriore questione sollevata in via principale per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 2 e 8 CEDU, resta assorbita.

Parimente assorbite restano le questioni subordinate, attinenti alla misura della pena.

9.- Questa Corte non può fare a meno, peraltro, di ribadire con vigore l'auspicio che la materia formi oggetto di sollecita e compiuta disciplina da parte del legislatore, conformemente ai principi precedentemente enunciati.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento) - ovvero, quanto ai fatti anteriori alla pubblicazione della presente sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, con modalità equivalenti nei sensi di cui in motivazione -, agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

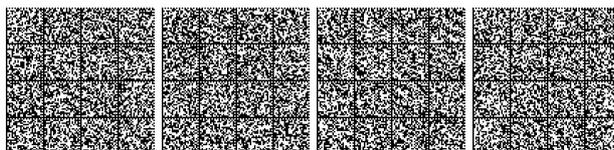
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 243

*Ordinanza 6 - 26 novembre 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Strutture socio-sanitarie per l'assistenza residenziale alle persone non autosufficienti - Istituzione e disciplina della residenza sanitaria assistenziale (RSA) - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Puglia 12 dicembre 2017, n. 53, artt. 3, commi 1, 2, 3, 4 e 6, 4, commi 1 e 2, e 7; legge della Regione Puglia 30 aprile 2018, n. 18, artt. 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lettera *m*), terzo e sesto, e 118.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1, 2, 3, 4 e 6; 4, commi 1 e 2; e 7 della legge della Regione Puglia 12 dicembre 2017, n. 53 (Riorganizzazione delle strutture socio-sanitarie pugliesi per l'assistenza residenziale alle persone non autosufficienti. Istituzione RSA ad alta, media e bassa intensità assistenziale), e degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 30 aprile 2018, n. 18, recante «Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2017, n. 53 (Riorganizzazione delle strutture socio-sanitarie pugliesi per l'assistenza residenziale alle persone non autosufficienti. Istituzione RSA ad alta, media intensità assistenziale)», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 9-13 febbraio e il 28 giugno-4 luglio 2018, depositati in cancelleria il 15 febbraio e il 3 luglio 2018, iscritti rispettivamente ai numeri 11 e 42 del registro ricorsi 2018 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 11 e 32, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nella camera di consiglio del 6 novembre 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 9-13 febbraio 2018, depositato il 15 febbraio 2018 e iscritto al reg. ric. n. 11 del 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1, 2, 3, 4 e 6; 4, commi 1 e 2; e 7 della legge della Regione Puglia 12 dicembre 2017, n. 53 (Riorganizzazione delle strutture socio-sanitarie pugliesi per l'assistenza residenziale alle persone non autosufficienti. Istituzione RSA ad alta, media e bassa intensità assistenziale), per contrasto, nel complesso, con gli artt. 97, 117, commi secondo, lettera *m*), terzo, in relazione all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e all'art. 30 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), e sesto, in relazione all'art. 3 delle Preleggi, e 118 della Costituzione;



che con successivo ricorso, notificato il 28 giugno-4 luglio 2018, depositato il 3 luglio 2018 e iscritto al reg. ric. n. 42 del 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 30 aprile 2018, n. 18, recante «Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2017, n. 53 (Riorganizzazione delle strutture socio-sanitarie pugliesi per l'assistenza residenziale alle persone non autosufficienti. Istituzione RSA ad alta, media intensità assistenziale)», modificativi, rispettivamente, degli artt. 2, 3 e 4 della legge reg. Puglia n. 53 del 2017, per contrasto, nel complesso, con gli artt. 97, 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, e 118 Cost., in relazione agli artt. 29 e 30, comma 1, lettere *a*) e *b*), del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», e all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 502 del 1992;

che la Regione Puglia non si è costituita in nessuno dei due giudizi;

che, nel corso dei giudizi, la legge reg. Puglia n. 53 del 2017, così come modificata dalla legge reg. Puglia n. 18 del 2018, è stata nuovamente modificata dalla legge della Regione Puglia 3 dicembre 2018, n. 53, recante «Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2017, n. 53 (Riorganizzazione delle strutture socio-sanitarie pugliesi per l'assistenza residenziale alle persone non autosufficienti. Istituzione RSA ad alta, media e bassa intensità assistenziale) e integrazioni alla legge regionale 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private)»;

che, sul presupposto dell'intervenuta modifica delle disposizioni regionali impugnate e in conformità alle delibere assunte dal Consiglio dei ministri nella seduta del 7 marzo 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, con due atti depositati il 27 marzo 2019, ha dichiarato di rinunciare ai ricorsi.

Considerato che i ricorsi promuovono questioni analoghe e che pertanto i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un unico provvedimento;

che in relazione a entrambi i ricorsi vi è stata rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri;

che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, in mancanza della costituzione della Regione resistente, comporta l'estinzione del processo (tra le molte, ordinanze n. 213, n. 202, n. 156, n. 152, n. 61 e n. 4 del 2019).

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,  
dichiara estinti i processi.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

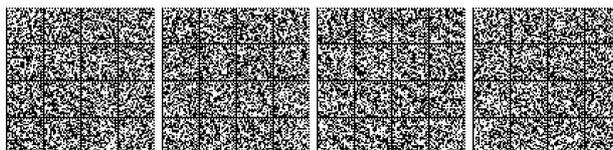
Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 244

*Ordinanza 6 - 26 novembre 2019*

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

**Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 88 del 2019 - Correzione.**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio per la correzione dell'errore materiale contenuto nella sentenza n. 88 del 19 febbraio-17 aprile 2019.

Udito nella camera di consiglio del 6 novembre 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

Considerato che nella sentenza n. 88 del 2019, al punto 11 del Considerato in diritto, è erroneamente citato l'art. 590-*bis* del codice penale, in luogo dell'art. 590-*quater* cod. pen.

Ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

Visto l'art. 32 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dispone che nella sentenza n. 88 del 2019 sia corretto il seguente errore materiale: al punto 11 del Considerato in diritto, le parole «590-bis» sono sostituite dalle parole «590-quater».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*Giovanni AMOROSO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190244



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 109

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 ottobre 2019*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Terza variazione di bilancio 2019-2021 - Disposizioni in materia di entrate tributarie e accantonamenti a carico della Regione a titolo di concorso alla finanza pubblica - Modifiche alla legge regionale n. 48 del 2018 - Stanziamento, in un apposito fondo di spesa, non impegnabile, negli anni 2019, 2020 e 2021, dell'importo delle risorse liberate ai sensi del combinato disposto dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 e dell'art. 1, comma 454, lettera c), della legge n. 228 del 2012 - Iscrizione e accertamento delle risorse relative all'anno 2018, non più dovute a titolo di accantonamenti, da restituire alla Sardegna entro l'anno 2019, in applicazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 6 del 2019.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Terza variazione di bilancio 2019-2021 - Disposizioni in materia di entrate tributarie e accantonamenti a carico della Regione a titolo di concorso alla finanza pubblica - Iscrizione e accertamento per l'anno 2019 di somma relativa alla quantificazione della compartecipazione al gettito delle ritenute e delle imposte sostitutive dei redditi di capitale maturata dal 2010 al 2016 per effetto della sentenza n. 194 del 2019 del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna - Iscrizione e accertamento di somma relativa alla restituzione del maggiore gettito della tassa automobilistica trattenuto con decreti ministeriali per gli anni 2010, 2011, 2012, 2013, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 2019 e del combinato disposto dell'art. 8 dello Statuto speciale e dell'art. 15 del decreto legislativo n. 114 del 2016.**

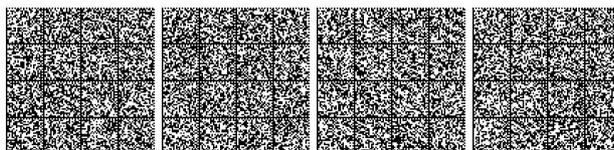
- Legge della Regione autonoma Sardegna 8 agosto 2019, n. 15 (Terza variazione di bilancio 2019-2021. Modifiche alla legge regionale n. 36 del 2013, alla legge regionale n. 8 del 2018, alla legge regionale n. 48 del 2018 e alla legge regionale n. 49 del 2018, disposizioni in materia di entrate tributarie e accantonamenti a carico della Regione, in materia di continuità territoriale aerea, politiche sociali, sport e disposizioni varie), art. 4.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato codice fiscale 80224030587, fax 0696514000 e PEC per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it nei cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Sardegna, in persona del Presidente della Regione *pro tempore*, domiciliato per la carica presso la sede della Regione in Cagliari, viale Trento n. 69 cap 09123 per l'impugnazione dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna 8 agosto 2019, n. 15 pubblicata sul B.U.R n. 36 del 16 agosto 2019, recante: «Terza variazione di bilancio 2019/2021. Modifiche alla legge regionale n. 36 del 2013, alla legge regionale n. 8 del 2018, alla legge regionale n. 48 del 2018 e alla legge regionale n. 49 del 2018, disposizioni in materia di entrate tributarie e accantonamenti a carico della Regione, in materia di continuità territoriale aerea, politiche sociali, sport e disposizioni varie», come da delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta del 10 ottobre 2019.

*Fatto*

In data 16 agosto 2019 è stata pubblicata sul B.U.R. della Regione Sardegna la legge regionale 8 agosto 2019, n. 15, intitolata: «Terza variazione di bilancio 2019/2021. Modifiche alla legge regionale n. 36 del 2013, alla legge regionale n. 8 del 2018, alla legge regionale n. 48 del 2018 e alla legge regionale n. 49 del 2018, disposizioni in materia di entrate tributarie e accantonamenti a carico della Regione, in materia di continuità territoriale aerea, politiche sociali, sport e disposizioni varie.».



Premesso che ai sensi dello statuto regionale sardo la Regione esercita la propria potestà legislativa «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica», si osserva che numerose disposizioni della predetta legge regionale appaiono costituzionalmente illegittime per i seguenti

### Motivi

*1. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2 e 3 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione in relazione alle disposizioni ed ai principi di armonizzazione contabile dettati dal decreto legislativo n. 118 del 2011.*

L'art. 4, comma 2: prevede la sostituzione dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 3 della legge regionale n. 48 del 2018. In particolare:

al nuovo comma 2 prevede — in attesa dell'accordo in materia di finanza pubblica con lo Stato — lo stanziamento in apposito capitolo di spesa non impegnabile dell'importo di euro 285,309 milioni per ciascuno degli anni dal 2019 al 2021, corrispondente alle «risorse liberate ai sensi del combinato disposto dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, e dell'art. 1, comma 454, lettera c) della legge 24 dicembre 2012, n. 228». Al riguardo, non si comprende il richiamo al combinato disposto delle due norme sopra citate in quanto il contributo alla finanza pubblica previsto a carico della Regione nelle more dell'accordo con lo Stato ex art. 1, comma 875, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, pari a complessivi 536 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2021, è un nuovo contributo, anche se mantiene sostanzialmente inalterato il livello di concorso alla finanza pubblica previsto dalla legislazione previgente. Pertanto, si ritiene che fino alla definizione dell'accordo con lo Stato non si rinverranno risorse liberate da iscrivere in bilancio regionale, seppure accantonate in apposito fondo;

al nuovo comma 3 dispone che «le risorse relative all'anno 2018, pari a euro 285.309.000, non più dovute a titolo di accantonamenti in forza del combinato disposto di cui al comma 2, da restituire alla Sardegna entro l'anno 2019 in applicazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 6 del 2019, sono iscritte ed accertate dalla Regione in forza dei suddetti titoli e sono destinate nel 2019, per una quota fino ad euro 244.646.400,00, alla definitiva copertura del disavanzo ancora da ripianare, registrato nel rendiconto della Regione, derivante dalle perdite del sistema sanitario regionale [...] mentre la restante quota è accantonata in apposito fondo non impegnabile e destinata al ripiano anticipato del disavanzo per il quale le norme vigenti consentono il ripiano pluriennale». Al riguardo, si ritiene che in assenza di accordo non sussista idoneo titolo giuridico per rivendicare la restituzione dell'importo di euro 285.309.000, accantonato nell'anno 2018, e procedere al relativo accertamento nel bilancio regionale.

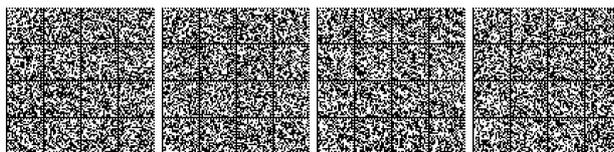
In particolare, la Corte costituzionale con la sentenza n. 77 del 2015, nel circoscrivere temporalmente l'efficacia del predetto art. 16, comma 3, ha affermato che per effetto dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, il contributo prescritto a carico delle autonomie speciali, e con esso l'accantonamento, avrebbe cessato di essere dovuto nel 2017. Tale limite temporale è stato successivamente prorogato all'anno 2018 dall'art. 1, comma 415 della legge di stabilità 2015 intervenuto sull'alinea dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012.

Per l'anno 2018, in attuazione della predetta normativa, il Ministero dell'economia e delle finanze ha adottato il decreto «Riparto del contributo alla finanza pubblica tra le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento per l'anno 2018» sulla base del quale ha provveduto ad accantonare per la Regione Sardegna l'importo di euro 285 milioni.

Considerato che la Consulta ha proceduto con lo scrutinio di costituzionalità della disposizione nella formulazione originariamente impugnata, si può legittimamente ritenere che la Corte, con la sentenza n. 77/2015, non abbia escluso l'accantonamento per l'anno 2017 e, di conseguenza, per l'anno 2018.

Al contrario, si ritiene che codesta ecc.ma Corte si sia limitata a sottolineare la necessità di assicurare un limite temporale nel rispetto del quale l'accantonamento è dovuto. Pertanto, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha ritenuto applicabile il predetto accantonamento nell'anno 2018, in quanto l'ulteriore proroga di un anno prevista dalla legge di stabilità 2015, rimanendo immutata la lettera c) del citato comma 454, è comunque rispettosa del principio costituzionale della delimitazione temporale.

Inoltre, codesta ecc.ma Corte con la sentenza n. 127/2016 ha messo in chiaro che il dispiegarsi degli effetti finanziari degli accantonamenti ha un orizzonte temporale fissato al 2018 («... l'accantonamento rispetta anche il requisito della transitorietà, in quanto temporalmente limitato al 2018. Tale termine riflette l'orizzonte temporale già previsto dal legislatore per il raggiungimento di obiettivi in termini di competenza eurocompatibile...»).



Con riferimento alla sentenza n. 6/2019 si precisa che l'ambito oggettivo del giudicato riguardava esclusivamente l'illegittimità dell'art. 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017 avente ad oggetto il riconoscimento di un contributo di euro 15 milioni per l'anno 2019 a favore della ricorrente, nelle more della ridefinizione dei rapporti finanziari Stato-Regione, «anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità». Al riguardo, codesta ecc.ma Corte, ai fini della complessiva ridefinizione dei rapporti finanziari Stato-Regione Sardegna, ha enucleato dei criteri-guida, tra i quali: dimensione della finanza della Regione rispetto alta finanza pubblica; funzioni effettivamente esercitate e i relativi oneri; svantaggi strutturali permanenti; costi dell'insularità e livelli di reddito *pro capite*; finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

In ogni caso, il riconoscimento di ragionevoli contributi diretti al superamento del «problema insularità», non immediatamente quantificabili in quanto determinati secondo i sopra citati criteri, non inficia *tout court* l'accantonamento operato per l'anno 2018 e pertanto, non può costituire titolo né per l'accertamento di un credito liquido ed esibibile nell'ammontare di euro 285.309.000, né tanto meno per richiedere la restituzione di un importo dovuto all'erario nell'ambito del perseguimento degli obiettivi nazionali di finanza pubblica. Piuttosto, la quantificazione dei predetti contributi deve essere oggetto di confronto tra Stato e Regione e trovare la propria soluzione con il metodo pattizio, come più volte sottolineato da codesta Corte costituzionale, tenuto conto che la concreta applicazione di criteri sopra elencati presenta difficoltà connesse alla possibilità di tradurre gli stessi in termini finanziari comparabili.

Si evidenzia, inoltre, che è attualmente pendente, innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, il giudizio proposto dalla Regione autonoma Sardegna contro il Ministero dell'economia e delle finanze avverso il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 28 marzo 2018 di riparto del contributo alla finanza pubblica tra le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano per l'anno 2018. Tale giudizio rappresenta il presupposto logico e giuridico per l'eventuale accertamento della millantata pretesa creditoria della Regione pari a euro 285.309.000 e, pertanto, non si può allo stato attuale configurare in capo alla Regione alcun idoneo presupposto giuridico per procedere all'accertamento in bilancio delle risorse relative all'accantonamento 2018. Altresi, risulta pendente anche il ricorso *ex 702-bis* del codice di procedura civile dinanzi al Tribunale civile di Cagliari con il quale la Regione Sardegna chiede l'accertamento del diritto di credito e la contestuale condanna al pagamento da parte dell'erario dei contributi alla finanza pubblica di euro 285.309.000, *ex art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95/2012* relativi all'anno 2018.

Conseguentemente, l'iscrizione e l'accertamento delle risorse in parola nel bilancio regionale, difettando del necessario titolo giuridico, sono configurabili come operazioni contabili contrarie alla disciplina armonizzata prevista dal decreto legislativo n. 118 del 2011, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

*2. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 3 e 4, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione in relazione all'art. 53 del decreto legislativo n. 118/2011, con l'art. 81 della Costituzione e con l'art. 3 dello statuto speciale della Regione Sardegna.*

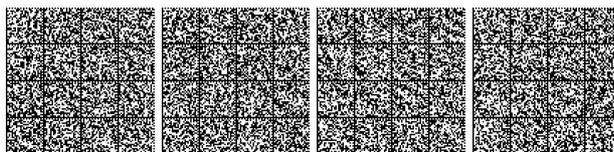
L'art. 4, comma 3 prevede l'iscrizione e l'accertamento in bilancio della somma di euro 78.631.027,39 relativa alla quantificazione della compartecipazione al gettito delle ritenute e delle imposte sostitutive dei redditi di capitale maturata dal 2010 al 2016 per effetto della sentenza n. 194 del 2019 del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna.

Al riguardo, si segnala che il Ministero dell'economia e delle finanze ha presentato ricorso in appello dinanzi al Consiglio di Stato in data 4 ottobre 2019. Nelle more del giudizio pendente, il previsto accertamento da parte della Regione non trova una corrispondente spesa nel bilancio statale.

L'art. 4, comma 4 a sua volta dispone l'iscrizione e l'accertamento della somma di euro 12.869.701,65, relativa alla restituzione del maggior gettito della tassa automobilistica trattenuto con i decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Dipartimento della funzione pubblica del 16 marzo 2015 per l'anno 2010 e 2011, del 21 settembre 2016 per l'anno 2012, dell'8 maggio 2017 per l'anno 2013, per effetto della sentenza n. 31 del 2019 di codesta ecc.ma Corte e del combinato disposto dell'art. 8 dello statuto speciale e dell'art. 15 del decreto legislativo n. 114 del 9 giugno 2016 (norme di attuazione).

Relativamente alla prevista restituzione del maggior gettito per gli anni 2010 e 2011, la stessa è illegittima in quanto i relativi decreti ministeriali si sono perfezionati anteriormente all'emanazione del decreto legislativo n. 114 del 9 giugno 2016 e, pertanto, le predette annualità non rientrano nell'ambito applicativo del combinato disposto dello Statuto e delle norme di attuazione richiamate.

Sul punto, la citata sentenza n. 31 del 2019 di codesta ecc.ma Corte, nel richiamare il principio della successione delle leggi nel tempo, ha dichiarato illegittime esclusivamente le riserve applicate per gli anni 2012 e 2013, in quanto i decreti ministeriali da cui discendono (datati 21 settembre 2016 e 8 maggio 2017) sono successivi all'entrata in vigore delle norme di attuazione statutaria. Pertanto, l'attribuzione del maggior gettito allo Stato per gli anni 2010 e 2011, esulando dall'ambito applicativo della sentenza, rappresenta una situazione giuridica che può definirsi ormai esaurita, consolidata ed intangibile.



Ne consegue che anche in questo caso la Regione non dispone di alcun titolo giuridico per procedere all'accertamento delle tasse auto relative agli anni 2010 e 2011 e, pertanto, la prevista restituzione, fondata su un credito che difetta dei requisiti richiesti dalla disciplina armonizzata, contrasta con l'art. 53 del decreto legislativo n. 118 del 2011 e, quindi con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Premesso quanto sopra, le disposizioni in esame, carenti dei requisiti giuridici per l'accertamento delle entrate, non costituiscono idonea copertura finanziaria agli oneri derivanti dalla legge in oggetto, in contrasto con l'art. 81, terzo comma della Costituzione.

Le disposizioni regionali sono in contrasto, altresì, con l'art. 3 dello statuto speciale per la Regione Sardegna, legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, che impone alla Regione il rispetto della Costituzione, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Si ritiene, pertanto, di dover impugnare le disposizioni di legge in esame, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

*P.Q.M.*

*Per quanto sopra esposto, si chiede che voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare l'art. 4 della legge della Regione Sardegna 8 agosto 2019, n. 15 pubblicata sul B.U.R n. 36 del 16 agosto 2019, recante: «Terza variazione di bilancio 2019/2021. Modifiche alla legge regionale n. 36 del 2013, alla legge regionale n. 8 del 2018, alla legge regionale n. 48 del 2018 e alla legge regionale n. 49 del 2018, disposizioni in materia di entrate tributarie e accantonamenti a carico della Regione, in materia di continuità territoriale aerea, politiche sociali, sport e disposizioni varie», come da delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta del 10 ottobre 2019.*

Con l'originale del ricorso si depositeranno:

1. copia della legge regionale Sardegna n. 15 del 2019;
2. estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 10 ottobre 2019.

Roma, 15 ottobre 2019

*Il Vice Avvocato Generale dello Stato: PIGNATONE*

19C00326

N. 110

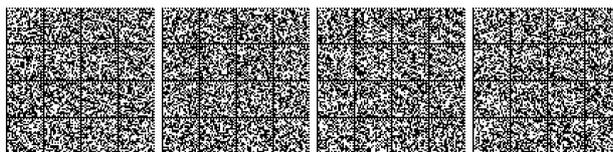
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 ottobre 2019  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di autonomie locali - Norme in materia di stabilizzazione del personale precario - Riconoscimento del reclutamento di personale, eseguito con le procedure previste dalle leggi regionali specificatamente individuate, come requisito utile ai fini dell'applicazione dell'articolo 20, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 75 del 2017.**

- Legge regionale n. 37 del 2 ottobre 2018, art. 7, comma 1, lettera b) [*recte*: Legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 15 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di autonomie locali), art. 3, comma 3].

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei Ministri rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, codice fiscale 80188230587, presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Sicilia, in persona del Presidente della Regione *pro tempore*, domiciliato per la carica presso la sede della Regione, Palazzo d'Orleans, piazza Indipendenza n. 21 - 90129 Palermo;



Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3 della legge della Regione Sicilia n. 15 pubblicata nel B.U.R. n. 37 del 9 agosto 2019, recante: «Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di autonomie locali, come da delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella seduta del 3 ottobre 2019».

In data 9 agosto 2018 è stata pubblicata nel B.U.R. n. 37 della Regione Sicilia, la legge intitolata: «Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di autonomie locali».

L'art. 3, comma 3 modifica la legge regionale n. 1/2019 (legge regionale 22 febbraio 2019, n. 1 intitolata: «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale»), sostituendone il comma 3 dell'art. 22.

In particolare l'art. 3, comma 3 della legge n. 15/2019, è così formulato:

«3. Il comma 3 dell'art. 22 della legge regionale 22 febbraio 2019, n. 1, è sostituito dal seguente:

«Il reclutamento con le procedure di cui alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, alla legge regionale 14 aprile 2006, n. 16, alla legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21, alla legge regionale 31 dicembre 2007, n. 27 e all'art. 12 della legge regionale 29 dicembre 2009, n. 13, per i lavoratori individuati dall'art. 34 della legge regionale 18 maggio 1996, n. 33, è requisito utile ai fini dell'applicazione dell'art. 20, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.».

In sostanza il combinato disposto dell'art. 3, comma 3 della legge n. 15/2019 e dell'art. 22, legge regionale n. 1/2019, contiene la disciplina relativa all'applicazione dell'art. 20, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo n. 75/2001 (intitolato: «Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni»), prevedendo che ai fini della legge suddetta sono utili i reclutamenti effettuati in base alle indicate leggi regionali.

Il Presidente del Consiglio ritiene che la disposizione contenuta nell'art. 3, comma 3 della legge regionale n. 15/2019 che sostituisce il comma 3 della legge regionale n. 1/2019 sia illegittima per contrasto con l'art. 117, terzo comma della Costituzione.

Pertanto si propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 della Costituzione. Inoltre, la disposizione regionale in esame eccede anche le competenze attribuite alla Regione Sicilia dallo Statuto speciale, approvato con R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, per i seguenti

#### MOTIVI

Come anticipato in premessa l'art. 3, comma 3 della legge regionale n. 15 del 6 agosto 2019, recante: «Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di autonomie locali», ha sostituito il comma 3 della legge regionale n. 1 del 22 febbraio 2019.

Il testo della suddetta disposizione è ora il seguente:

«3. Il reclutamento con le procedure di cui alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, alla legge regionale 14 aprile 2016, n. 16, alla legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21, alla legge regionale 31 dicembre 2007, n. 27 e all'art. 12 della legge regionale 29 dicembre 2009, n. 13, per i lavoratori individuati dall'art. 34 della legge regionale 18 maggio 1996, n. 33, è requisito utile ai fini dell'applicazione dell'art. 20, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.».

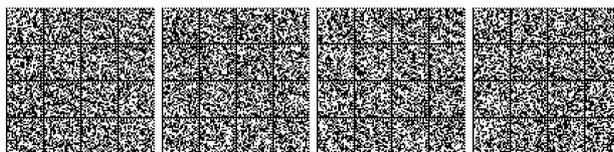
L'art. 20, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo n. 75 del 2017 (Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni), richiamato dalla disposizione normativa regionale, prevede quanto segue:

«1. Le amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, nel triennio 2018-2020, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'art. 6, comma 2, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che possiede tutti i seguenti requisiti:

*a*) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione o, in caso di amministrazioni comunali che esercitino funzioni in forma associata, anche presso le amministrazioni con servizi associati;

*b*) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione;

*c*) abbia maturato, al 31 dicembre 2017, alle dipendenze dell'amministrazione di cui alla lettera *a*) che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni.».



Prima di passare ad illustrare i motivi di censura che si intende sollevare avverso la legge regionale, occorre soffermarsi sulla normativa statale sopra richiamata, e segnatamente sull'art. 20 del decreto legislativo n. 75/2017.

Come posto in evidenza dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in sede di prassi applicativa (*cf.* circolare del 23 novembre 2017, n. 3/2017, intitolata: «Indirizzi operativi in materia di valorizzazione dell'esperienza professionale del personale con contratto di lavoro flessibile e superamento del precariato»), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 8 febbraio 2018, n. 32), le misure contenute nell'art. 20 del decreto legislativo n. 75/2017, introducono importanti novità rispetto a precedenti interventi legislativi in materia volti al superamento del precariato.

Le disposizioni menzionate, nell'ambito di una più generale riforma delle norme sul reclutamento delle amministrazioni pubbliche, mirano ad offrire tutela rispetto a forme di precariato protrattesi nel tempo, valorizzando, nel rispetto delle regole di cui all'art. 97 della Costituzione, le professionalità da tempo maturate e poste al servizio delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con i fabbisogni e le esigenze organizzative e funzionali di queste ultime.

Nella circolare n. 2/2017 (al punto 3.2.1) si pone in rilievo che i primi due commi dell'art. 20, costituiscono «i due pilastri portanti» della possibilità che hanno le amministrazioni di avviare procedure di reclutamento speciale transitorio per il triennio 2018-2020, possibilità condizionata al ricorrere delle condizioni poste dalla legge, tra le quali rientra quella prevista dal comma 1, lettera *b*) dell'art. 20: ossia che si tratti di personale «assunto a tempo determinato attingendo ad una graduatoria, a tempo determinato od indeterminato, riferita ad una procedura concorsuale – ordinaria, per esami e/o titoli, ovvero anche prevista in una normativa di legge – in relazione alle medesime attività svolte e intese come mansioni dell'area o categoria professionale di appartenenza, procedura anche espletata da amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione».

Ciò chiarito si può passare a valutare la disposizione introdotta dalla legge siciliana.

Infatti dal combinato disposto dell'art. 3, comma 3 della legge regionale n. 15 del 2019 e dell'art. 22, legge regionale n. 1/2019, emerge che la Regione Sicilia ha inteso considerare come requisito utile ai fini dell'applicazione dell'art. 20, comma 1, lettera *b*) del suddetto decreto legislativo 2017, n. 75, il reclutamento eseguito sulla base delle leggi regionali ivi menzionate.

Trattasi di leggi regionali emanate nell'arco temporale 1995/2009 e attinenti, in larga misura, alle procedure di inserimento lavorativo dei soggetti partecipanti ai progetti di utilità sociale, all'utilizzazione di lavoratori di aziende in crisi in progetti di pubblica utilità.

In particolare la legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 (intitolata: «Norme per l'inserimento lavorativo dei soggetti partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67, ed interventi per l'attuazione di politiche attive del lavoro») prevedeva, tra l'altro, all'art. 12 la possibilità di attuare progetti di utilità collettiva mediante personale assunto con contratto di diritto privato a tempo determinato e/o parziale che rientrasse tra le categorie indicate nell'art. 1, commi 2 e 3(1) utilmente inseriti nelle graduatorie provinciali e della massima occupazione (UPLMO).

La legge regionale del 14 aprile 2016, n. 16, (intitolata: «Recepimento del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380») non prevede alcuna forma di concorso.

La legge regionale del 29 dicembre 2003, n. 21, ha analogo contenuto.

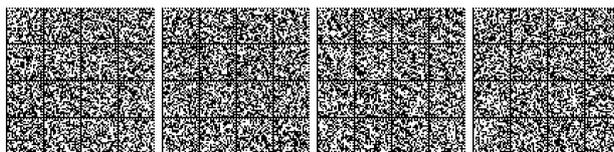
(1) L'art. 1 della legge regionale n. 85/1995, ai commi 2 e 3, prevede quanto segue:

Finalità e soggetti beneficiari.

1. La Regione, nell'ambito delle proprie competenze, e nel rispetto della vigente normativa statale e comunitaria, promuove e sostiene con misure straordinarie l'attivazione di politiche del lavoro finalizzate ad ampliare la base produttiva per creare nuove opportunità occupazionali

2. Le misure di cui al comma 1 si applicano prioritariamente ai soggetti che abbiano partecipato, per periodi complessivamente non inferiori a centottanta giorni ed in servizio alla data del 31 ottobre 1995, alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva disciplinati dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 e successive modificazioni ed integrazioni, al fine di recuperare e valorizzare le loro competenze e le loro capacità tecniche e professionali

3. Le stesse misure trovano applicazione nei confronti di coloro che abbiano partecipato alla realizzazione di progetti di utilità collettiva in qualità di coordinatori in possesso dei requisiti di cui al presente articolo, iscritti nella prima classe delle liste di collocamento e che abbiano mantenuto tale requisito sin dall'atto della prima assunzione nei progetti, nonché ai coordinatori soci-lavoratori di cooperative con rapporto di lavoro a part-time, purché in possesso dei requisiti previsti dal presente articolo.



La legge regionale del 31 dicembre 2007, n. 27, (intitolata: «Variazioni al bilancio della Regione ed al bilancio dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione Siciliana per l'anno finanziario 2007. Proroga interventi»).

La legge regionale del 29 dicembre 2009, n. 13, (intitolata: «Interventi finanziari urgenti per l'anno 2009 e disposizioni per l'occupazione. Autorizzazione per l'esercizio provvisorio per l'anno 2010»), all'art. 12 prevede finanziamenti per «progettualità da destinare a politiche attive del lavoro in contesti di particolare degrado sociale ed occupazionale».

Ora, la condizione alla quale l'art. 20 del decreto legislativo n. 75/2017, lettera b) subordina la stabilizzazione del precariato, è incentrata sull'essere detto personale reclutato con procedure concorsuali.

La disposizione regionale, nell'estendere il beneficio della stabilizzazione al personale di cui alle citate leggi regionali che non possiede il requisito sopra menzionato, amplia la sfera dei destinatari in violazione della normativa statale sopra richiamata.

Codesta Corte costituzionale, con sentenza n. 37 del 2016, ha precisato al riguardo che: «La possibilità di applicare le procedure di stabilizzazione, oltre che al personale regionale, anche a quello delle agenzie regionali, degli enti, dell'autorità di bacino e delle società *in house* della Regione Puglia, per come individuati nella disposizione medesima, indiscutibilmente amplia la platea dei fruitori che la disciplina statale di principio ha, invece, esclusivamente riferito all'apparato amministrativo delle regioni ed al relativo personale. Né possono valere a giustificare la scelta normativa regionale i rilievi svolti dalla resistente, nella memoria difensiva, secondo cui la lamentata estensione non sarebbe illegittima in quanto, per un verso, diretta al personale di organismi strumentali “dell'ente Regione” (...) e, sotto altro profilo, in quanto adottata in una situazione rispetto alla quale non sussisterebbe contrasto con le funzioni di coordinamento della finanza pubblica, trovando, in ogni caso, applicazione i previsti “vincoli assunzionali” ed il rispetto dei “tetti di spesa” per il personale previsti dalla vigente legislazione statale e regionale. È infatti, dirimente osservare, quanto al primo rilievo, che la semplice differenziazione soggettiva degli enti ai quali si riferisce il personale da stabilizzare è, di per sé, sufficiente a configurare la discrepanza della disposizione impugnata con la previsione statale di principio. Quanto al secondo rilievo, basterà osservare che l'illegittimità della scelta normativa regionale deriva direttamente ed immediatamente dallo “sconfinamento” delle potestà legislative regionali rispetto a quanto previsto dalla norma statale di principio, senza che, nella valutazione, vengano implicati profili di intrinseca compatibilità, od incompatibilità, di quella scelta con la correlativa disciplina di programmazione, finanziaria».

In definitiva, la disposizione regionale nel violare quanto disposto dalla normativa statale all'art. 20, comma 1, lettera b) del decreto legislativo n. 75 del 2017, si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, in materia di coordinamento della finanza pubblica. La disposizione regionale eccede anche le competenze attribuite alla Regione Sicilia dallo Statuto speciale, approvato con R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455.

*P.Q.M.*

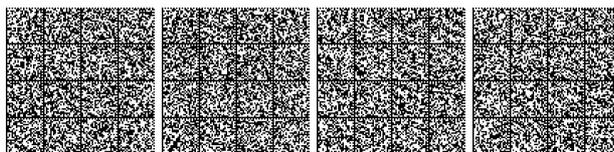
*Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare l'art. 7, comma 1, lettera b) della legge regionale n. 37 del 2 ottobre 2018, pubblicata nel B.U.R. della Regione Calabria n. 99 del 3 ottobre 2018, per i motivi illustrati nel presente ricorso.*

*Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:*

*1. Estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 3 ottobre 2019.*

Roma, 7 ottobre 2019

*L'Avvocato dello Stato: DE SOCIO*



## N. 208

*Ordinanza del 18 luglio 2019 del Tribunale di Siracusa nel procedimento penale a carico di V. G.*

**Reati e pene - Reato di furto monoaggravato - Trattamento sanzionatorio - Previsione della pena minima edittale della multa in euro 927,00.**

– Codice penale, art. 625, primo comma.

## TRIBUNALE DI SIRACUSA

IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

Il Giudice, dott. Liborio Mazziotta, all'esito dell'odierna camera di consiglio, ha pronunciato la seguente ordinanza (ex art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87) nel procedimento a carico di V. G., nato a ..., il ..., attualmente sottoposto alla misura cautelare degli arresti domiciliari per questa causa, imputato in concorso con D. M. A., nato a ... il ... (per il quale si procede separatamente), «del reato di cui agli artt. 110, 624 e 625 n. 2 c.p., perché, in concorso fra loro, al fine di profitto, dopo aver forzato la saracinesca del garage ove era custodito, si impossessavano del motociclo marca modello, di colore targato e del casco di proprietà di M. A. Con l'aggravante di avere commesso con violenza sulle cose, avendo forzato la saracinesca del garage. In Siracusa, il 30 maggio 2019. Recidiva reiterata specifica infraquinquennale per entrambi», per il quale è stato arrestato in flagranza di reato.

*Ritenuto in fatto*

In data 30 maggio 2019, V. G. e D. M. A. venivano tratti in arresto da personale del NOR dei CC di Siracusa e presentati nella medesima data per la convalida dell'arresto e il giudizio direttissimo per il reato di furto aggravato.

In sede di convalida V. G. ammetteva parzialmente l'addebito, cioè di aver sottratto il motociclo, ma di non aver forzato la saracinesca, addebitando a sé stesso la responsabilità dell'accaduto; D. M. A., invece, negava l'addebito, dichiarandosi estraneo al furto, ma di essere intervenuto in un momento successivo.

Il giudice convalidava l'arresto e, non accogliendo la richiesta del pubblico ministero, applicava la misura degli arresti domiciliari per V. G. e alcuna per D. M. A., concedendo poi il richiesto termine a difesa.

All'udienza del 20 giugno 2019 i difensori, muniti di procura speciale, chiedevano procedersi con rito abbreviato e il Tribunale, ammesso il rito, rinviava per discussione.

All'odierna udienza il Tribunale, acquisito preliminarmente certificazione dal quale risulta lo stato di tossico dipendenza dell'imputato V. G. con riferimento a cocaina e benzodiazepine, sentite le conclusioni delle parti, stralciava la posizione del coimputato D. M. A. per il quale veniva pronunciata sentenza mediante lettura del dispositivo per il reato di ricettazione di cui all'art. 648 c.p., così riqualificato il fatto allo stesso ascrivito.

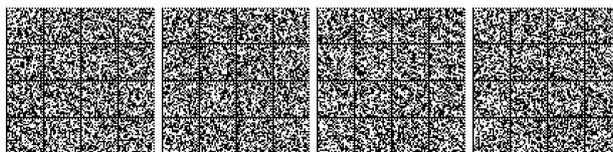
Per quanto attiene alla posizione di V. G., dall'esame del fascicolo del pubblico ministero, acquisito al fascicolo del dibattimento, stante la volontà di definizione del procedimento mediante rito abbreviato, risulta pienamente provata la sua penale responsabilità per il reato di furto monoaggravato, così come a lui contestato.

In particolare:

in data 30 maggio 2019 alle ore 3,15 circa, l'attenzione di operanti del NOR dei CC di Siracusa, mentre effettuavano controlli finalizzati alla prevenzione e repressione di reati contro il patrimonio e la persona, veniva attirata da due soggetti a bordo di un motociclo di colore targato, i quali, non appena avvistati i Carabinieri, attuavano delle manovre repentine al fine di eludere il controllo;

dopo una brevissima fuga, i due lasciavano il motociclo all'interno del cortile condominiale di ... e tentavano di darsi alla fuga nascondendosi dietro dei veicoli in sosta;

raggiunti i due soggetti, gli operanti chiedevano spiegazioni in merito al possesso del motociclo, senza, però, che ne venisse data alcuna. Veniva accertato nell'immediatezza che il motociclo presentava la rottura del bloccasterzo e del cilindretto di accensione;



i due soggetti venivano identificati in V. G. e D. M. A.;

veniva individuato il proprietario del motociclo in M. A., il quale, dopo aver accertato che la saracinesca con apertura a comando elettronico del suo garage sito al piano terra dello stabile di ... era stata forzata e che erano stati asportati il motociclo e il casco, raggiungeva gli operanti e riconosceva senza dubbio il motociclo e il casco;

sia il motociclo, sia il casco venivano immediatamente riconsegnati al legittimo proprietario;

infine, era necessario l'ausilio di un carro attrezzi per il recupero del motociclo, essendo impossibile inserire la chiave all'interno del blocchetto di accensione, a causa della sua rottura.

in sede di interrogatorio di garanzia sono emersi elementi che permettono di affermare che V. G. è l'autore del furto del motociclo. Quest'ultimo, infatti, ammetteva pacificamente di aver sottratto il motociclo dal garage in cui veniva custodito, di averlo fatto da solo e di aver incontrato solo in un momento successivo D. M. A., il quale saliva a bordo del motociclo D. M. A. sostanzialmente confermava la versione di V. G., dichiarando di essere uscito dalla propria dimora durante la notte, di aver incontrato V. G. casualmente, di essere salito a bordo del motociclo.

Va rilevato che nemmeno la difesa ha contestato la penale responsabilità dell'imputato in ordine al reato contestato, formulando come richiesta finale quella della condanna a pena edittale contenuta, previo riconoscimento delle attenuanti generiche con giudizio di equivalenza sulle contestate aggravanti.

Quanto all'aggravante dell'aver commesso il fatto con violenza sulle cose (art. 625, comma 1, n. 2 c.p.), questa si ritiene provata, nonostante la negazione dell'imputato in sede di interrogatorio, dal momento che M. (persona offesa dal reato) dichiarava, in sede di denuncia-querela, di essersi accorto che «la saracinesca dello stesso [il garage], la cui apertura, comandata elettronicamente, era stata forzata e dall'interno mancava proprio il motociclo in disamina ed il casco di mia proprietà di colore blu che ho lasciato sul motociclo». Non ci sono motivi per non credere a quanto dichiarato da quest'ultimo, peraltro neppure costituitosi parte civile nell'odierno procedimento e, quindi, privo di alcuna pretesa di tipo economica.

A tal proposito appare del tutto inverosimile la ricostruzione fornita dall'imputato V. G., secondo la quale la saracinesca fosse in parte già aperta e che lo stesso si fosse limitato a sollevarla. Sarebbe del tutto illogico custodire un motociclo all'interno di un garage, con apertura automatica, e lasciare la saracinesca aperta durante la notte.

Per quanto attiene alle circostanze attenuanti generiche, esse non possono essere concesse, dal momento che non emergono elementi significativi in tal senso, non potendo la confessione, peraltro nel caso di arresto in flagranza di reato, per ciò solo fondare la concessione delle predette, senza, inoltre, dimenticare che l'imputato non ammetteva di aver forzato la saracinesca, così di fatto negando la sussistenza dell'aggravante contestata e non manifestava alcuna volontà di risarcire il danno cagionato. Inoltre, la documentazione medica prodotta all'odierna non può ritenersi significativa in tal senso, dal momento che — come peraltro perfettamente sostenuto dalla difesa — lo stato di tossicodipendenza non può fungere da giustificazione alla commissione di delitti e che non vi è prova alcuna che al momento della commissione del fatto V. G. fosse in stato di astinenza dall'assunzione di sostanze stupefacenti.

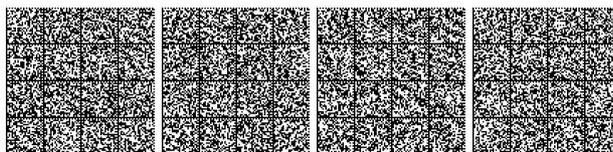
Quanto alla recidiva contestata, si ritiene di doverla riconoscere. L'imputato, infatti, ha riportato numerose condanne, anche per reati della stessa indole (danneggiamento e rapina) e, pertanto, si tratta di soggetto che non ha dimostrato, nel corso del suo percorso di vita, di voler tenersi lontano dal circuito penale, ma anzi con cadenza regolare ricade nel delitto, per giunta delitti non bagatellari, che ledono in maniera intensa il bene giuridico tutelato, accentuando la pericolosità della condotta oggetto del presente procedimento.

Ciò posto, dunque, ritenuta la penale responsabilità dell'imputato e dovendo il Tribunale emettere una pronuncia di condanna, la pena applicabile allo stesso, a seguito della modifica legislativa introdotta con l'art. 1, comma 7, legge 23 giugno 2017, n. 103, è quella «della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 927 a euro 1.500» (successivamente da aumentarsi per la recidiva ai sensi dell'art. 63, comma 4 c.p. e da diminuirsi per la scelta del rito).

#### *Considerato in diritto*

Ritiene il Tribunale che sussistano i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 3 e 27 Cost., dell'art. 625, comma 1 c.p. — così come modificato dall'art. 1, comma 7, legge 23 giugno 2017, n. 103 — nella parte in cui prevede la pena minima edittale della multa in euro 927,00, in rapporto con la pena minima edittale della multa stabilita dall'art. 625, comma 2 c.p. in euro 206,00.

*Rilevanza della questione.*



La questione è rilevante nel caso di specie, in quanto:

il reato contestato per il quale è stata accertata la penale responsabilità dell'imputato è quello di cui agli articoli 624 e 625, comma 1, n. 2) c.p.;

la contestata e ritenuta recidiva reiterata, specifica e infraquinquennale è circostanza aggravante a effetto speciale meno grave di quella di cui all'art. 625, comma 1, n. 2) c.p. e, pertanto, dà luogo a un aumento eventuale fino a un terzo, ai sensi dell'art. 63, cc. 4 c.p., da applicarsi sulla pena di cui all'art. 625, comma 1 c.p.;

l'aumento per le due circostanze aggravanti non è oggetto di bilanciamento con alcuna circostanza attenuante, non riconosciuta nel caso di specie per le motivazioni sopra espresse;

il fatto è stato commesso in data 30 maggio 2019 e, dunque, successivamente all'entrata in vigore dell'art. 1, comma 7, legge 23 giugno 2017, n. 103.

Ne consegue che la pena base da applicarsi è quella prevista dall'attuale art. 625, comma 1 c.p., cioè la reclusione da due a sei anni e la multa da euro 927,00 a euro 1.500,00.

È evidente che il minimo edittale della multa previsto per il furto monoaggravato (euro 927,00) è significativamente superiore a quello previsto per il delitto di furto pluriaggravato di cui all'art. 625, comma 2 c.p., stabilito in euro 206,00 e, per i profili di seguito descritti, è da ritenersi incostituzionale.

*Non manifesta infondatezza della questione.*

La questione si palesa non manifestamente infondata sotto due parametri costituzionali, cioè gli articoli 3 e 27 Cost.

Invero, si ravvisa il difetto di ragionevolezza del minimo edittale della multa previsto per il meno grave delitto di furto monoaggravato, di cui all'art. 625, comma 1 c.p., così come risultante dalla modifica introdotta dall'art. 1, comma 7, legge 23 giugno 2017, n. 103, laddove lo si raffronti con il minimo edittale stabilito per il più grave delitto di furto pluriaggravato di cui all'art. 625, comma 2 c.p. Non è, infatti, giustificato che per un reato meno grave sia previsto un trattamento sanzionatorio — seppur limitato alla sola pena pecuniaria — più oneroso, rispetto a quello previsto per un reato oggettivamente più grave.

Del resto, a conferma di quanto si sostiene, prima della novella di cui all'art. 1, comma 7, legge 23 giugno 2017, n. 103, tale disparità di trattamento sanzionatorio non sussisteva, in quanto, a fronte del medesimo minimo edittale per il furto pluriaggravato (stabilito in euro 206,00 e non inciso dalla novella legislativa), il furto monoaggravato era punito nel minimo con la multa pari a euro 103,00, ossia la metà del minimo della multa prevista per il furto pluriaggravato, pena da reputarsi proporzionata alla diversa e minore gravità del fatto. Diversamente, allo stato attuale, per i fatti commessi dopo l'entrata in vigore dell'art. 1, comma 7, legge 23 giugno 2017, n. 103, sussiste un'evidente disparità di trattamento tra imputati condannati per il delitto di furto pluriaggravato rispetto a quelli condannati per il furto monoaggravato, in relazione al minimo edittale della loro pena pecuniaria.

Ne deriva che il minimo edittale della multa attualmente previsto per il furto monoaggravato non è adeguato all'effettiva responsabilità penale dell'autore di tale delitto e non svolge, dunque, la funzione rieducativa di cui all'art. 27 Cost., risultando sproporzionato rispetto a quello previsto per il furto pluriaggravato.

Va rilevato che l'intervento che si richiede alla Corte costituzionale non è quello di sostituirsi alle scelte del legislatore in materia sanzionatoria penale, bensì di emendare le scelte di quest'ultimo in riferimento a grandezze già rinvenibili nell'ordinamento. È noto che tale intervento è legittimato solo mediante l'indicazione di un *tertium comparationis*, da cui evincere la manifesta arbitrarietà e irragionevolezza della norma la cui costituzionalità è in discussione. (Corte Cost. 148/2016 e Corte Cost. 22/2007).

Nel caso di specie il metro di paragone, da cui evincere l'arbitrarietà e l'irragionevolezza del trattamento sanzionatorio del furto monoaggravato, è dato dall'art. 625, comma 2 c.p., che per un reato oggettivamente più grave prevede, in relazione al minimo della pena pecuniaria, un più favorevole trattamento sanzionatorio.

Si ritiene, quindi, che la soluzione conforme ai parametri costituzionali sia quella di ripristinare il previgente minimo edittale della multa previsto per il delitto di cui all'art. 625, comma 1 c.p. stabilito in euro 103,00.

È necessaria, pertanto, la trasmissione della presente ordinanza, unitamente agli atti del fascicolo, alla Corte costituzionale, cui consegue la sospensione del procedimento. Sospensione che non deve riguardare anche i termini di custodia cautelare in corso di esecuzione, così come affermato dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui «la pregiudiziale costituzionale, per espressa previsione normativa (legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, secondo comma), determina la sospensione obbligatoria del procedimento che priva il giudice della «potestas decidendi» fino alla definizione della pregiudiziale medesima, né alle parti è attribuito alcun potere di rimuovere tale stasi processuale, essendo imm modificabili ed insindacabili sia l'ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale sia il pedissequo provvedimento di sospensione; tuttavia, nell'ipotesi in cui venga obbligatoriamente sospeso un procedimento in cui sia in



corso di applicazione una misura cautelare, il soggetto ad essa sottoposto che ritenga di aver maturato il diritto a riacquistare lo «*status libertatis*» per il verificarsi di una delle cause estintive del provvedimento coercitivo di cui all'art. 306 codice procedura penale, non incontra alcun ostacolo a far valere la sua pretesa in giudizio e può quindi promuovere davanti al giudice per le indagini preliminari, o ad uno dei giudici competenti per i vari gradi ai sensi dell'art. 279 codice di procedura penale, un'azione di accertamento finalizzata alla declaratoria della sopravvenuta caducazione della misura ed all'ottenimento dell'ordinanza di immediata liberazione o di cessazione della misura estinta, secondo quanto dispongono rispettivamente, il primo e il secondo comma del predetto art. 306 codice di procedura penale; trattasi, invero, di azione di natura dichiarativa, rivolta alla tutela di un diritto assoluto ed inviolabile, esperibile in ogni tempo salvo il limite della preclusione ove la questione abbia già formato oggetto di giudicato cautelare nelle sedi proprie» (Cass. SSUU, sentenza n. 8 del 17 aprile 1996 (dep. 3 luglio 1996) Rv. 205258).

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 3, 27 e 137 Cost., nonché l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 625, comma 1 c.p. nella parte in cui stabilisce il minimo edittale della multa in euro 927,00 irragionevolmente eccessivo e sproporzionato in riferimento all'art. 625, comma 2 c.p., con conseguente violazione dei principi di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e di colpevolezza di cui all'art. 27 Cost.,*

*Sospende il presente procedimento a carico di V. G., nato a ..., il ... e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, affinché, ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 625, comma 1 c.p., nella parte indicata.*

*La presente ordinanza viene pubblicata mediante lettura in udienza.*

*Manda alla cancelleria perché la medesima sia inviata alla Corte costituzionale, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti di Camera e Senato.*

Siracusa, 18 luglio 2019

*Il Giudice: MAZZIOTTA*

19C00332

N. 209

*Ordinanza del 21 giugno 2019 della Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di F. A.*

**Reati e pene - Delitto di sottrazione e trattenimento di minore all'estero - Sospensione della responsabilità genitoriale a seguito di condanna per tali fatti commessi dal genitore in danno del figlio minore - Applicazione automatica e per un periodo predeterminato della pena accessoria.**

– Codice penale, artt. 34 e 574-bis.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SESTA SEZIONE PENALE

composta da:

Giorgio Fidelbo - Presidente;  
Andrea Tronci;  
Angelo Costanzo - relatore;  
Massimo Ricciarelli;  
Riccardo Amoroso;



ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da F. A. nata il ... avverso la sentenza del 6 aprile 2018 della Corte d'appello di Firenze;

Visti gli atti, la sentenza impugnata e il ricorso;

Udita la relazione svolta dal consigliere Angelo Costanzo;

Udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Paolo Canevelli, che ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso;

Udito il difensore dell'imputata, avv. Cecilia Turco, che ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

### *Ritenuto in fatto*

1. Con sentenza del 30 aprile 2016 il Tribunale di Grosseto condannava A. F. alla pena di due anni e un mese di reclusione, per avere eluso, in più occasioni, il provvedimento del Tribunale dei minorenni di Firenze in ordine all'affidamento condiviso dei figli minori E. e D. N. (art. 81, comma 2, e 388, comma 2, cod. pen.) e per avere sottratto i medesimi figli minori al padre, R. N., portandoli in Austria contro la volontà di quest'ultimo, al quale veniva così impedito l'esercizio della potestà genitoriale (art. 81 cpv. e 574-bis cod. pen.); l'imputata, assolta da altri due reati, veniva condannata anche al risarcimento dei danni in favore della parte civile e nei suoi confronti era applicata la pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale.

La Corte di appello di Firenze, con la sentenza in epigrafe indicata, ha rigettato l'impugnazione proposta dall'imputata, confermando la sua responsabilità per i reati ritenuti dal primo giudice e, in accoglimento dell'appello del pubblico ministero, ha rideterminando la pena in complessivi due anni e sei mesi di reclusione, operando gli aumenti sia sul reato più grave (art. 574-bis cod. pen.) che sulla continuazione; inoltre, ha parzialmente accolto l'appello della parte civile ponendo a carico della F. la somma di euro 5.000,00 a titolo di provvisoria.

2. L'avv. Cecilia Turco, nell'interesse dell'imputata, ha proposto ricorso per Cassazione, deducendo i motivi di seguito indicati.

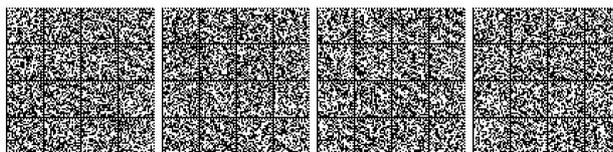
2.1. Con il primo motivo, si deduce violazione degli artt. 178, lettera c), 420-bis, comma 2, e 169 cod. proc. pen. perché le notifiche al difensore di ufficio del decreto di citazione diretta a giudizio, pur formalmente regolari, si sono rivelate inadeguate al raggiungimento dello scopo; l'assenza dell'imputata alla prima udienza del dibattimento non è stata dovuta a una opzione volontaria ma alla sua incolpevole ignoranza del decreto di citazione a giudizio comunicatole dal difensore di ufficio, anche perché le indicazioni e l'invito previsti dall'art. 169 cod. proc. pen. non contengono le garanzie previste dall'art. 6 CEDU.

Su questa base viene riproposta la questione di legittimità costituzionale, già ritenuta manifestamente infondata dalla Corte di appello, concernente l'art. 420-bis, comma 2, cod. proc. pen. nella parte in cui, affermando che la dichiarazione di assenza sia pronunciata quando «risulti con certezza» la «conoscenza del procedimento», esaurisce la conoscenza del processo nella conoscenza del procedimento. Evidenzia la rilevanza della questione perché dal suo accoglimento deriverebbe la rimessione in termini dell'imputata con conseguente possibilità di accedere ai riti alternativi o di indicare testimoni.

2.2. Con il secondo motivo, si censura l'ordinanza con cui il Tribunale di Grosseto ha respinto la richiesta di remissione in termini ex art. 420-bis cod. proc. pen., sul presupposto della mancata prova della non conoscenza del processo.

2.3. Con il terzo motivo si deduce l'erronea applicazione dell'art. 574-bis cod. pen., per non avere considerato il consenso dei figli minorenni al trasferimento in Austria, rilevante ai fini della sussistenza del reato; si sostiene, inoltre, che il consenso dei due minorenni avrebbe giustificato anche l'esclusione della sussistenza del reato di cui all'art. 388 cod. pen., avendo l'imputata eluso il provvedimento del giudice civile in quanto ritenuto in contrasto con l'interesse dei minori.

2.4. Con il quarto motivo di ricorso, si deduce contraddittorietà della motivazione mediante travisamento per omissione (da parte di entrambi i giudici di merito) in relazione agli artt. 574-bis, 388, 54 e 59 cod. pen., per avere disconosciuto la scriminante dello stato di necessità, anche solo putativo, con il trascurare le testimonianze che mostrano come il rifiuto dei figli di incontrare il padre precedette e non seguì il loro trasferimento in Austria, i documenti, prodotti dall'imputata, relativi ai provvedimenti giurisdizionali austriaci (ritenuti privi di efficacia nel nostro ordinamento e inadeguati nell'escludere la vigenza degli obblighi nascenti da decreti adottati dal giudice) e la consulenza tecnica di ufficio svolta nel procedimento di modifica della regolazione dei rapporti con i figli ex artt. 337-bis e ss. cod. civ. instaurato davanti al Tribunale di Grosseto.



2.5. Con il quinto motivo si deduce violazione degli artt. 570, 581 e 593 cod. proc. pen. per non aver ritenuto l'inammissibilità dell'appello del pubblico ministero, in cui si è sostenuta l'incongruità della pena senza chiarire perché quella determinata dal tribunale dovesse considerarsi inadeguata.

2.6. Con il sesto motivo di ricorso, si deduce violazione dell'art. 133 cod. pen. per avere innalzato la pena-base senza adeguata motivazione.

2.7. Con il settimo motivo di ricorso, si deduce violazione dell'art. 62-*bis* cod. pen. per avere disconosciuto le circostanze attenuanti generiche pur non avendo mai l'imputata negato alla parte civile le informazioni relative alla località in cui i figli si erano trasferiti e la possibilità di contattarli.

2.8. Con l'ottavo motivo di ricorso, si deduce omessa motivazione nell'applicazione dell'art. 34 cod. pen., assumendo che la norma esclude un automatismo fra il diniego della sospensione condizionale della pena e la sospensione dall'esercizio della potestà genitoriale e perché è stato trascurato di considerare l'interesse del minore, tanto più che nel caso in esame le sentenze del giudice civile hanno statuito l'affido condiviso del minore. Su questa base, nel caso di rigetto del motivo di ricorso, viene richiesto di sollevare questione di costituzionalità dell'art. 34, comma 2, cod. pen. e degli artt. 388 e 574-*bis* cod. pen. per contrasto con gli artt. 2, 3, 10, 27, 30 e 117 Cost. in relazione all'art. 3 della convenzione di New York del 20 novembre 1989 e all'art. 24 par. 2 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dovendosi considerare la legittimità della norma non solo dall'angolazione di chi subisce la pena accessoria, ma anche da quella di coloro (i figli minorenni) su cui si irradiano le conseguenze delle restrizioni imposte al condannato.

3. Nella memoria depositata dal difensore di R. N. si chiede che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, rigettato.

### *Considerato in diritto*

1. Il primo e il secondo di ricorso, che possono essere esaminati preliminarmente e trattati unitariamente, sono infondati.

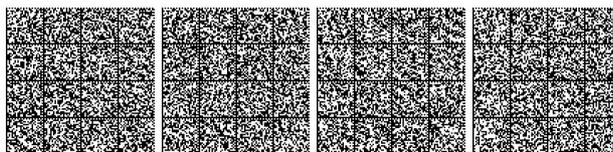
Nella sentenza impugnata si precisa (p. 4). che l'imputata ha ricevuto personalmente la raccomandata con avviso di ricevimento inviatale, come previsto dall'art. 169; comma 1, cod. proc. pen. («notificazioni all'imputato all'estero»), per informarla dell'esistenza di un procedimento nei suoi confronti, dell'autorità procedente, del titolo, della data e del luogo del reato e con l'invito a dichiarare o eleggere domicilio nel territorio italiano. Poiché la F. non ha, nel termine di trenta giorni previsto dalla norma, dichiarato o eletto domicilio, le notificazioni sono state eseguite presso il difensore.

L'art. 169 cod. proc. pen. dispiega i suoi effetti per tutto il processo, dal momento che la sua *ratio* e il contenuto del suo testo non comportano che la sua portata sia circoscritta alla fase procedimentale.

Nella fattispecie l'imputata, dopo essersi disinteressata del procedimento penale in corso, ha nominato un difensore di fiducia che ha partecipato al processo e ha proposto appello contro la sentenza del tribunale.

Correttamente la Corte di appello ha considerato che la volontaria rinuncia dell'imputata a presenziare al processo costituisce una sua libera scelta difensiva (Corte cost., n. 301 del 1994) e ha osservato che il successivo mancato attivarsi è manifestazione di disinteresse, che ha correttamente condotto ad applicare l'art. 420-*bis* cod. proc. pen., dichiarandone l'assenza e nominandole un difensore d'ufficio, senza che questo violi l'art. 6 CEDU, poiché la mancata previsione della notifica personale all'imputato dell'atto introduttivo del giudizio penale non rende dubbia la costituzionalità dell'art. 420-*bis*, comma 2, cod. proc. pen.; infatti, la norma comunque richiede che risulti con certezza che — come è avvenuto nella fattispecie — l'imputato sia a conoscenza del procedimento. Né dalla giurisprudenza della Corte EDU discende l'obbligo della notifica personale della *vocatio in iudicium*, ma soltanto la necessità che gli Stati membri predispongano regole alla cui stregua stabilire che l'assenza dell'imputato al processo possa ritenersi espressione di una consapevole rinuncia a parteciparvi, per cui l'individuazione degli strumenti attraverso cui consentire al giudice tale verifica resta affidata alla discrezionalità del legislatore, comportando scelte che investono la disciplina degli istituti processuali (Corte cost., n. 31 del 2017).

Su queste basi, condivisibilmente, la Corte di appello ha ritenuto manifestamente infondata la questione della legittimità costituzionale dell'art. 420-*bis*, comma 2, cod. proc. pen. posta con il primo motivo di ricorso e ha coerentemente osservato che mancano i presupposti per una rimessione in termini *ex* art. 420-*bis*, comma 4, cod. proc. pen., perché l'imputata non ha provato che la sua assenza sia stata dovuta a una incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo.



2. Il terzo motivo di ricorso è manifestamente infondato.

Il contenuto dei dati normativi non permette di assumere che la sussistenza dei reati ascritti *ex artt.* 388 e 574-*bis* cod. pen. sia esclusa dalla presenza di un consenso dei figli minorenni alla condotta addebitata all'imputata.

Nel caso di mancata esecuzione di un provvedimento del giudice civile, concernente l'affidamento di un figlio minore, il motivo plausibile e giustificato che può costituire valida causa di esclusione della colpevolezza, è solo quello che, pur senza configurare l'esimente dello stato di necessità, è stato determinato dalla volontà di esercitare il diritto-dovere di tutela dell'interesse del minore, in situazioni, transitorie e sopravvenute, non ancora devolute al giudice per l'eventuale modifica del provvedimento di affidamento, ma integranti i presupposti di fatto per ottenerla (Sez. 6, n. 7611 dell'11 dicembre 2014, dep. 2015, Rv. 262494; Sez. 6, n. 27613 del 19 giugno 2006, Rv. 235130; Sez. 6, n. 17691 del 9 gennaio 2004, Rv. 228490).

3. Il quarto motivo di ricorso è anch'esso manifestamente infondato.

La Corte di appello ha considerato i documenti prodotti dalla difesa della ricorrente, rilevando che questi provano al più che «la F., in totale spregio di quanto disposto dal Tribunale per i minorenni di Firenze» ha adito l'autorità giudiziaria straniera, i cui provvedimenti non valgono a escludere la vigenza dei provvedimenti adottati dal giudice italiano, peraltro disattesi dalla F. prima ancora che si pronunciasse l'autorità giudiziaria austriaca. Ha rimarcato che non è stato contestato quanto dichiarato da R. N. circa le condotte con cui l'imputata ostacolò i suoi rapporti con i figli, mentre non è provato che questi abbiano voluto interrompere i rapporti con il padre, così mancando ogni base per la configurabilità della scriminata putativa richiamata nell'atto di appello.

4. Il quinto, il sesto e il settimo motivo di ricorso possono essere trattati congiuntamente e sono manifestamente infondati.

La Corte ha disconosciuto le circostanze attenuanti generiche non ravvisando elementi di valutazione favorevoli e rimarcando, per altro verso, la «intensità del dolo che ha sorretto l'azione dell'imputata, preordinata nel suo disegno criminoso, perdurante nel tempo», così adeguatamente chiarendo la sua valutazione discrezionale circa l'adeguamento della pena concreta alla gravità effettiva del reato e alla personalità del reo (Sez. 6, n. 41365 del 28 ottobre 2010, Rv. 248737; Sez. 1, n. 46954 del 4 novembre 2004, Rv. 230591).

Per le stesse ragioni la Corte ha rigettato la richiesta di riduzione della pena e, correlativamente, ha accolto la richiesta di aumento della pena avanzata dal pubblico ministero.

Ha determinato, comunque, in misura contenuta (due anni di reclusione nell'arco edittale che va da uno a quattro) la pena-base e in proporzione a questa gli aumenti per i quattro reati-satellite (complessivi sei mesi).

5. Sulla base delle conclusioni raggiunte in relazione agli altri motivi di ricorso, le questioni poste con l'ottavo motivo di ricorso risultano rilevanti perché l'art. 574-*bis*, comma 3, cod. pen. prevede che, nel caso in cui il delitto sia stato commesso «da un genitore in danno del figlio minore» sia automatica l'applicazione della «sospensione dalla responsabilità genitoriale» e, sempre automaticamente, l'art. 34, comma 2, cod. pen. determina la misura della sospensione «per un periodo di tempo pari al doppio della pena inflitta» nel caso di «delitti commessi con abuso della responsabilità genitoriale».

Pertanto, il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione concernente la legittimità costituzionale dell'applicazione automatica della pena accessoria costituita dalla sospensione della responsabilità genitoriale prevista dalla normativa vigente e della determinazione automatica della sua misura.

Infatti, se la questione che viene sollevata dovesse risultare non fondata, l'ottavo motivo del ricorso in esame andrebbe respinto e la pena accessoria verrebbe determinata nella specie e nella misura indicata dalla legge.

6. Quanto alla non manifesta infondatezza, deve anzitutto considerarsi che non compete al giudice remittente stabilire se la questione sia fondata o infondata, ma unicamente verificare se essa sia o meno manifestamente infondata, limitandosi ad una valutazione sommaria, per rilevare se esista un dubbio di costituzionalità che la renda non meramente plausibile, ma seria e meritevole di vaglio da parte dell'organo giurisdizionale al quale compete il giudizio sulla costituzionalità delle leggi.

Posto questo, risulta non manifestamente infondata — in relazione agli artt. 2, 3, 27, comma 3, 30, 31, Cost. nonché all'art. 10 Cost. in relazione alla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176 — la questione relativa alla conformità a Costituzione degli artt. 34 e 574-*bis* cod. pen., nella parte in cui impongono che alla condanna per i fatti previsti dalla norma penale da ultimo citata, commessi dal genitore in danno del figlio minore, consegua automaticamente e per un periodo predeterminato dalla legge la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale.

Analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 574-*bis* cod. pen. nella parte in cui prevede l'applicazione automatica della pena accessoria, è già stata prospettata e ritenuta inammissibile da questa Corte (Sez. 6, n. 17679 del 31 marzo 2016, Rv. 267315), per difetto di rilevanza in quanto, risultando sospesa anche la pena accessoria, vi era una carenza di interesse (condizioni che non ricorrono nella presente fattispecie).



6.1. La questione in esame va valutata non solo dall'angolazione di chi subisce la pena accessoria ma anche da quella di coloro (i figli minorenni) su cui si irradiano le conseguenze delle restrizioni imposte al condannato. Vale considerare che tali conseguenze non si producono semplicemente *de facto* — come può avvenire per qualsiasi provvedimento giudiziario — ma *de jure*, perché la applicazione della sospensione della responsabilità genitoriale incide, per sua natura, immediatamente sulla sfera giuridica dei figli del condannato.

Dagli artt. 2 Cost. (che riconoscendo e tutelando i diritti fondamentali dell'individuo, costituisce fondamento anche per la tutela dei diritti dei minorenni) 3, 29 e 30 Cost., nonché dall'art. 8 della Convenzione sui diritti del fanciullo (che impegna gli Stati parti di essa a rispettare il diritto dei minori alla propria identità, compresi la nazionalità, il nome, le relazioni familiari), è desumibile il principio secondo cui in tutte le decisioni relative ai minorenni deve considerarsi il preminente interesse degli stessi.

Inoltre, nella Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, adottata a Strasburgo il 25 gennaio 1996 (ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77), è riconosciuto il diritto dei fanciulli di essere rappresentati e ascoltati nei procedimenti che toccano i loro interessi giuridicamente tutelati.

Su queste basi, i provvedimenti che incidono sulla responsabilità genitoriale possono giustificarsi solo se non contrastano l'esigenza di tutelare i minorenni.

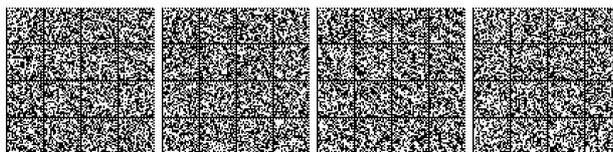
I provvedimenti di sospensione o decadenza dalla potestà genitoriale *ex artt.* 330 e 333 cod. civ., sono adottati all'esito di una adeguata analisi della situazione che ne vagli l'opportunità in relazione alla fattispecie concreta e sono dall'art. 38 disp. att. cod. civ. (come modificato dalla legge 10 dicembre 2012, n. 219) ordinariamente attribuiti alla competenza di giudici specializzati: «la competenza appartiene in via generale al tribunale per i minorenni, ma, quando sia in corso un giudizio di separazione, divorzio o un giudizio ai sensi dell'art. 316 cod. civ. — anche in pendenza dei termini per le impugnazioni e nelle altre fasi di quiescenza, fino al passaggio in giudicato — e le azioni siano proposte successivamente e richieste con un unico atto introduttivo dalle parti, in deroga a tale attribuzione, spetta al giudice del conflitto familiare», ovvero al Tribunale ordinario e Corte d'appello (Cass. civ. Sez. 6, ord. n. 1349 del 26 gennaio 2015, Rv. 633988; Cass. civ. Sez. 6, ord. n. 2833 del 12 febbraio 2015, Rv. 634420).

Pertanto, può dubitarsi della ragionevolezza dell'automaticità della applicazione della pena accessoria della sospensione dell'esercizio della potestà genitoriale prevista dalle norme penali in oggetto, se si considera che ciò impedisce al giudice di valutare la corrispondenza tra la sospensione della responsabilità genitoriale e i diritti e gli interessi dei minorenni, così negando la possibilità di effettuare un diverso bilanciamento tra i diritti di quest'ultimi e le esigenze punitive dello Stato verso i genitori.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 31 del 2012, ha giudicato costituzionalmente illegittimo l'art. 569 cod. pen., nella parte in cui stabilisce che, alla condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato previsto dall'art. 567, comma 2, cod. pen. consegua automaticamente la perdita della responsabilità genitoriale, perché preclude al giudice la possibilità di valutare l'interesse del minore nel caso concreto. Ha ravvisato un contrasto con l'art. 3 Cost., perché l'automatismo non consente di effettuare alcun bilanciamento degli interessi rilevanti nella situazione: quello dello Stato all'esercizio della potestà punitiva e quello dei minorenni a crescere nella propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con entrambi i genitori, da loro ricevendo educazione e cura. Ha rimarcato che sia nell'ordinamento internazionale che in quello interno, è principio acquisito che in ogni atto, comunque riguardante un minore, deve considerarsi il suo preminente interesse morale e materiale, il che contrasta con ogni automatismo che precluda al giudice di valutare e bilanciare nel caso concreto tale interesse per la necessità di applicare una pena accessoria. Soprattutto, ha evidenziato che la violazione del principio di ragionevolezza connessa all'automatismo previsto dalla norma censurata, emerge anche alla luce dei caratteri propri del delitto di cui all'art. 567, comma 2, cod. pen. che, diversamente da altre fattispecie criminose, non comporta una presunzione assoluta di pregiudizio per gli interessi morali e materiali del minore, per cui è ragionevole che il giudice debba potere valutare, in relazione al caso concreto, la idoneità del genitore all'esercizio della responsabilità genitoriale.

6.2. Analogo ordine di considerazioni può valere anche per l'automatica applicazione della pena accessoria della sospensione della potestà genitoriale prevista dall'art. 574-bis, comma 3, cod. pen. perché, escludendosi qualsiasi valutazione discrezionale da parte del giudice in ordine all'interesse del minore nel caso concreto e, quindi, la possibilità del bilanciamento dei diversi interessi implicati nel processo può compromettere la tutela dei diritti inviolabili dei fanciulli, quale sarebbe quello di crescere con i genitori e di essere educati da questi, salvo che ciò comporti un grave pregiudizio.

Questo esito appare in contrasto con gli artt. 2, 30 e 31 Cost. e con l'art. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo (stipulata New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176) per il quale «in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo



deve essere una considerazione preminente». In linea con questo principio la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77) disciplina il processo decisionale nei procedimenti riguardanti un minore, detta le modalità cui l'autorità giudiziaria deve conformarsi «prima di giungere a qualunque decisione», stabilendo che essa deve acquisire «informazioni sufficienti al fine di prendere una decisione nell'interesse superiore del minore».

Allo stesso modo, anche nell'ordinamento interno l'interesse morale e materiale del minore ha assunto valore preminente dopo la riforma attuata con legge 19 maggio 1975, n. 151 (Riforma del diritto di famiglia), e dopo la riforma dell'adozione realizzata con la legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), come modificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, alle quali sono seguite diverse leggi speciali che hanno introdotto forme di tutela sempre più incisiva dei diritti del minore.

Questo insieme di dati normativi — posteriore al codice penale e aderente ai principi veicolati dalle norme costituzionali richiamate (oltre che, nella sua componente di origine internazionale, rilevante in relazione all'art. 10 Cost.) — suscita la questione se il legislatore penale, nel perseguire le sue finalità possa (stabilendo una pena accessoria automatica nell'*an* e nel *quantum*) accantonare ogni forma di bilanciamento con un interesse costituzionalmente rilevante quale quello (superiore) del minore, considerando che (come nel caso deciso dalla sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 2012 prima ricordata) il delitto *ex art. 574-bis* cod. pen. non comporta una presunzione assoluta di pregiudizio per gli interessi morali e materiali del minore, per cui è ragionevole che il giudice debba potere valutare, in relazione al caso concreto, la idoneità del genitore all'esercizio della responsabilità genitoriale.

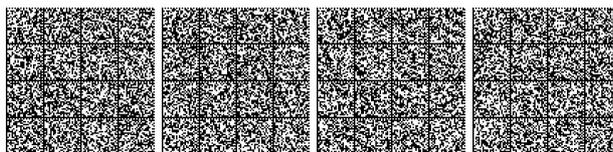
7. Le pene accessorie hanno una funzione orientata alla prevenzione speciale che risulta compatibile con l'art. 27, comma 3, Cost., a condizione che esse non siano sproporzionate per eccesso rispetto al concreto disvalore del fatto di reato (Corte cost., n. 222 del 2018) o, comunque, non scollegate da tale disvalore.

Pertanto, l'applicazione automatica di una pena accessoria contrasta con il menzionato art. 27 Cost. — per il quale le pene devono tendere alla rieducazione del condannato — nei casi in cui il delitto *ex art. 574-bis* cod. pen. sia stato motivato dalla finalità di preservare il figlio da pregiudizi che potrebbero essergli arrecati dall'altro genitore; infatti, in tale situazione il condannato non potrebbe ricavare una rieducazione dalla sospensione della sua potestà genitoriale.

7.1. Già in altri casi la Corte costituzionale ha corretto o eliminato automatismi sanzionatori in considerazione della funzione rieducativa della pena. Con la sentenza n. 186 del 1995, ha dichiarato costituzionalmente illegittima la previsione, contenuta nell'art. 54, comma 3, legge 26 luglio 1975, n. 354, della automatica revoca della liberazione anticipata in caso di condanna per delitto non colposo commesso successivamente alla concessione del beneficio, perché eclissa la funzione di stimolo a collaborare nel trattamento rieducativo insita nell'istituto. Con le sentenze n. 504 del 1995 e n. 445 del 1997, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4-*bis*, comma 1, legge 26 luglio 1975, n. 354, nella parte in cui non prevede che il beneficio della semilibertà possa concedersi ai condannati che (prima della vigenza dell'art. 15, comma 1, decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356) abbiano raggiunto un adeguato grado di rieducazione e per i quali non siano accertati collegamenti attuali con la criminalità organizzata — perché lede il principio di uguaglianza e, al contempo, frustra la funzione rieducativa della pena se il condannato è inserito in un valido programma di rieducazione — e nella parte in cui prevede che ulteriori permessi-premio siano negati ai condannati per i delitti indicati nel primo periodo del comma 1 dello stesso articolo, i quali, non avendo collaborato con l'autorità giudiziaria, non si trovino nelle condizioni per l'applicazione dell'art. 58-*ter* della legge n. 354 del 1975, anche se hanno precedentemente fruito di permessi-premio e non siano accertati collegamenti attuali con la criminalità organizzata, perché il permesso-premio è strumento essenziale per rieducazione del condannato.

In altri casi la Corte costituzionale ha caducato norme che prevedevano automatiche applicazioni di pene accessorie, come la decadenza dalla potestà genitoriale (sentenze n. 7 del 2013 e n. 31 del 2012) o la revoca della patente di guida (sentenza n. 22 del 2018), valorizzando i principi di adeguatezza e proporzionalità della pena ai fatti di reato, della loro individualizzazione in rapporto alla personalità del reo, della loro funzionalizzazione anche a finalità rieducative, oltre che di prevenzione speciale. Nella medesima direzione si muove la giurisprudenza della Corte EDU, che ha più volte dichiarato contrarie alla CEDU sanzioni accessorie o comunque misure limitative di diritti che discendono automaticamente da una condanna penale, senza una verifica giurisdizionale nel caso concreto sull'effettiva necessità di tali sanzioni o misure.

La sentenza della Corte costituzionale n. 134 del 2012 — pur affermando che «l'aggiunta normativa richiesta dai giudici *a quibus* eccede i poteri di intervento della Corte, perché comporta scelte affidate alla discrezionalità del legislatore» — ha sollecitato il legislatore a riformare il sistema delle pene accessorie per renderlo pienamente compatibile con i principi della Costituzione e, in particolare, con l'art. 27, comma 3, Cost.



Da ultimo, la sentenza n. 222 del 2018 della Corte costituzionale ha ribadito che la durata fissa delle pene accessorie previste dall'art. 216, ultimo comma, regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa) «non appare, in linea di principio, compatibile con i principi costituzionali in materia di pena, e segnatamente con i principi di proporzionalità e necessaria individualizzazione del trattamento sanzionatorio, osservando che, la discrezionalità del legislatore incontra il proprio limite nella manifesta irragionevolezza delle scelte legislative, limite che viene superato quando le pene inflitte risultino manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto come reato. Infatti, in questo caso sono violati congiuntamente gli artt. 3 e 27 Cost., perché una pena non proporzionata alla gravità del fatto (e non percepita come tale dal condannato) si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (*ex multis*, Corte cost. numeri 236 del 2016, 68 del 2012 e 341 del 1994), mentre, ordinariamente, il legislatore stabilisce che la pena va commisurata tra un minimo e un massimo per proporzionarla alla concreta gravità del fatto, valutando, in particolare, le circostanze indicate negli artt. 133 e 133-bis cod. pen., e personalizzarla nel rispetto dell'art. 27, comma 1, Cost. (Corte cost. numeri 67 del 1963, 104 del 1968, 50 del 1980)».

La Corte costituzionale dopo avere sottolineato che la delega rilasciata al Governo con la legge 23 giugno 2017, n. 103 (art. 5, comma 85, lett. *u*) — delega non esercitata — di procedere alla «revisione del sistema delle pene accessorie improntata al principio della rimozione degli ostacoli al reinserimento sociale del condannato», conteneva tra i criteri quello di escludere che la durata della pena accessoria fosse superiore alla durata della pena principale», ha rivisitato il principio seguito nella sentenza n. 134 del 2012, tenendo conto anche dell'evoluzione in atto nella sua stessa giurisprudenza in materia di sindacato sulla misura delle pene, e ha ricordato che la sentenza n. 236 del 2016 della Corte costituzionale ha stabilito che, quando una sanzione si rivela manifestamente irragionevole, un intervento correttivo della Corte costituzionale è possibile se essa può essere sostituita ancorandosi a «precisi punti di riferimento, già rinvenibili nel sistema legislativo», anche se il sistema non offre un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima senza provocare vuoti di tutela degli interessi toccati dalla norma oggetto della pronuncia (ferma restando la possibilità che il legislatore intervenga introducendo, nell'ambito della propria discrezionalità, altra soluzione purché compatibile con i principi costituzionali).

7.2. Anche la previsione di una durata fissa della pena accessoria presenta profili di dubbia costituzionalità perché contrasta con il principio di proporzionalità della pena — come riaffermato dalla sentenza n. 236 del 2016 della Corte costituzionale — e con il principio di necessaria individualizzazione della pena, che esige che le sanzioni siano adeguate ai casi concreti e non rigide, a meno che la rigidità risulti «ragionevolmente proporzionata rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato» (Corte cost., n. 50 del 1980).

Né pare trascurabile che nel caso in esame la automaticità nell'*an* e nel *quantum* della sospensione della responsabilità genitoriale incide su un diritto che, sebbene non possieda il valore preminente assegnato all'interesse del minore, costituisce, comunque, un diritto costituzionalmente riconosciuto (art. 30, comma 1, Cost.), ordinariamente comprimibile o elidibile solo mediante specifiche procedure. Pertanto, l'esigenza di una adeguata calibrazione della applicazione e della durata di una pena accessoria produttiva di un tale esito richiede il rispetto del limite della non irragionevolezza della scelta legislativa in conformità agli artt. 3 e 27 Cost. secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, ultimamente ribadita dalla sua sentenza n. 222/2018.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 30, 31, Cost. nonché all'art. 10 Cost. in relazione alla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata a resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, la questione relativa alla conformità a Costituzione degli artt. 34 e 574-bis cod. pen., nella parte in cui impongono che alla condanna per i fatti previsti dalla norma penale da ultimo citata commessi dal genitore in danno del figlio minore consegua automaticamente e per un periodo predeterminato dalla legge la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale;*

*Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;*



*Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso il 22 gennaio 2019

*Il Presidente:* FIDELBO

*Il consigliere estensore:* COSTANZO

19C00333

N. 210

*Ordinanza del 31 luglio 2019 del Tribunale di sorveglianza di Potenza  
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di D.G. M.P.*

**Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione tra i reati ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari - Applicabilità ai delitti di cui agli artt. 317 e 319 del codice penale commessi anteriormente all'entrata in vigore della novella.**

- Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), art. 1, comma 6, lettera b), modificativo dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in relazione agli artt. 317 e 319 del codice penale.

IL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA

DI POTENZA

L'anno 2019 il giorno 19 del mese di giugno il Tribunale di sorveglianza, riunito in camera di consiglio nelle persone dei componenti:

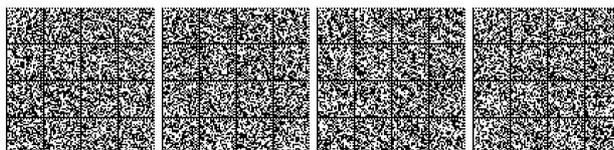
- 1) dott.ssa Paola Stella, Presidente;
- 2) dott.ssa Michela Tiziana Petrocelli, magistrato;
- 3) dott. Guglielmo Scoscia, esperto;
- 4) dott.ssa Viviana Festa, esperto,

per deliberare sul reclamo *ex art. 30-bis* O.P. proposto da D.G. M.P., nato a /// il ///, ristretto presso la casa circondariale di ///, avverso il decreto n. 299/2019 emesso il 20 febbraio 2019 dal magistrato di sorveglianza di Potenza di declaratoria della inammissibilità della istanza di permesso premio *ex art. 30-ter* O.P., a scioglimento della riserva di cui al verbale di udienza;

Sentiti il difensore ed il P.G. che hanno concluso come da verbale;

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

D.G. M.P., sopra generalizzato, è ristretto in espiazione della condanna alla pena di anni otto di reclusione inflitta con sentenza emessa dalla Corte di appello di Potenza in data 30 settembre 2016 irrevocabile l'8 agosto 2017 con pena residua di anni sette, mesi otto e giorni ventiquattro di reclusione (come da ordine di esecuzione pena n. SIEP 168/2017, emesso in data 9 agosto 2017 dalla Procura generale della Repubblica presso la Corte di appello di Salerno) in relazione ai reati di cui agli articoli 81, comma 2 c.p.; 317 c.p.; art. 317 c.p.; articoli 110-81, comma 2; 319 c.p., con decorrenza pena dal 9 agosto 2017 e fine pena al 17 dicembre 2024.



Il magistrato di sorveglianza di Potenza, con decreto n. 299/2019 emesso il 20 febbraio 2019 e depositato il 21 febbraio 2019 ha dichiarato inammissibile l'istanza di permesso premio *ex art. 30-ter* O.P. avanzata dal predetto D.G. rilevando che tra i reati in espiazione figuravano i reati di cui agli articoli 317 e 319 c.p., i quali rientravano nella previsione di cui all'art. 4-*bis*, comma 1 O.P.

Riteneva il magistrato che l'istanza fosse inammissibile non ricorrendo le condizioni dell'accertata inesistenza di collegamenti con la criminalità organizzata unita alla collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-*ter* O.P. ovvero a norma dell'art. 323-*bis* c.p., e ciò in quanto il richiedente non aveva dedotto la sussistenza della predetta collaborazione. Trattandosi, quindi, di delitto interamente ostativo ed in difetto della detta collaborazione, il richiedente avrebbe dovuto espriare per intero la relativa condanna.

Il decreto di rigetto, depositato in data 21 febbraio 2019, era notificato al detenuto in data 23 febbraio 2019 alle ore 14,05.

La casa circondariale di /// trasmetteva la dichiarazione del detenuto resa il giorno 24 febbraio 2019 alle ore 10,45 con la quale il predetto proponeva reclamo avverso il decreto di inammissibilità allegando i motivi a sostegno. Dichiarazione pervenuta all'Ufficio di sorveglianza il 26 febbraio 2019 ed al Tribunale il successivo 27 febbraio 2019.

Il reclamo appare tempestivamente proposto ai sensi dell'art. 30-*bis* O.P. dovendo aversi riguardo alla data ed ora della dichiarazione di impugnazione con allegato scritto contenente la enunciazione dei motivi (24 febbraio 2019, ore 10,45) e non alla data di ricezione della impugnazione conseguente alla trasmissione della impugnazione da parte della casa circondariale.

Nel reclamo scritto trasmesso in uno alla dichiarazione di impugnazione, il detenuto esponeva:

1) che la richiesta era ammissibile alla luce della normativa vigente all'epoca in cui l'istanza era stata formulata e non era imputabile al detenuto il ritardo nella adozione del provvedimento;

2) che era stata operata una illegittima applicazione retroattiva delle disposizioni restrittive introdotte dalla legge cosiddetta anticorruzione;

3) che il provvedimento impugnato è stato adottato in violazione dell'art. 25, comma 2 della Costituzione in quanto non considera che per consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale (sentenze n. 349 del 1993 e n. 504 del 1995) permesso premio rientra tra le misure sostanziali che incidono sulla quantità e quantità pena e perciò stesso modificano il grado di privazione della libertà personale imposto al soggetto sicché le relative disposizioni restrittive, avendo incidenza di natura sostanziale, rientrano nel regime di irretroattività sancito dall'art. 25, comma 2 O.P.;

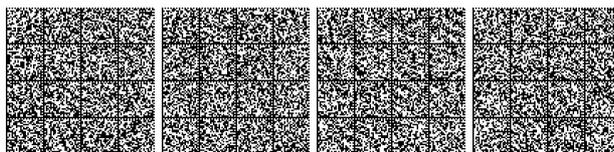
4) che il provvedimento impugnato è illegittimo perché non tiene conto dell'orientamento della Corte costituzionale relativo all'art. 4-*bis* O.P. secondo cui le disposizioni restrittive sopravvenute non si applicano nei confronti dei condannati che prima della entrata in vigore della disciplina più rigorosa abbiano raggiunto un grado di rieducazione proporzionato al beneficio richiesto;

5) che il reclamante, all'epoca della entrata in vigore della legge più restrittiva aveva già realizzato tutte le condizioni per l'accesso al permesso premio avendo raggiunto un grado di rieducazione adeguato al godimento di tale beneficio;

6) la disciplina sopravvenuta era stata erroneamente applicata anche sotto altro profilo in quanto, non solo non sussisteva alcun collegamento del richiedente con la criminalità organizzata ma lo stesso versava nella condizione della cosiddetta collaborazione inesigibile in considerazione dell'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità operate con la sentenza di condanna. Tale situazione non era stata dedotta al momento della presentazione della istanza in quanto l'allora formulazione dell'art. 4-*bis* O.P. non comprendeva tra i reati di cui al comma 1 quelli di cui agli articoli 317 e 319 c.p. Chiedeva quindi il D.G. annullarsi il provvedimento impugnato.

Il 13 giugno 2019 la difesa del D.G. depositava memoria difensiva nella quale erano svolte argomentazioni in ordine alla inapplicabilità retroattiva della nuova disciplina di cui alla legge 9 gennaio 2019, n. 3; richiamava il principio costituzionale della non regressione trattamentale al fine di negare l'applicazione in via retroattiva della normativa sopravvenuta ed insisteva per l'accoglimento del reclamo; in via subordinata, essendo la relativa questione rilevante e non manifestamente infondata, sollevava questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 6, lettera *b*) della legge n. 3/2019 nella parte in cui modificando l'art. 4-*bis* O.P., comma 1 della legge n. 354/1975, si applicava anche in relazione ai delitti di cui agli articoli 318, 319, 319-*quater* e 321 c.p., commessi anteriormente alla entrata in vigore della legge medesima per contrasto con gli articoli 3, 25, comma 2; 27, comma 3; 117 Cost., art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

In data 15 giugno 2019 perveniva memoria a firma del detenuto nella quale svolgeva argomentazioni a sostegno della ricorrenza della condizione di «collaborazione impossibile e/o inesigibile» nella quale lo stesso versava e chiedeva al tribunale di accertare la impossibilità e/o inesigibilità della collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-*ter* O.P.



Dalla posizione giuridica in atti si evince che il detenuto è ristretto in espiazione di condanna inflitta in relazione agli articoli 81, comma 2 c.p.; 317 c.p.; art. 317 c.p.; articoli 110-81, comma 2 e 319 c.p., con sentenza della Corte di appello di Potenza del 30 settembre 2016 irrevocabile in data 8 agosto 2017.

Come noto, l'art. 4-*bis*, comma 1 O.P. è stato sostituito dall'art. 1, comma 6, della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici) entrata in vigore il 31 gennaio 2019. La sostituzione è avvenuta nel senso che al predetto articolo sono state apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo le parole: «collaborino con la giustizia a norma dell'art. 58-*ter* della presente legge» sono inserite le seguenti: «o a norma dell'art. 323-*bis*, secondo comma, del codice penale»;

b) dopo le parole: «mediante il compimento di atti di violenza, delitti di cui agli articoli» sono inserite le seguenti: «314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis*.».

L'istanza di concessione del permesso premio *ex art. 30-ter* O.P. è stata avanzata dal D.G. con richiesta datata 8 gennaio 2019 pervenuta all'Ufficio di sorveglianza in data 17 gennaio 2019 ovvero in epoca anteriore alla entrata in vigore delle disposizioni sopra indicate le quali risultano maggiormente restrittive quanto alla concessione di benefici penitenziari rispetto alla normativa vigente all'epoca della proposizione della domanda.

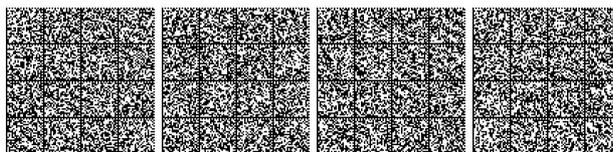
Il magistrato di sorveglianza, nel dichiarare inammissibile l'istanza, ha ritenuto che la sopraggiunta normativa, in quanto vigente al momento dell'adozione della pronuncia, fosse applicabile al caso in esame evidentemente in applicazione del principio *tempus regit actum* stante la natura di normativa di natura processuale e non sostanziale e non essendo stata dedotta alcuna delle ipotesi di collaborazione previste nella norma siccome modificata.

Dalla disamina del testo dell'art. 4-*bis* O.P. nella versione conseguente alla sostituzione effettuata dall'art. 1, comma 6, legge n. 3/2019, si evince che, fatta eccezione per la liberazione anticipata, le ipotesi delittuose inserite nella previsione dell'art. 4-*bis*, comma 1 O.P. integrano altrettante fattispecie assolutamente ostative alla concessione dei benefici penitenziari, tra i quali il permesso premio, salva la collaborazione positiva del condannato ai sensi dell'art. 58-*ter* O.P. e 323-*bis* c.p. ovvero, in mancanza di detta collaborazione, nei casi di ricorrenza della cosiddetta collaborazione inesigibile di cui al comma 1-*bis* dell'art. 4-*bis* O.P. e sempre sul presupposto dell'accertata assenza di collegamenti con la criminalità organizzata.

Reputa questo Tribunale di dover sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b) della legge n. 3/2019 non potendo allo stato ritenersi che la soluzione della questione possa discendere da una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa di riferimento. Non sembra, infatti, superabile, in difetto di apposito intervento della Corte costituzionale, l'orientamento giurisprudenziale prevalente in ordine alla natura processuale delle norme regolanti l'esecuzione penale e quindi anche delle norme concernenti l'ambito di concedibilità dei benefici penitenziari. Principio affermato nel senso che le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione, non riguardando l'accertamento del reato e l'irrogazione della pena, ma soltanto le modalità esecutive della stessa, non hanno carattere di norme penali sostanziali e, pertanto (in assenza di una specifica disciplina transitoria), soggiacciono al principio *tempus regit actum* e non alle regole dettate in materia di successione di norme penali nel tempo (Cassazione penale sez. I, 5 febbraio 2013, n. 11580; Cassazione penale sez. I, 11 novembre 2009, n. 46649; Cassazione penale sezioni unite, 30 maggio 2006, n. 24561; sez. I n. 3789 del 22 settembre 1994; sez. I n. 3834 del 23 settembre 1994; sez. I, n. 5976 del 30 novembre 1998, De Fazio, sez. I, n. 6356 del 15 dicembre 1998, Galluccio, sez. I, n. 999 dell'11 febbraio 2000).

In alcuni casi le leggi intervenute nella soggetta materia contenevano disposizioni transitorie. Così il decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 1991, n. 203, che inserì per primo l'art. 4-*bis* nell'ordinamento penitenziario, introdusse anche altri limiti per determinati benefici penitenziari. Ebbene, questa legge non contiene disposizioni transitorie in ordine all'art. 4-*bis*, mentre ha disposizioni transitorie per quanto riguarda il lavoro all'esterno (art. 21 O.P.), i permessi premio (art. 30-*ter* O.P.) e l'ammissione alla semilibertà (art. 50 O.P.). Per queste misure il legislatore del 1991 ha innalzato la soglia di espiazione della pena che i condannati per i delitti di cui al 4-*bis* devono superare per poter accedere ai benefici: la relativa disposizione transitoria (art. 4) stabilisce che le nuove norme si applicano solo per i condannati per delitti commessi dopo l'entrata in vigore del decreto-legge.

Parimenti la legge 23 dicembre 2002, n. 279, che ha modificato in senso restrittivo il comma 1, dell'art. 4-*bis* (art. 1), ha una norma transitoria (art. 4) per la quale le modifiche apportate con l'art. 1 «non si applicano nei confronti delle persone detenute per i delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602 c.p. ovvero per delitti posti in essere per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico, commessi precedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge».



Il fatto che, invece, la citata legge n. 3/2019 non contenga alcuna disposizione transitoria analoga a quelle precedenti induce a ritenere che le innovazioni introdotte con essa, lungi dall'applicarsi solo ai delitti commessi o alle condanne divenute esecutive dopo la entrata in vigore della legge stessa, soggiacciano invece al generale principio del *tempus regit actum*.

Deve tuttavia darsi atto che la Suprema corte di cassazione, con la sentenza Cass. sez. 6 del 14 marzo 2019, n. 12541, si è distaccata dal predetto orientamento consolidato propendendo invece per altro approccio di tipo sostanzialistico quale quello adottato dalla giurisprudenza della corte CEDU in materia penale.

Nel caso sottoposto all'attenzione della Suprema corte, il giudice per le indagini preliminari in sede di emissione di sentenza di patteggiamento in relazione ai reati di cui agli articoli 110, 319 e 321 c.p. e articoli 319, 319-ter e 321 c.p. aveva ordinato all'imputato di pagare una data somma a titolo di riparazione pecuniaria ex art. 322-quater c.p.

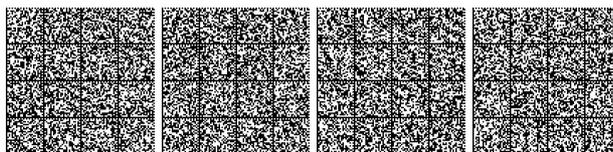
Avverso detto provvedimento era stato proposto ricorso per cassazione chiedendosi l'annullamento dello stesso con limitato riferimento alla disposta condanna al pagamento della riparazione pecuniaria per violazione di legge penale e processuale. La difesa nell'esporre i motivi, aveva sollecitato la Corte, ritenendone la competenza a conoscere della fase esecutiva del procedimento, a sollevare la questione di legittimità costituzionale della legge 9 gennaio 2019, n. 3, art. 6, comma 1, lettera b), nella parte in cui ha inserito i reati contro la pubblica amministrazione tra quelli «ostativi» alla concessione di alcuni benefici penitenziari, ai sensi della legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, per rilevato contrasto con gli articoli 3 e 24 Cost., art. 25 Cost., comma 2, art. 27 Cost., comma 3, e art. 117 Cost., art. 7 CEDU, nella parte in cui non prevede un regime intertemporale.

A sostegno della deduzione, la difesa rilevava, sotto un primo aspetto, come avendo riguardo al combinato disposto dell'art. 656 c.p.p., comma 9, lettera a), e legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, in relazione ai delitti di cui agli articoli 319, 319-ter e 321 c.p. contestati al proprio assistito, in quanto inseriti nel novero dei reati di cui allo stesso art. 4-bis in virtù della novella con legge 9 gennaio 2019, n. 3, non sia più possibile sospendere l'ordine di esecuzione ai fini della richiesta di misure alternative alla detenzione in stato di libertà. In assenza di una disposizione transitoria regolativa dei limiti temporali di applicazione della nuova disciplina, con il passaggio in giudicato della sentenza di patteggiamento, l'emissione dell'ordine di carcerazione sarà pertanto «obbligata», con una modifica peggiorativa del trattamento penitenziario. Modifica peggiorativa «a sorpresa» atteso che, al momento in cui avanzava la richiesta ex articoli 444 e 445 c.p.p., l'imputato poteva ragionevolmente confidare che la sanzione sarebbe rimasta nei limiti di operatività delle misure alternative e dunque «senza assaggio di pena». Evidenzia, pertanto, come tale modifica *in itinere* delle «regole del gioco», in quanto del tutto imponderabile all'atto dell'opzione in rito, si ponga in evidente contrasto con l'art. 7 CEDU, come interpretato nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo in situazioni analoghe, rilevante ai fini dell'art. 117 Cost., là dove viola il principio dell'affidamento quanto alla prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie (vedi per tutte Grande camera 21 dicembre 2013, Del Rio Prada contro Spagna).

La pronuncia Cassazione penale sez. VI, 14 marzo 2019 (udienza 14 marzo 2019, depositata il 20 marzo 2019), n. 12541, nell'esaminare la sollecitazione del ricorrente a sollevare l'incidente di costituzionalità sotto un duplice profilo e cioè in relazione, da un lato, all'omessa previsione di un regime di diritto intertemporale da parte della legge n. 3/2019 e, dall'altro lato, all'inserimento dei reati contro la pubblica amministrazione fra i «reati ostativi» contemplati dall'art. 4-bis O.P., affermava che la questione di incostituzionalità concernente l'assenza di un regime di diritto intertemporale, per quanto non fosse manifestamente infondata, risultava nondimeno non rilevante nella specie ... Assume la Suprema corte che «Può convenirsi con il ricorrente che l'omessa previsione di una disciplina transitoria circa l'applicabilità della disposizione (come novellata) possa suscitare fondati dubbi di incostituzionalità in relazione ai riverberi processuali sull'ordine di esecuzione, in quanto non più suscettibile di sospensione in forza della previsione dell'art. 656 c.p.p., comma 9.

Va difatti considerato come, secondo disposto dell'art. 656, comma 9, lettera a), la sospensione dell'ordine di esecuzione della sentenza di condanna ad una pena detentiva non superiore a quattro anni (giusta anche la declaratoria d'incostituzionalità con sentenza della Corte costituzionale 2 marzo 2018, n. 41) per il termine di trenta giorni al fine di consentire al condannato in stato di libertà di avanzare istanza di concessione di una delle misure alternative previste dalla legge n. 354 del 1975, sospensione prevista dal comma 5 dello stesso articolo, non possa essere disposta nei confronti dei condannati per i delitti di cui al citato art. 4-bis.

Orbene, avuto riguardo al «diritto vivente», quale si connota alla luce del diritto positivo e della lettura giurisprudenziale fino ad ora consolidata a seguito della decisione delle sezioni unite del 2006, le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione, non riguardando l'accertamento del reato e l'irrogazione della pena, ma soltanto le modalità esecutive della stessa, sono considerate norme penali processuali e non sostanziali e, pertanto, ritenute soggette, in assenza di una specifica disciplina transitoria, al principio *tempus regit aetum* e non alle regole dettate in materia di successione di norme penali nel tempo dall'art. 2 c.p. e dall'art. 25 Cost.



(sezioni unite, n. 24561 del 30 maggio 2006, P.M. in proc. A., Rv. 233976; sez. 1, n. 46649 dell'11 novembre 2009, Nazar, Rv. 245511; sez. 1, n. 11580 del 5 febbraio 2013, Schirato, Rv. 255310). In applicazione di tale interpretazione, con riferimento ai reati ascritti al ricorrente, non sarebbe più possibile disporre la sospensione dell'esecuzione ai sensi del combinato disposto dell'art. 656 c.p.p., comma 9, in base all'art. 4-bis O.P. (come novellato nel gennaio 2019).

6.2. D'altra parte, non è revocabile in dubbio che, nella più recente giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo, ai fini del riconoscimento delle garanzie convenzionali, i concetti di illecito penale e di pena abbiano assunto una connotazione "antiformalista" e "sostanzialista", privilegiandosi alla qualificazione formale data dall'ordinamento (all'"etichetta" assegnata), la valutazione in ordine al tipo, alla durata, agli effetti nonché alle modalità di esecuzione della sanzione o della misura imposta.

Significativa in tale senso è la pronuncia resa nel caso Del Rio Prada contro Spagna (del 21 ottobre 2013), là dove la Grande camera della Corte EDU, nel ravvisare una violazione dell'art. 7 della Convenzione, ha riconosciuto rilevanza anche al mutamento giurisprudenziale in tema di un istituto riportabile alla liberazione anticipata prevista dal nostro ordinamento in quanto suscettibile di comportare effetti peggiorativi, giungendo dunque ad affermare che, ai fini del rispetto del "principio dell'affidamento" del consociato circa la "prevedibilità della sanzione penale", occorre avere riguardo non solo alla pena irrogata, ma anche alla sua esecuzione (sebbene, in quel caso, l'istituto avesse diretto riverbero sulla durata della pena da scontare).

6.3. Alla luce di tale approdo della giurisprudenza di Strasburgo, non parrebbe manifestamente infondata la prospettiva difensiva secondo la quale l'aver il legislatore cambiato *in itinere* le "carte in tavola" senza prevedere alcuna norma transitoria presenti tratti di dubbia conformità con l'art. 7 CEDU e, quindi, con l'art. 117 Cost., là dove si traduce, per il F., nel passaggio, "a sorpresa" e dunque non prevedibile, da una sanzione patteggiata "senza assaggio di pena" ad una sanzione con necessaria incarcerazione, giusta il già rilevato operare del combinato disposto dell'art. 656 c.p.p., comma 9, lettera a), e art. 4-bis O.P.

D'altronde, in precedenza, il legislatore aveva adottato disposizioni transitorie finalizzate a temperare il principio di immediata applicazione delle modifiche all'art. 4-bis O.P., quali quelle contenute nel decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, art. 4, e nella legge 23 dicembre 2002, n. 279, art. 4, comma 1 (che inseriva i reati di cui agli articoli 600, 601 e 602 c.p. nell'art. 4-bis cit.), limitandone l'applicabilità ai soli reati commessi successivamente all'entrata in vigore della legge.».

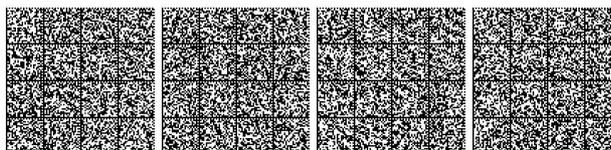
La Suprema corte riteneva di non sollevare la questione di incostituzionalità prospettata in quanto la stessa afferiva non alla sentenza di patteggiamento oggetto del ricorso, ma all'esecuzione della pena applicata con la stessa sentenza, dunque ad uno snodo processuale diverso nonché logicamente e temporalmente successivo, di talché ai fini della decisione della Corte non rilevava, potendo se del caso essere riproposta in sede di incidente di esecuzione.

Tanto premesso, deve affermarsi che la questione dell'applicabilità della modifica apportata all'art. 4-bis, comma 1 O.P. dall'art. 1, comma 6, lettera b) O.P. anche alla esecuzione di pena detentiva irrogata con sentenza di condanna per fatti commessi anteriormente alla modifica introdotta dal citato art. 1, comma 6, lettera b) è indubbiamente dotata di rilevanza nel caso in disamina avendo il D.G. chiesto l'accesso ad un beneficio penitenziario quale il permesso *ex art. 30-ter* O.P.) ed essendo lo stesso ristretto in espiazione di condanna intervenuta prima del 31 gennaio 2019 per reati (articoli 317-319 c.p.) i quali, in ragione della modifica di cui si è detto, sono divenuti, in epoca successiva alla domanda di concessione del beneficio, integralmente ostativi in assenza di collaborazione o in assenza di collaborazione che sia accertata come inesigibile o impossibile.

Va poi considerato che le risultanze istruttorie acquisite in atti (vedi relazioni della casa circondariale di /// del 17 giugno 2019 e dell'8 aprile 2019) consentirebbero nel merito di addivenire ad una pronuncia di concessione del beneficio avuto riguardo alla regolare condotta intramuraria, all'ammissione al lavoro all'esterno *ex art. 21* O.P. svolto nella forma del volontariato nell'ambito della consulenza giuridica prestata in prevalenza a favore di utenti stranieri con uscita tutte le mattine dal lunedì al venerdì dalle 9,00 alle 12,00 a decorrere dal settembre 2018 per recarsi presso la Caritas di /// (programma *ex art. 21* O.P. approvato dal magistrato di sorveglianza in data 29 agosto 2018). Emerge dalle relazioni in atti che il confronto con i responsabili del servizio ha consentito di accertare l'adesione corretta e costante del detenuto a quanto previsto nel programma di trattamento. Tale impegno è mantenuto con estrema dedizione e senso di responsabilità. L'attività di volontariato viene svolta nell'ambito di un'azione riparatrice di risarcimento. Il soggetto mantiene una condotta regolare esente da rilievi disciplinari; si segnala un atteggiamento di disponibilità nel dare aiuto e sostegno ai compagni di stanza in difficoltà.

Va poi sostenuta altresì la non manifesta infondatezza della questione in relazione ai profili di seguito esposti.

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3, per contrasto con gli articoli 25, comma 2, 117 della Cost., 7 della CEDU in riferimento alla violazione del principio della irretroattività della legge penale. — In base all'art. 7, paragrafo 1 CEDU nessun può essere condannato per un'azione o una omissione



che al momento in cui è stata commessa non costituiva reato secondo il diritto interno o interazionale, né può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Si impone con evidenza il richiamo ai principi stabiliti dagli articoli 25, comma 2 della Costituzione, e 2 c.p. posto che da tali norme discende il principio che nessuna conseguenza sfavorevole può derivare al soggetto da una legge successiva alla commissione del fatto reato, in tanto consistendo il cosiddetto principio di irretroattività. La Corte CEDU, adottando un atteggiamento di tipo sostanzialistico, ha riconosciuto che istituti, pur formalmente non classificati come penali e collocati nella normativa penitenziaria, non possono essere considerati alla stregua di mere modalità di esecuzione della pena e quindi sottratti al principio di irretroattività qualora essi finiscano per incidere sulla pena in termini di sostanziale modificazione quantitativa o qualitativa della pena stessa.

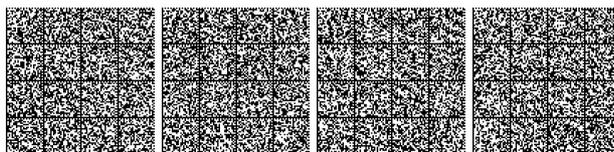
Deve ritenersi che questo sia il caso non solo delle misure alternative alla detenzione bensì anche quello dei permessi premio. Anche tale secondo istituto non attiene ad una mera modalità di esecuzione della pena e l'aver introdotto la modifica dell'art. 4-*bis*, comma 1 O.P. nel senso di escludere l'accesso a siffatto beneficio in presenza di condanna per una tipologia di delitti individuati come interamente ostativi ma che tali non erano in base alla normativa previgente viene ad incidere sulla qualità essenziale della pena stessa rispetto alla quale la funzione rieducativa viene assicurata anche tramite il beneficio *ex art.* 30-*ter* O.P. Una eventuale modifica normativa sopravvenuta che, come quella in esame, operi in senso di restringere i presupposti di accesso ai permessi premio viene a modificare la natura stessa della sanzione penale applicata escludendo, ora per allora, che pene relative a determinati reato possano consentire l'accesso ad esperienze in esternato nella forma del beneficio premiale. In tal modo si incide in senso deteriore ed in senso sostanziale sulla esecuzione della pena e, quindi, sul grado di libertà del detenuto.

Nella pronuncia Corte costituzionale 28 luglio 1993 (udienza 24 giugno 1993, depositata il 28 luglio 1993), n. 349, è presente un passaggio motivazionale di rilevanza ai fini che interessano, laddove si definiscono «misure di natura sostanziale che incidono sulla qualità e quantità della pena» quelle «che comportano un sia pur temporaneo distacco, totale o parziale, dal carcere (cosiddette misure extramurali), e si precisa che le misure che ammettono a forme di espiazione della pena fuori dal carcere (previste, per lo più, al capo VI del titolo I dell'ordinamento penitenziario, «Misure alternative alla detenzione»: affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare, semilibertà, liberazione anticipata, licenze; ma anche l'assegnazione al lavoro esterno o i permessi premio previsti al capo III) «incidono sostanzialmente sull'esecuzione della pena e, quindi, sul grado di libertà personale del detenuto».

D'altronde, con la sentenza 30 dicembre 1997, n. 445, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli articoli 3 e 27 Cost., l'art. 4-*bis*, comma 1, legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non prevede che il beneficio della semilibertà possa essere concesso nei confronti dei condannati che, prima della data di entrata in vigore dell'art. 15, comma 1, decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356, abbiano raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto e per i quali non sia accertata la sussistenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata, in quanto, posto che, alla luce del principio della progressività trattamentale più volte affermato dalla Corte, soltanto postulando la piena coerenza della scelta normativa di espungere dal panorama delle opportunità rieducative istituti di fondamentale risalto, quale certamente è la semilibertà, anche nei confronti di soggetti che (come nella specie) già si trovavano da tempo in fase di espiazione all'atto della entrata in vigore della nuova e più rigorosa disciplina introdotta dal decreto-legge n. 306 del 1992, potrebbe ritenersi non compromesso il principio di uguaglianza e, al tempo stesso, non frustrata la funzione rieducativa della pena, è proprio quella coerenza a risultare gravemente incrinata nelle ipotesi in cui il condannato avesse già maturato a quell'epoca positive esperienze, al punto da essere iscritto in un programma di trattamento fortemente caratterizzato da adesioni comportamentali, in sé sintomatiche di un percorso rieducativo difficilmente regredibile.

La Corte costituzionale si è espressa sul terreno della inibizione all'applicazione immediata delle disposizioni peggiorative nei confronti di coloro che in regime di restrizione avessero già raggiunto, al momento della vigenza delle disposizioni peggiorative, uno stadio del percorso rieducativo da ritenersi adeguato al godimento del beneficio (sentenze n. 504 del 1995, n. 445 del 1997, n. 137 del 1999, n. 257 del 2006).

Nel caso concreto in cui è intervenuta declaratoria di inammissibilità della domanda di permesso premio in relazione a condannato ristretto in espiazione di pena inflitta per i delitti divenuti ostativi a seguito della sopravvenuta normativa ma che tali non erano al momento della domanda, deve ritenersi che la modifica operata dall'art. 1, comma 6, lettera b), che ha per effetto quello di denegare il permesso premio tranne che non ricorra la collaborazione *ex art.* 323-*bis*, secondo comma del codice penale o l'accertamento della collaborazione impossibile (e ferma restando sempre l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata), abbia determinato un sostanziale aumento del grado di compressione della libertà personale sicché la violazione costituzionale deve ravvisarsi nella mancanza di una disposizione di natura transitoria che in aderenza ai principi di cui agli articoli 25, comma 2, 117 Cost. e 7 CEDU, faccia decorrere l'efficacia delle disposizioni



peggiorative introdotte dalla data di entrata in vigore della legge n. 3/2019 con previsione, quindi, di non applicazione delle modifiche sfavorevoli alle pene relative a fatti commessi anteriormente a tale entrata in vigore. Va tenuto presente che se è vero che in taluni casi il legislatore ha espressamente introdotto una norma transitoria per circoscrivere l'applicabilità della normativa limitativa della concessione dei benefici penitenziari per alcuni delitti ai condannati per delitti commessi dopo l'entrata in vigore della normativa (art. 4, legge n. 203/1991 di conversione del decreto-legge n. 152/1991), è anche vero che laddove tale norma sia mancata è intervenuta la Corte costituzionale affermando il cosiddetto principio di non regressione del trattamento per fatto incolpevole così dichiarando la illegittimità costituzionale delle norme sopravvenute nella parte in cui non prevedono che i benefici in esse indicati potevano essere concessi nei confronti dei condannati che avessero già raggiunto sulla base della normativa previgente un grado di rieducazione adeguato ai benefici richiesti (Corte costituzionale n. 79/2007; n. 257/2006; n. 137/1999; n. 445/1997).

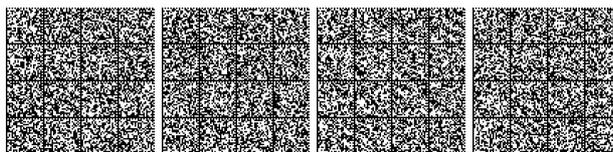
2) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera *b*) della legge 9 gennaio 2019, n. 3, per contrasto con gli articoli 25, comma 2, 117 della Costituzione, 7 della CEDU in riferimento alla violazione del principio di affidamento. — Il sopraggiungere della normativa di cui all'art. 1, comma 6 della legge n. 3/2019, ha operato una lesione del cosiddetto principio di affidamento il quale discende dal principio di irretroattività in materia penale che si trae dagli articoli 25, comma 2, 117 Cost. e 7 CEDU. Lede tale principio ogni modifica che successivamente al passaggio in giudicato della sentenza di condanna renda più severo il trattamento sanzionatorio aggravando la pena stabilita dal giudice in relazione alla condotta accertata. Il legittimo affidamento non può che avere ad oggetto l'*an*, la tipologia della sanzione, la dimensione quantitativa della sanzione che verrà irrogata e quindi la sua «afflittività» nella accezione sopra detta.

Varie le pronunce della Corte di Strasburgo espressione del cosiddetto principio di affidamento le quali hanno censurato le disposizioni degli ordinamenti interni introduttive di applicazione retroattiva di pene intese in senso sostanziale più severe ed hanno affermato il principio che la prevedibilità cui si riferisce l'art. 7 CEDU non riguarda solo il settore della sanzione ma anche quello della sua esecuzione. In tal senso sentenza Gurguchiani contro Spagna che ha affermato la illegittimità della espulsione prevista obbligatoriamente in sostituzione della pena detentiva da una normativa successiva alla commissione del delitto laddove la legge vigente al momento del fatto stabiliva quella sostituzione come meramente eventuale ad opera del giudice; la sentenza M. contro Germania (ricorso n. 19359/04) che ha censurato l'applicazione retroattiva del nuovo e più duro regime di durata della custodia di sicurezza, misura personale che in base ad una legge introdotta successivamente alla commissione del fatto non era più limitata nel massimo a dieci anni; la sentenza Del Rio Prada contro Spagna che ha ritenuto parte integrante del diritto penale materiale un istituto affine alla liberazione anticipata prevista nel nostro ordinamento.

Analogamente, anche pronunce nazionali hanno ritenuto lesive del cosiddetto principio dell'affidamento le ipotesi in cui gli effetti sfavorevoli previsti da una disposizione normativa conseguano non ad una condotta dell'imputato/condannato bensì siano imputabili a fattori esterni, aleatori, del tutto sottratti alla sua sfera di controllo (sezioni unite 12 luglio 2007, n. 27614) venendo ad escludere per tali motivi la modifica retroattiva *in pejus* di misure cautelari (sezioni unite, sentenza 14 luglio 2011, n. 29719) ed evidenziando che in ordine alle norme processuali, occorre adottare un approccio sostanziale valutandosi in concreto l'effettivo impatto sui diritti fondamentali ed *in primis* sulla libertà personale.

La sopraggiunta limitazione all'accesso ai benefici penitenziari e tra questi i permessi premio non rappresenta modifica incidente sulle mere modalità esecutive della pena detentiva ma viene ad operare una vera e propria trasformazione della tipologia di pena eseguibile determinando un inasprimento della sanzione stessa. Le disposizioni della legge n. 3/2019 che hanno introdotto un trattamento sanzionatorio più severo per i delitti contro la pubblica amministrazione senza introdurre un regime intertemporale hanno generato un mutamento imprevedibile ed indipendente dalla sfera di controllo del soggetto tale da modificare in senso sostanziale il quadro giuridico normativo che il soggetto aveva di fronte a sé al momento in cui si è determinato alla consumazione del reato con piena consapevolezza della relative conseguenze, così da poterne adeguatamente soppesare i benefici e svantaggi. In definitiva, la intervenuta modifica ha «sorpreso» il soggetto con una sanzione non prevedibile al momento della commissione del fatto.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera *b*) della legge 9 gennaio 2019, n. 3, per contrasto con gli articoli 3 e 27, commi 2 e 3 Cost., in relazione alla violazione del principio di ragionevolezza e della funzione rieducativa della pena. — La mancata previsione, nella sopraggiunta normativa di una disposizione di natura transitoria che limiti l'efficacia delle disposizioni più restrittive alla esecuzione delle condanne per fatti reato commessi dopo la sua entrata in vigore, lede il principio di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena di cui agli articoli 3 e 27, commi 2 e 3 Cost. La disciplina più severa, incidendo sulla esecuzione di condanne per fatti commessi prima della sua entrata in vigore, crea una irragionevole disparità di trattamento tra soggetti che, giudicati colpevoli dei medesimi reati, abbiano vista decisa la propria istanza di accesso al beneficio penitenziario prima della entrata in vigore della legge n. 3/2019 e quelli che, per mera casualità o comunque per fattori del tutto avulsi dalla propria volontà, l'abbiano vista decidere in epoca posteriore a tale momento. Ne deriva l'irragionevole esito per cui si generano trattamenti diversi del



tutto sganciati dal grado di meritevolezza e di adesione al percorso rieducativo dei condannati per i medesimi delitti. La carenza di disposizioni transitorie incide in senso sfavorevole sui relativi percorsi di risocializzazione senza alcuna correlazione con un giudizio aderente alla personalità dei detenuti e sul grado di rieducazione da essi raggiunto e finisce per porsi in contraddizione con la «logica della progressione trattamentale penitenziaria che, notoriamente, deve caratterizzare l'espiazione della pena detentiva in rapporto al finalismo di cui all'art. 27 Cost. (sentenza Corte costituzionale n. 149/2018 che richiama le sentenze n. 255 del 2006, n. 257 del 2006, n. 445 del 1997 e n. 504 del 1995).

Il carattere automatico della preclusione all'accesso ai benefici penitenziari o, più correttamente, la possibilità di accesso solo in caso di collaborazione o di accertata collaborazione impossibile senza alcuna distinzione di ordine temporale quanto alla sfera di applicazione della nuova normativa finisce con il determinare l'operatività della disciplina restrittiva a danno di condannati che avevano maturato un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto già in epoca antecedente alla entrata in vigore della legge n. 3/2019 con l'effetto di impedire al giudice qualsiasi valutazione individuale sul concreto percorso di rieducazione compiuto dal condannato durante l'esecuzione della pena stessa e ciò, soltanto in ragione del titolo di reato che supporta la condanna. Tale automatismo e la connessa impossibilità per il giudice di procedere a valutazioni individualizzate contrasta però con il ruolo che deve essere riconosciuto, nella fase di esecuzione della pena, alla sua finalità di rieducazione del condannato; come chiarito da Corte costituzionale n. 149/2018 si tratta di finalità ineliminabile (sentenza n. 189 del 2010), che deve essere sempre garantita anche nei confronti di autori di delitti gravissimi, condannati alla massima pena prevista nel nostro ordinamento, ovvero all'ergastolo (sentenza n. 274 del 1983). In questo senso è orientata la costante giurisprudenza della Corte, che ha tra l'altro indicato come criterio «costituzionalmente vincolante» quello che esclude «rigidi automatismi e richiede sia resa possibile invece una valutazione individualizzata e caso per caso» nella materia dei benefici penitenziari (sentenza n. 436 del 1999), in particolare laddove l'automatismo sia connesso a presunzioni *iuris et de iure* di maggiore pericolosità legate al titolo del reato commesso (sentenza n. 90 del 2017), giacché, ove non fosse consentito il ricorso a criteri individualizzanti, «l'opzione repressiva finirebbe per relegare nell'ombra il profilo rieducativo» (sentenza n. 257 del 2006), instaurando di conseguenza un automatismo «sicuramente in contrasto con i principi di proporzionalità ed individualizzazione della pena» (sentenza n. 255 del 2006; in senso conforme, sentenze n. 189 del 2010, n. 78 del 2007, n. 445 del 1997, n. 504 del 1995).

L'applicazione retroattiva della disciplina restrittiva confligge quindi con i citati parametri costituzionali perché viene ad incidere in modo irragionevole sul percorso rieducativo senza che tale lesione sia collegabile ad un comportamento colpevole del condannato.

Il Tribunale di sorveglianza, pertanto, premessa la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui, modificando l'art. 4-bis, comma 1 della legge 26 luglio 1975, n. 354, si applica anche in relazione ai delitti di cui agli articoli 317 c.p. e 319 c.p. commessi anteriormente alla entrata in vigore della medesima legge per contrasto con gli articoli 3, 25, comma 2, 27 commi 2 e 3, 117 Cost. e art. 7 Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950.

Ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, deve dichiararsi la sospensione del presente procedimento con immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui, modificando l'art. 4-bis, comma 1 della legge 26 luglio 1975, n. 354, si applica anche in relazione ai delitti di cui agli articoli 317 c.p. e 319 c.p. commessi anteriormente alla entrata in vigore della medesima legge, per contrasto con gli articoli 3, 25, comma 2; 27, commi 2 e 3; 117 Cost. e art. 7 Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950.*

*Dispone la sospensione del presente procedimento.*

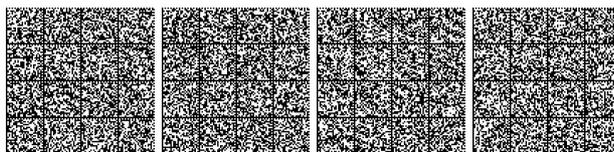
*Manda alla cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, legge n. 87/1953 e quindi per la notifica della presente ordinanza all'interessato, al suo difensore, al Procuratore generale presso la Corte di appello di Potenza, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

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

Così deciso, in Potenza il 19 giugno 2019.

*Il Presidente: STELLA*

*Il magistrato estensore: PETROCELLI*



## N. 211

*Ordinanza del 26 agosto 2019 della Corte dei conti - Sez. regionale di controllo per la Calabria  
nel procedimento di controllo relativo al Comune di Reggio Calabria*

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Piano di riequilibrio finanziario pluriennale - Facoltà per gli enti locali che hanno proposto la rimodulazione o riformulazione dei rispettivi piani di riequilibrio, ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, entro la data del 14 febbraio 2019, di deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, di riproporre il piano per adeguarlo alla normativa vigente, secondo la procedura prevista dai commi 888 e 889 dell'articolo 1 della legge n. 205 del 2017 - Possibilità di esercitare tale facoltà anche in caso di piano non ancora approvato dalla competente sezione regionale della Corte dei conti ovvero inciso da provvedimenti conformativi alla predetta sentenza della Corte costituzionale adottati dalla sezione regionale competente - Sostituzione della tabella, di cui al comma 5-bis dell'articolo 243-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, riguardante la durata massima del piano di riequilibrio finanziario pluriennale.**

- Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, art. 38, commi 2-bis e 2-ter, in combinato disposto con l'art. 38, comma 1-terdecies, del medesimo decreto-legge.

## LA CORTE DEI CONTI

## SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CALABRIA

Composta dai magistrati:

- dott. Vincenzo Lo Presti, Presidente-relatore;
- dott. Francesco Antonio Musolino, consigliere;
- dott.ssa Stefania Anna Dorigo, referendario;

ha emesso la seguente ordinanza n. 108/2019 nel giudizio per l'esame del Piano di riequilibrio finanziario del Comune di Reggio Calabria (RC), approvato, ai sensi dell'art. 38, comma 2-bis, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58), con deliberazione di consiglio comunale n. 37 del 30 luglio 2019, pervenuta alla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Calabria in data 7 agosto 2019 e, ivi, protocollata al n. 0005475-07/08/2019 - SC\_CAL □ T81-A;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

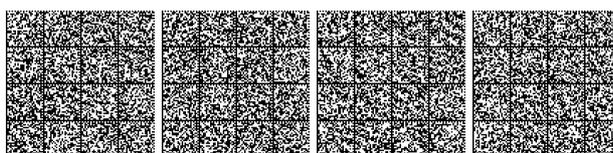
Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Visto l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con la legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Considerato che il Comune di Reggio Calabria (RC), con deliberazione della commissione straordinaria dell'8 febbraio 2013, n. 17, ha fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario di cui all'art. 243-bis del T.U.E.L.; con successiva deliberazione della commissione straordinaria del 15 luglio 2013, n. 142, si è avvalso della facoltà di rimodulazione del Piano di riequilibrio concessa dall'art. 1, comma 15, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante: «Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali»;

Considerato che, con deliberazione n. 11/2014, la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Calabria ha stabilito di non approvare il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Reggio Calabria;



Considerato che le sezioni riunite, in speciale composizione *ex art.* 243-*quater*, comma 5, del T.U.E.L., con sentenza n. 26/2014/EL, hanno accolto il ricorso del Comune di Reggio Calabria avverso la citata deliberazione n. 11/2014 della Sezione di controllo per la Calabria;

Vista la deliberazione n. 89/2015 della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Calabria, con cui è stato sottoposto a monitoraggio il Piano di riequilibrio del predetto Comune, ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 3, del T.U.E.L.;

Considerato che l'ente, con deliberazione di consiglio comunale n. 19 del 29 marzo 2016, ha deciso di avvalersi della facoltà di rimodulazione del Piano di riequilibrio finanziario, prevista dall'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016), come modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160;

Vista la deliberazione di consiglio comunale n. 42 del 29 giugno 2016 con cui il Comune di Reggio Calabria ha approvato la rimodulazione del Piano di riequilibrio finanziario ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208;

Vista la deliberazione della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Calabria n. 69/2016, depositata l'8 settembre 2016, con cui sono stati richiesti chiarimenti e integrazioni istruttorie, e la nota del 28 ottobre 2016, protocollo n. 16845, con cui l'ente ha dato riscontro alla suddetta delibera;

Considerato che, con deliberazione n. 120/2016, la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Calabria ha stabilito di non approvare tale ultima rimodulazione del piano, ritenendo che la delibera comunale fosse fondata su una erronea interpretazione della normativa, *pro tempore* vigente, che consentiva modifiche al piano di riequilibrio pluriennale — ammettendo il ripiano trentennale del debito — relativamente al solo maggior disavanzo risultante dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui *ex art.* 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118/2011;

Considerato che il Comune di Reggio Calabria, in data 21 gennaio 2017, ha proposto ricorso alle sezioni riunite, in speciale composizione *ex art.* 243-*quater*, comma 5, del T.U.E.L., avverso la deliberazione n. 120/2016 della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Calabria;

Considerato che, con sentenza n. 13/2017/EL, le sezioni riunite in speciale composizione *ex art.* 243-*quater*, comma 5, del T.U.E.L., hanno respinto il suddetto ricorso, confermando la citata decisione n. 120/2016 della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Calabria;

Vista la deliberazione di consiglio comunale n. 23 del 29 maggio 2017 con cui il Comune di Reggio Calabria ha approvato una nuova rimodulazione del Piano di riequilibrio finanziario, ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, quale novellato dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232;

Vista la deliberazione n. 86/2017, con la quale la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Calabria ha approvato detta ultima rimodulazione di cui alla deliberazione C.C. n. 23/2017;

Vista la sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, quale novellato dall'art. 1, comma 434 della legge 11 dicembre 2016, n. 232;

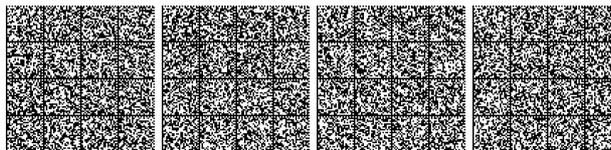
Vista la deliberazione n. 31/2019, con la quale la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Calabria ha dichiarato l'inefficacia della predetta rimodulazione del Piano di riequilibrio finanziario, effettuata ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, quale novellato dall'art. 1, comma 434 della legge 11 dicembre 2016, n. 232;

Vista la deliberazione di Consiglio comunale n. 37 del 30 luglio 2019 con cui il Comune di Reggio Calabria ha approvato una nuova rimodulazione del Piano di riequilibrio finanziario ai sensi dell'art. 38, comma 2-*bis*, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58;

Vista l'ordinanza n. 14/2019, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna camera di consiglio;  
Udito il relatore, Presidente di Sezione Vincenzo Lo Presti;

#### Fatto

Il Comune di Reggio Calabria, con deliberazione della commissione straordinaria dell'8 febbraio 2013, n. 17, faceva ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario di cui all'art. 243-*bis* del T.U.E.L.; con successiva deliberazione n. 142 del 2013 la commissione straordinaria integrava e rimodulava, per alcuni aspetti, la precedente deliberazione n. 17/2013.



La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Calabria, con deliberazione n. 11/2014, non approvava detto Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (d'ora innanzi anche PRFP); tale pronuncia veniva impugnata dal Comune dinanzi alle sezioni riunite, in speciale composizione *ex art. 243-quater*, comma 5, del T.U.E.L.; con sentenza n. 26/2014/EL il ricorso presentato veniva accolto, con conseguente approvazione del PRFP.

Successivamente, il Comune presentava una prima rimodulazione del proprio piano, ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, approvata con delibera C.C. n. 42 del 2016; con delibera n. 120 del 2016, la Sezione di controllo per la Regione Calabria riteneva di non approvare tale modifica del PRFP; tale pronuncia veniva impugnata dal Comune dinanzi alle sezioni riunite, in speciale composizione *ex art. 243-quater*, comma 5, del T.U.E.L.; con sentenza n. 13/2017/EL, il ricorso presentato veniva respinto, con conseguente conferma della decisione impugnata.

Il Comune di Reggio Calabria, quindi, avvalendosi della riscrittura — in vigore dal 1 gennaio 2017 — dell'art. 1, comma 714, legge n. 208/2015 ad opera dell'art. 1, comma 434 della legge n. 232/2016 (cosiddetta legge di stabilità 2017), con delibera del consiglio comunale n. 23 del 29 maggio 2017 (trasmessa alla sezione di controllo con nota acquisita al protocollo n. 0004088 del 1 giugno 2017) presentava una ulteriore rimodulazione del piano di riequilibrio che prevedeva:

1) il ripiano della quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui *ex art. 243-bis*, comma 8, lettera E) T.U.E.L., nel termine non più decennale (pari alla durata del PRFP) ma trentennale, come previsto dalla facoltà di cui all'art. 1, comma 714, legge n. 208/2015 in vigore dall'1 gennaio 2017; più in dettaglio, tale quota di disavanzo (pari a € 87.246.368,09 al 31 dicembre 2014 che, in virtù delle quote già ripianate, ammontava a € 65.062.759,89 al 31 dicembre 2016) sarebbe stata rimborsata non più attraverso quote decennali di € 11.091.804,10 ciascuna, ma in rate trentennali di € 2.538.485,47 ciascuna;

2) il rimborso nell'arco di trenta annualità delle anticipazioni di liquidità fruite ai sensi dell'art. 243-ter e 243-quinquies del T.U.E.L.

Con delibera n. 86/2017, la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Calabria «approvava» la predetta rimodulazione (*rectius*: ne prendeva atto, stanti i principi espressi, in merito all'art. 1, comma 714, legge n. 208/2015, dalla deliberazione n. 13/ SEZAUT/ 2016/ QMIG).

Con sentenza n. 18/2019, depositata in data 14 febbraio 2019, la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

In conseguenza, con delibera n. 31/2019, la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Calabria osservava che:

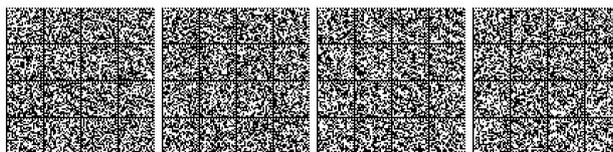
la riscrittura del PRFP del Comune di Reggio Calabria, approvata con deliberazione del C.C. n. 23/2017, era conforme alla normativa all'epoca vigente (art. 1, comma 434 della legge n. 232/2016, in vigore dal 1 gennaio 2017, che aveva integralmente riscritto art. 1, comma 714, della legge n. 208/2015);

tuttavia, detta ultima norma era stata dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 18/2019 della Corte costituzionale;

pertanto, facendo applicazione dei principi in ordine agli effetti della dichiarazione d'illegittimità costituzionale e considerando che il piano di riequilibrio, ancora in corso di svolgimento, non poteva essere ritenuto un «rapporto esaurito», era evidente che, con la citata pronuncia di incostituzionalità, era venuto meno il presupposto normativo che aveva consentito il recupero trentennale del disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui *ex art. 243-bis*, comma 8, lettera E) T.U.E.L.;

quindi, la citata delibera del consiglio comunale n. 23 del 29 maggio 2017 (con la quale, come già detto, il Comune, avvalendosi della riscrittura — in vigore dal 1 gennaio 2017 — dell'art. 1, comma 714, legge n. 208/2015 ad opera dell'art. 1, comma 434, della legge n. 232/2016 (cosiddetta legge di stabilità 2017), aveva disposto: 1) il ripiano della quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui *ex art. 243-bis*, comma 8, lettera E) T.U.E.L. nel termine non più decennale (pari alla durata del «piano») ma trentennale, come previsto dalla facoltà di cui all'art. 1, comma 714, legge n. 208/2015 in vigore dall'1 gennaio 2017; più in dettaglio, tale quota di disavanzo (pari a € 87.246.368,09 al 31 dicembre 2014 che, in virtù delle quote già ripianate, ammontava a € 65.062.759,89 al 31 dicembre 2016) sarebbe stata rimborsata non più attraverso quote decennali di € 11.091.804,10 ciascuna, ma in rate trentennali di € 2.538.485,47 ciascuna; 2) il rimborso nell'arco di trenta annualità delle anticipazioni di liquidità fruite ai sensi dell'art. 243-ter e 243-quinquies del T.U.E.L.] era divenuta, priva di supporto normativo e, conseguentemente, doveva essere dichiarata inefficace;

in conseguenza, doveva, invece, ritenersi vigente, nei suoi effetti, il precedente PRFP, adottato con la deliberazione della commissione straordinaria dell'8 febbraio 2013, n. 17, come integrata dalla deliberazione della commissione straordinaria del 15 luglio 2013, n. 142 [in particolare, come già detto, questa versione del piano, «approvata» dalla



sentenza delle SS.RR. n. 26/2014/EL, prevedeva che il Comune di Reggio Calabria recuperasse il disavanzo incluso nel PRFP entro l'esercizio 2022, che segnava il termine finale di durata del piano medesimo; infatti, nella pianificazione di cui alle delibere della commissione straordinaria numeri 17 e 142 del 2013, era previsto che il disavanzo incluso nel PRFP, derivante dalla revisione straordinaria dei residui *ex art. 243-bis*, comma 8, lettera E) T.U.E.L., venisse ripianato in quote decennali di € 11.091.804,10 ciascuna; a partire, invece, dall'esercizio 2017, la «rimodulazione» di cui alla deliberazione C.C. n. 23/2017 aveva consentito il recupero annuale di quote di importo pari a € 2.538.485,47].

Ciò premesso, questa Sezione precisava anche quali dovessero essere le modalità di ripiano del disavanzo non recuperato negli esercizi 2017 e 2018; in tali esercizi, infatti, l'ente, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 1, comma 714, della legge n. 208/2015, come modificato dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232/2016, aveva speso in bilancio una rata annuale di disavanzo più «leggera», rispetto alle precedenti, di € 8.553.318,63 (€ 11.091.804,10 - € 2.538.485,47); al riguardo, questa Sezione affermava che, nella fattispecie, il Comune di Reggio Calabria avrebbe dovuto recuperare le quote del disavanzo non recuperato negli esercizi 2017 e 2018, entro i termini e con le modalità stabilite dall'art. 188, comma 1, T.U.E.L.; la citata delibera n. 31/2019, che aveva affermato l'obbligo del Comune di Reggio Calabria di adeguare il Piano di riequilibrio ai principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 18/2018, non veniva impugnata dal Comune di Reggio Calabria divenendo così definitiva. Quindi, la Sezione delle autonomie di questa Corte, con deliberazione n. 8/2019/QMIG (pronunciandosi in ordine all'individuazione di criteri di orientamento per la verifica da parte delle sezioni regionali di controllo della corretta attuazione degli effetti conseguenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 14 febbraio 2019), stabiliva che «... i piani di riequilibrio finanziario pluriennali di cui all'art. 243-bis del TUEL formulati ai sensi dell'art. 1, comma 714, legge n. 208/2015, norma dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 18 del 14 febbraio 2019, approvati dalla competente sezione regionale di controllo, sono intangibili relativamente alle sole quote di disavanzo riferite alle annualità il cui ciclo di bilancio si sia chiuso con l'approvazione del rendiconto. Il disavanzo residuo deve essere ripianato considerando il piano originario dell'ente, approvato prima della rimodulazione conseguente all'entrata in vigore dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208/2015...»; in tal modo, veniva ulteriormente confermata la vigenza del piano di riequilibrio decennale, originariamente approvato dal Comune di Reggio Calabria con deliberazione della commissione straordinaria dell'8 febbraio 2013, n. 17 (integrato, per alcuni aspetti, dalla successiva deliberazione n. 142 del 2013 sempre della commissione straordinaria).

Successivamente, con l'art. 38, comma 2-bis, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (convertito con modificazioni in legge 28 giugno 2019, n. 58), veniva stabilito che «...Gli enti locali che hanno proposto la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, entro la data del 14 febbraio 2019 di deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, anche se non ancora approvato dalla competente sezione regionale della Corte dei conti ovvero inciso da provvedimenti conformativi alla predetta sentenza della sezione regionale competente, possono riproporre il piano per adeguarlo alla normativa vigente secondo la procedura dell'art. 1, commi 888 e 889, della legge 27 dicembre 2017, n. 205...».

Quindi, con delibera n. 25 del 12 luglio 2019 (acquisita al protocollo Corte dei conti n. 5134 del 18 luglio 2019), il consiglio comunale del Comune di Reggio Calabria comunicava, a questa Sezione, l'intenzione di avvalersi della facoltà di rimodulazione del PRFP, *ex art. 38*, comma 2-bis, del decreto-legge n. 34/2019, e, con successiva deliberazione di consiglio comunale n. 37 del 30 luglio 2019, approvava, quindi, una nuova «riproposizione» del precedente Piano di riequilibrio finanziario decennale, ai sensi della norma in questione.

Detto ultimo piano «riproposto» veniva trasmesso in data 7 agosto (*cf.* documento acquisito al protocollo Corte dei conti n. 0005475-07/08/2019 - SC\_CAL - T81) alla Sezione Regione della Corte dei conti per la Calabria, per il giudizio di approvazione o di diniego di cui all'art. 38, comma 2-*quater*, decreto-legge n. 34 del 2019.

Ciò premesso, si osserva che, a seguito di detta ultima riscrittura, è stata modificata solo la durata del PRFP e, infatti, il nuovo piano di riequilibrio non presenta alcuna variazione in punto di:

1. pianificazione di risanamento: le proiezioni di entrata e di spesa dell'ente, necessarie a conseguire il riequilibrio, rimangono quelle di cui al PRFP attualmente efficace (quello approvato con deliberazione della commissione straordinaria n. 17 dell'8 febbraio 2013 ed integrato, parzialmente, con delibera della commissione straordinaria n. 142 del 15 luglio 2013) e si sviluppano, pertanto, in un orizzonte decennale, che copre il periodo 2013-2022; parimenti decennale è l'orizzonte in cui operano gli accordi stipulati con alcuni creditori del Comune per la riduzione dei «debiti commerciali»;



2. quantificazione del disavanzo: non vengono inclusi ulteriori disavanzi nel frattempo emersi e/o maturati, giacché l'art. 38, comma 2-ter, del decreto-legge n. 34/2019 consente solo di «ricalcolare» un disavanzo già incluso nel PRFP, fermo restando che ulteriori disavanzi devono seguire il regime di ripiano loro proprio (es. art. 188 T.U.E.L., decreto ministeriale 2 aprile 2015); pertanto:

il «...disavanzo già oggetto del piano modificato...» (cfr. art. 38, comma 2-ter, decreto-legge n. 34 del 2019), che era in origine pari a € 124.144.849,41 (cfr. quantificazione di cui alla deliberazione C.C. n. 17/2013), al 31 dicembre 2018 ammonta, al netto delle somme già recuperate, a € 49.802.285,65;

b) gli «...altri disavanzi...» a cui si riferisce l'art. 38, comma 2-ter, decreto-legge n. 34/2019, sarebbero costituiti, per come dichiarato dall'ente, dal solo «maggior disavanzo», il cui recupero (n. 30 quote annuali di € 4.777.943,58 ciascuna) non è stato mai incluso dall'ente nel PRFP (facoltà invece consentita dal testo originario dell'art. 1, commi 714 e 715, della legge n. 208/2015: cfr., in punto applicativo, Sezione delle autonomie n. 4/2015/INPR, n. 32/2015/INPR, n. 13/2016/QMIG).

Sussistono, tuttavia, per il Comune di Reggio Calabria, ulteriori passività che seguono piani di rateizzazione paralleli al PRFP, ma non sono inclusi in esso e, precisamente:

i debiti verso il Ministero dell'interno (fondo di rotazione ex art. 243-ter T.U.E.L., percepito per € 45.682.648,16, e anticipazione ex art. 243-quinquies T.U.E.L., percepita per € 20.000.000,00);

i debiti verso la Cassa depositi e prestiti (anticipazioni di liquidità percepite ex decreto-legge n. 35/2013 per un totale di € 185.287.196,87 e ex decreto-legge n. 78/2015 per € 7.867.986,60);

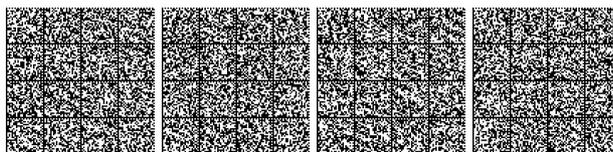
inoltre, l'ente — a seguito della delibera istruttoria n. 33/2019 di questa Sezione (volta ad accertare, tra l'altro, anche l'effettiva consistenza del debito dello stesso nei confronti della Regione Calabria, per fornitura idropotabile) — ha stipulato un piano di rientro ventennale del debito nei confronti della Regione Calabria, per fornitura idropotabile fruita fra il 1981 e il 2004; tale ultimo debito ammonta, nel complesso, a € 64.974.388,27 (cfr. nota dell'ente n. 130061 del 31 luglio 2019, acquisita al protocollo Corte dei conti n. 5333 del 2 agosto 2019), da ripianare in rate, di tenere variabile, nel periodo compreso fra il giugno 2020 e il giugno 2039; in particolare, detto ulteriore piano di rateizzazione sposta, negli anni successivi al 2024, il maggior onere annuale del rimborso del debito e, infatti, prevede rate di importo pari ad € 1.000.000,00, per gli anni 2020 e 2021, una rata di € 1.100.000,00, per il 2022, una rata di € 1.200.000,00, per il 2023, una rata di € 1.500.000,00, per il 2024, e, dal 2025 al 2039, rate costanti di € 3.944.959,22; alla data di chiusura dell'esercizio 2018, tali ultime consistenti passività non erano state ricondotte nelle scritture contabili.

Ciò posto, come già detto, la riscrittura del PRFP, di cui alla deliberazione C.C. n. 37/2019, presenta come unica *variatio*, rispetto al piano di riequilibrio decennale originariamente approvato dal Comune di Reggio Calabria (con deliberazione della commissione straordinaria dell'8 febbraio 2013, n. 17, integrata dalla deliberazione della commissione straordinaria n. 142 del 2013) una dilazione temporale del recupero dello stesso disavanzo incluso nel piano medesimo in un termine doppio (ventennale anziché decennale) rispetto a quello originario.

Più in dettaglio, il PRFP riproposto prevede che il disavanzo già oggetto della procedura di riequilibrio (che, al 31 dicembre 2018, al netto dei ripiani già effettuati, ammontava ad € 49.802.285,65) venga recuperato, a partire dal 2019, in quattordici quote annue di € 3.557.306,12; tenuto conto delle sei annualità del piano già decorse, il disavanzo originariamente incluso nel piano medesimo (pari a € 124.144.849,41 secondo la quantificazione di cui alla deliberazione C.C. n. 17/2013) verrebbe ripianato in complessivi venti anni; ciò, in quanto gli impegni del titolo I della spesa dell'ultimo rendiconto approvato dall'ente (ossia quello relativo all'esercizio 2018, approvato con deliberazione C.C. n. 18 del 24 maggio 2019) sono pari nel complesso a € 154.615.032,62, e il rapporto fra il «...disavanzo già oggetto del piano modificato ...» (cfr. art. 38, comma 2-ter, decreto-legge n. 34/2019) e «...gli impegni di cui al titolo I dell'ultimo rendiconto approvato...» (cfr. art. 243-bis, comma 5-bis, decreto legislativo n. 267/2000, come modificato dall'art. 1, comma 888, legge n. 205 del 2017, a cui l'art. 38, comma 2-bis, decreto-legge n. 34/2019 fa rinvio) è pari a 80,29% ( $124.144.849,41 / 154.615.032,62 = 80,29\%$ ); pertanto, in base all'art. 1-terdecies del decreto-legge n. 34/2019 (che ha sostituito la tabella di cui al comma 5-bis dell'art. 243-bis del decreto legislativo n. 267/2000, già introdotta dall'art. 1, comma 888, legge n. 205 del 2017) il Comune di Reggio Calabria, la cui popolazione è largamente superiore a n. 60.000 abitanti, si è avvalso della facoltà di prolungare la durata temporale del proprio PRFP a venti anni.

### Diritto

Preliminarmente, si osserva che, come affermato dalla recente sentenza n. 18/2019 delle SS.RR. in speciale composizione di questa Corte, il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale presenta una duplice natura, ricognitiva e



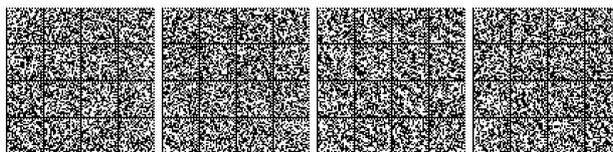
programmatica. Sotto il primo profilo, presuppone una corretta rappresentazione delle poste contabili e, in particolare, della massa passiva da ripianare e, per l'aspetto programmatico, si sostanzia in un giudizio valutativo circa l'idoneità delle misure previste rispetto all'obiettivo del risanamento dell'ente, mediante riequilibrio strutturale dei conti (*cf. ex multis*, sezioni riunite n. 15/2019/EL; Sezione delle autonomie, deliberazione 26 aprile 2018, n. 5/SEZAUT/2018/INPR).

La Corte costituzionale inoltre, con la recente sentenza n. 18/2019, ha inquadrato le verifiche della Corte dei conti in materia di PRFP nella categoria del controllo di legittimità-regolarità, in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo della Corte dei conti sui bilanci degli enti locali, che sono strumentali al rispetto degli «...obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio...» (*cf.* anche sentenza n. 39/2014); inoltre, con sentenza n. 228/2017 (richiamata dalla citata pronuncia n. 18/2019), il Giudice delle leggi ha precisato che i controlli del titolo VIII del T.U.E.L. sono controlli di legittimità-regolarità e che appartengono a tale «...categoria: a) la determinazione di misure correttive per gli enti in predissesto (art. 243-*bis*, comma 6, lettera a, del TUEL); b) l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio (art. 243-*quater*, comma 3, del TUEL); c) gli accertamenti propedeutici alla dichiarazione di dissesto (art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL). Si tratta di funzioni (...) in cui l'attività della Corte dei conti risulta rigorosamente ancorata a parametri legali, tanto che la stessa attività di controllo è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle sezioni riunite in speciale composizione, in conformità ai principi contenuti nella sentenza n. 39 del 2014 di questa Corte...»; pertanto, la circostanza che trattasi di un controllo ancorato a parametri normativi esclude, in sé, che l'azione della magistratura contabile possa essere suscettibile di comprimere gli spazi di autonomia finanziaria costituzionalmente riconosciuti agli enti locali.

Come puntualmente evidenziato dalla Sezione delle autonomie, nella deliberazione n. 4/2015/INPR «...nel piano di riequilibrio la congruenza delle previsioni rispetto allo scopo di ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, dipende da numerose ed articolate misure dirette ad aumentare le risorse e a diminuire le uscite. Misure che si bilanciano nel percorso di riequilibrio e che non possono essere arbitrariamente rimodulate»; in ragione di ciò, le modifiche dei piani di riequilibrio sono possibili solo entro limiti molto ristretti e tassativi e solo ove espressamente concesso dal legislatore con disciplina tipica (*cf.*, sul punto, deliberazioni a 32/SEZAUT/2015/INPR, n. 13/SEZAUT/2016/QMIG, n. 9/SEZAUT/2017/QMIG), giacché la pianificazione di riequilibrio è retta dal generale principio di intangibilità, «... in ragione del quale si ritengono preclusi adattamenti del percorso di risanamento in fase di attuazione...» (*cf.* Sezione delle autonomie n. 5/2018/INPR).

Ciò posto, questa Sezione è oggi tenuta, ai sensi dell'art. 38, comma 2-*quater*, del decreto-legge n. 34 del 2019 (secondo cui «...Le rimodulazioni di cui ai commi 2-*bis* e 2-*ter* non sospendono le azioni esecutive e, considerata la situazione di eccezionale urgenza, sono oggetto di approvazione o di diniego della competente sezione regionale della Corte dei conti entro venti giorni dalla ricezione dell'atto deliberativo del consiglio comunale...») a valutare la modifica, da ultimo intervenuta, del piano di riequilibrio pluriennale del Comune di Reggio Calabria, effettuata ai sensi dell'art. 38, comma 2-*bis*, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58; tale disposizione stabilisce, infatti, che «...Gli enti locali che hanno proposto la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, entro la data del 14 febbraio 2019 di deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, anche se non ancora approvato dalla competente sezione regionale della Corte dei conti ovvero inciso da provvedimenti conformativi alla predetta sentenza della sezione regionale competente, possono riproporre il piano per adeguarlo alla normativa vigente secondo la procedura dell'art. 1, commi 888 e 889, della legge 27 dicembre 2017, n. 205...»; avvalendosi di tale norma, il Comune di Reggio Calabria, poiché il suo piano di riequilibrio (in precedenza, rimodulato, con delibera C.C. n. 23 del 2017, ai sensi del citato art. 1, comma 714, legge n. 208 del 2015) era stato successivamente, «...inciso da provvedimenti conformativi alla predetta sentenza ... (ndr: la sentenza n. 18/2019 della Corte costituzionale)... della sezione regionale competente...», con deliberazione di consiglio comunale n. 37 del 30 luglio 2019, ha approvato la «...riproposizione...» del proprio piano di riequilibrio, oggetto del presente giudizio; nella fattispecie, la citata deliberazione di questa sezione n. 31/2019 è uno dei «...provvedimenti conformativi...», alla sentenza n. 18/2019 della Corte costituzionale, che, viene sostanzialmente privato di effetti dall'art. 38, comma 2-*bis*, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58, onde consentire, all'ente il cui piano di riequilibrio è stato appunto «...inciso...», da detta deliberazione n. 31/2019, di «...riproporre il piano per adeguarlo alla normativa vigente secondo la procedura dell'art. 1, commi 888 e 889, della legge 27 dicembre 2017, n. 205...».

Premesso quanto sopra, prima di esaminare, nel merito, detto ultimo Piano di riequilibrio finanziario appare necessario sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 2-*bis* e *ter*, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58, anche in combinato disposto con l'art. 1-*terdecies* del predetto decreto, sostitutivo della tabella di cui al comma 5-*bis* dell'art. 243-*bis* del decreto legislativo n. 267/2000 (Testo unico enti locali, T.U.E.L).



Infatti, come meglio si dirà in prosiegua, a giudizio del collegio, appare non manifestamente infondata la sussistenza di un contrasto:

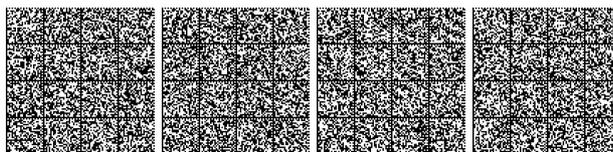
1. dell'art. 38, commi 2-*bis* e 2-*ter*, in combinato disposto con il comma 1-*terdecies* dell'art. 38 medesimo, del decreto-legge n. 34 del 2019 (convertito con modificazioni in legge n. 58 del 2019), con i parametri stabiliti dagli articoli 81, 97, primo comma, 117, primo comma, per violazione del parametro interposto del preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'art. 3 del Trattato consolidato dell'Unione europea, nonché dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 1, 2 e 3 della Costituzione, nella parte in cui tali disposizioni consentono al Comune di Reggio Calabria di ripianare il disavanzo oggetto del PRFP in un termine ventennale anziché decennale; infatti, le norme della cui costituzionalità si dubita, consentono che uno squilibrio finanziario, di origine risalente nel tempo, venga ripianto in un tempo doppio rispetto a quello — già non breve, in quanto decennale — originariamente prospettato dal PRFP, in assenza di qualsivoglia giustificazione se non quella riconducibile alla insostenibilità del progetto di risanamento e ad evitare conseguenze come quella del dissesto finanziario: ciò contrasta con il principio dell'equilibrio di bilancio, sacrificato in nome di esigenze che appaiono non costituzionalmente degne di tutela; infatti, tale situazione comporta un evidente ribaltamento, sulle generazioni future, di debiti risalenti nel tempo, oltre alla, altrettanto evidente, conseguenza che risorse di bilancio «liberate» (in virtù dell'alleggerimento della quota annuale di disavanzo da recuperare), lungi dall'essere destinate al risanamento finanziario dell'ente, possano essere impiegate per espandere la spesa futura, con rischio di creazione di ulteriori disavanzi che saranno a carico delle generazioni future;

2. dell'art. 38, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 34 del 2019 (convertito con modificazioni in legge n. 58 del 2019), con i parametri stabiliti dagli articoli 3, 102, comma 1, 100, 103, e 113 della Costituzione, nonché agli articoli 24 e 111 della Costituzione, in quanto tale disposizione, consentendo ad ogni Comune «...inciso da provvedimenti conformativi alla predetta sentenza ...(*ndr*: la n. 18/2019 della Corte costituzionale)...della sezione regionale competente...» di «...riproporre...» il PRFP, dà luogo ad una deroga ingiustificata, per quanto si dirà in seguito, alla intangibilità del *decisum* della Sezione di controllo della Corte dei conti;

3. dell'art. 38, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 34 del 2019 (convertito con modificazioni in legge n. 58 del 2019) con gli articoli 3, 24, 111 e 117, comma primo, della Costituzione, rispetto al parametro interposto dell'art. 1, protocollo 1, nonché dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; infatti, la facoltà di revisione del PRFP, inserita peraltro in un quadro di costante instabilità legislativa della disciplina concernente la fattispecie delle procedure straordinarie di riequilibrio, determina una situazione di incertezza del diritto, in grado di compromettere la tutela del patrimonio dei creditori e delle loro ragioni di credito;

4. dell'art. 38, comma 2-*bis*, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58, in combinato disposto con l'art. 38, comma 1-*terdecies*, comma 1, poiché appare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione ed adottato dal Governo al di fuori dei «...casi straordinari di necessità e urgenza...» in violazione dell'art. 77 della Costituzione.

Al riguardo, preliminarmente, si ritiene sussistente la legittimazione della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Calabria a sollevare la questione di costituzionalità in via incidentale, nell'ambito dei controlli sul piano di riequilibrio, secondo i principi, recentemente affermati dalla Corte costituzionale (*cf*: sentenze numeri 18/2019 e 105/2019); infatti, sia nella sentenza n. 18/2019 che nella sentenza n. 105/2019, cui per economia espositiva si fa espresso rinvio, il giudice delle leggi ha chiaramente affermato la legittimazione della Sezione di controllo della Corte dei conti a sollevare la questione di costituzionalità in via incidentale, nell'ambito dell'attività istituzionale di controllo dei piani di riequilibrio, in ipotesi analoghe alla fattispecie oggetto del presente giudizio (in cui, proprio come nelle ipotesi esaminate dalla Corte costituzionale nelle sentenze da ultimo citate, questa Sezione deve valutare la rimodulazione di un piano di riequilibrio, a seguito di una modifica normativa intervenuta durante la vigenza del piano di riequilibrio medesimo); in particolare, infatti, nella sentenza n. 18/2019, la Corte costituzionale ha affermato che «...al problema pregiudiziale della legittimazione della Sezione di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale), e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve darsi risposta affermativa, in coerenza con i criteri individuati da questa Corte e in particolare con quelli contenuti nella sentenza n. 226 del 1976, che ha individuato i requisiti necessari e sufficienti affinché le questioni sollevate dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti — cui il controllo in considerazione ... (n.d.r.: il riferimento è al controllo sui piani di riequilibrio)..., va assimilato — possano considerarsi promanare da un «giudice» nel corso di un «giudizio» (art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948). Detti criteri sono stati di recente ribaditi a proposito degli incidenti di costituzionalità sollevati nell'ambito dei giudizi di parificazione dinanzi alla Corte dei conti (sentenze n. 196 del 2018 e n. 188 del 2015)...».



Inoltre, nella fattispecie, si ritiene anche sussistente il requisito della rilevanza della questione di legittimità costituzionale qui di seguito prospettata in quanto il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della stessa.

Sul punto, occorre osservare che, come già detto, l'art. 38, comma 2-bis, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58, interviene nel procedimento di controllo del piano di riequilibrio consentendo agli enti locali «...che hanno proposto la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, entro la data del 14 febbraio 2019 di deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, anche se non ancora approvato dalla competente Sezione regionale della Corte dei conti ovvero inciso da provvedimenti conformativi alla predetta sentenza della sezione regionale competente...» di «...riproporre il piano per adeguarlo alla normativa vigente secondo la procedura dell'art. 1, commi 888 e 889, della legge 27 dicembre 2017, n. 205...».

La «normativa vigente» a cui rinvia il predetto art. 38, comma 2-bis (nonché il successivo comma 2-ter, secondo cui «...La riproposizione di cui al comma 2-bis deve contenere il ricalcolo complessivo del disavanzo già oggetto del piano modificato, nel rispetto della disciplina vigente, ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi...») è, poi, sostanzialmente, quella di cui all'art. 243-bis, comma 5-bis, T.U.E.L.

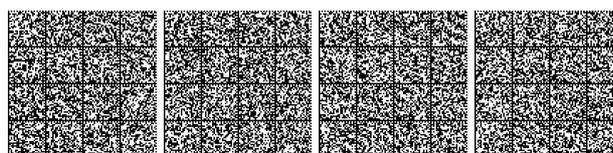
Infatti, la disposizione, da ultimo citata, introduce una «formula aritmetica» volta a dare applicazione al portato del comma 5 del citato art. 243-bis T.U.E.L., come introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2018, dall'art. 1, comma 888, lettera a), legge 27 dicembre 2017, n. 205; il predetto comma 5 specifica, in senso generale ed astratto, che la durata del piano di riequilibrio finanziario pluriennale è compresa fra i quattro e i venti anni.

Secondo il primo inciso del comma 5-bis — pure introdotto dall'art. 1, comma 888, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 — «...La durata massima del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui al primo periodo del comma 5, è determinata sulla base del rapporto tra le passività da ripianare nel medesimo e l'ammontare degli impegni di cui al titolo I della spesa del rendiconto dell'anno precedente a quello di deliberazione del ricorso alla procedura di riequilibrio o dell'ultimo rendiconto approvato, secondo la seguente tabella...»:

Rapporto passività/ impegni di cui al titolo I	Durata massima del piano di riequilibrio finanziario pluriennale
Fino al 20 per cento	4 anni
Superiore al 20 per cento e fino al 60 per cento	10 anni
Superiore al 60 per cento e fino al 100	15 anni
Oltre il 100 per cento	20 anni

Detta tabella è stata sostituita, dal comma 1-terdecies dell'art. 38 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, nel testo convertito con legge 28 giugno 2019, n. 58, nei seguenti termini:

Rapporto passività/ impegni di cui al titolo I	Durata massima del piano di riequilibrio finanziario pluriennale
Fino al 20 per cento	4 anni
Superiore al 20 per cento e fino al 60 per cento	10 anni
Superiore al 60 per cento e fino al 100 per cento per i Comuni fino a 60.000 abitanti	15 anni
Oltre il 60 per cento per i comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti e oltre il 100 per cento per tutti gli altri	20 anni



Nella fattispecie, quindi, avvalendosi dell'art. 38, comma 2-bis, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58, ed in virtù del rapporto passività/impegni del titolo I delineato dalla tabella di cui al comma 5-bis dell'art. 243-bis T.U.E.L. (come sostituita dall'art. 1-terdecies del citato decreto-legge n. 34 del 2019) il Comune di Reggio Calabria ha modificato il Piano di riequilibrio decennale, precedentemente approvato, prolungandone appunto la durata a venti anni.

Come si è detto in precedenza, la pianificazione di risanamento, contenuta nel piano medesimo, continua però ad essere incentrata su proiezioni di entrata e di spesa, di durata decennale, dal momento che l'art. 38, ai commi 2-bis e 2-ter, non impone, né consente, una revisione di tale pianificazione nel suo complesso; altrettanto decennale (conformemente, del resto, alla previsione di cui all'art. 1, comma 889, della legge n. 205/2017, ove è contenuta la dizione: «...Fermi restando i tempi di pagamento dei creditori...», richiamata pure dal predetto art. 38, comma 2-bis, decreto-legge n. 34/2019) risulta il piano di smaltimento dei debiti commerciali, per i quali, in particolare, alcuni «grandi creditori» del Comune di Reggio Calabria, sulla base della durata originaria del piano, hanno concesso «riduzioni e sconti» all'ente (cfr. pag. 30 del documento approvato con deliberazione C.S. n. 17 del 2013 - allegato A); il complesso di disposizioni in esame, quindi, prevedendo la variazione non dell'intero percorso di risanamento ma della sola «spalmatura», nel tempo, del disavanzo originario (...quello, per intenderci, del PRFP approvato con deliberazione della commissione straordinaria n. 17 dell'8 febbraio 2013...) rende praticamente impossibile alla sezione di controllo la verifica della congruità della pianificazione nonché del futuro rispetto degli «obiettivi intermedi» e di quelli «finali» di cui all'art. 243-quater, comma 6, T.U.E.L.

È vero, infatti, che il cosiddetto ritmo di rientro del disavanzo costituisce il primo e principale fattore da prendere in considerazione nella valutazione del raggiungimento degli obiettivi intermedi, come più volte già evidenziato da questa Sezione in altre occasioni (cfr. deliberazione n. 31/2019/PRSP e n. 106/2019/PRSP; in termini anche SRC Campania, n. 240/2017/PRSP); è altrettanto vero, però, che la procedura «straordinaria» di riequilibrio finanziario pluriennale differisce da quella «ordinaria» non solo per la durata massima del periodo di riequilibrio, ma anche perché, nel riequilibrio pluriennale, la pianificazione, espressa nella deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio, si riflette in maniera contestuale sui documenti di bilancio (con la variazione dei bilanci di previsione annuale e pluriennale); il ricorso al piano di riequilibrio non si esaurisce, quindi, in un mero piano di estinzione rateizzata dei debiti, in un esteso arco di tempo, ma deve prevedere anche l'adozione di misure strutturali che evitino il riformarsi dei debiti medesimi; tali misure devono incidere maggiormente nei primi anni previsti dal piano per poi stabilizzarsi negli anni successivi; si deve cioè dimostrare di poter garantire, anche in prospettiva, un equilibrio economico-finanziario veritiero e durevole nel tempo (cfr., sul punto, Sezione delle autonomie n. 5/2018/INPR).

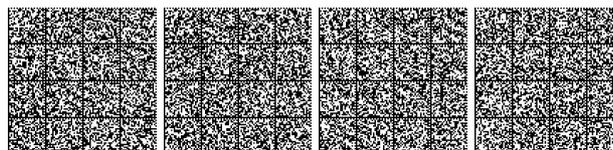
Ciò premesso, appare di estrema evidenza che una pianificazione-programmazione decennale confligge frontalmente con un recupero del disavanzo ventennale, e impedisce sostanzialmente (nell'ambito della funzione di «monitoraggio» della procedura di riequilibrio che l'ordinamento intesta alla Corte dei conti ex art. 243-quater T.U.E.L., commi 3 e 6) la verifica della congruità della «riproposizione» del PRFP (che è oggetto principale del giudizio di approvazione o di diniego a cui la Sezione è chiamata, ex art. 38, comma 2-quater, decreto-legge n. 34 del 2019), nonché, per il futuro, dell'eventuale «grave e reiterato inadempimento» di cui all'art. 243-quater comma 7, T.U.E.L.; proprio tale discrasia (tra pianificazione-programmazione decennale e recupero del disavanzo ventennale), quindi, preclude sostanzialmente alla Sezione la funzione verifica di legalità finanziaria finalizzata ad attestare la correttezza del percorso di risanamento.

Ciò detto, si osserva che, nella fattispecie, appare indispensabile fare applicazione delle norme, della cui costituzionalità si dubita, al fine di emettere il giudizio di cui all'art. 38, comma 2-quater, decreto-legge n. 34/2019, ove è previsto che: «...Le rimodulazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter (...) sono oggetto di approvazione o di diniego della competente Sezione regionale della Corte dei conti...» nonché (in caso di approvazione della riscrittura del PRFP) ulteriori giudizi sul raggiungimento degli «obiettivi intermedi»; ciò, rende evidente la rilevanza della questione di legittimità costituzionale qui di seguito prospettata.

Peraltro, come è noto, un giudice non può «*ius dicere*» in base a norme della cui costituzionalità dubita: ove infatti ritenga «non manifestamente infondata» la questione di legittimità costituzionale sorta (articoli 23 e 24 della legge n. 87/1953), è tenuto a rimettere alla Corte costituzionale la deliberazione delle disposizioni rilevanti nel proprio giudizio.

Inoltre, nell'ambito dei compiti e delle valutazioni che la legge e la Costituzione affidano al giudice *a quo* (Corte costituzionale, sentenze n. 221/2015, n. 262/2015, n. 45/2016, n. 95/2016, n. 240/2016), questa Sezione ritiene altresì che non sia possibile dare alle disposizioni «rilevanti» nel caso concreto una applicazione conforme alla Costituzione, stante il chiaro tenore letterale delle stesse, che non lascia margini interpretativi.

Si osserva, infine, che le argomentazioni di cui sopra sono già state spese dalla Sezione di controllo per la Regione Campania (...ed accolte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 18/2019...) in una fattispecie analoga (cfr. l'ordinanza n. 19/2018, della SRC Campania, con la quale è stata sollevata «...questione di legittimità costituzionale dell'art. 1,



comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), in riferimento agli articoli 81 e 97 della Costituzione, autonomamente e in combinato disposto con gli articoli 1, 2, 3 e 41 della Costituzione, e agli articoli 24 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la stessa legge n. 848 del 1955...»); la Corte costituzionale, in tale occasione, ha, evidentemente, condiviso il ragionamento del remittente (che aveva evidenziato come «...ove la norma fosse applicata... la verifica dell'eventuale «grave e reiterato inadempimento» sarebbe pregiudicata, e anzi impossibile, per la scomparsa dei criteri di riferimento contenuti nel piano di riequilibrio. Sarebbe così preclusa la funzione di vigilanza-ingerenza non solo per gli effetti ricadenti sull'esercizio in corso ma anche per gli esercizi a venire...») affermando che «..Alla luce di quanto precede, le motivazioni addotte dal rimettente — in uno con quelle afferenti all'impossibilità di dare della disposizione censurata un'interpretazione conforme a Costituzione, preclusa dall'incontrovertibile dato testuale — risultano sufficienti, congrue e coerenti nel dimostrare il rapporto di pregiudizialità tra le questioni proposte e la decisione da assumere al termine del semestre di riferimento...».

Anche sotto questo ulteriore profilo, appare di tutta evidenza come, anche nella presente fattispecie, in base alle predette considerazioni, debba ritenersi sussistente il requisito della rilevanza della questione di legittimità costituzionale prospettata.

Inoltre, altrettanto evidente appare la sussistenza, nella fattispecie, del requisito della non manifesta infondatezza della predetta questione di legittimità costituzionale, nei termini, qui di seguito, prospettati.

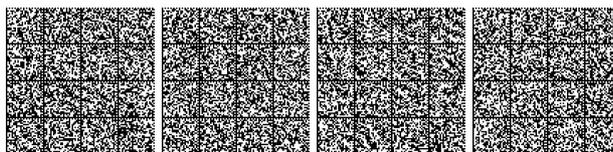
Infatti, appare non manifestamente infondata la sussistenza di un contrasto:

1. delle disposizioni di cui all'art. 38, commi 2-*bis* e *ter*, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58, in combinato disposto con l'art. 1-*terdecies* del predetto decreto, sostitutivo della tabella di cui al comma 5-*bis* dell'art. 243-*bis* del decreto legislativo n. 267/2000 (Testo unico enti locali, T.U.E.L.), con i parametri stabiliti dagli articoli 81 della Costituzione, 97, primo comma, della Costituzione, 117, primo comma, della Costituzione per violazione del parametro interposto del preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'art. 3 del Trattato consolidato dell'Unione europea nonché dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 1, 2 e 3 della Costituzione, nella parte in cui tali disposizioni consentono al Comune di Reggio Calabria di prolungare fino a venti anni la durata del proprio PRFP, precedentemente approvato per una durata decennale;

2. dell'art. 38, comma 2-*bis*, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58, con i parametri stabiliti dagli articoli 3, 102 comma 1, 100, 103, e 113 della Costituzione nonché dagli articoli 24 e 111 della Costituzione; nella parte in cui tale disposizione consente agli «...enti locali che hanno proposto la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, entro la data del 14 febbraio 2019 di deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019...» anche se «...inciso da provvedimenti conformativi alla predetta sentenza della sezione regionale competente...» di riproporre il piano di riequilibrio per adeguarlo alla «...normativa vigente...» (in tal modo, eliminando, *iure autoritatis*, sostanzialmente, gli effetti delle pronunce delle sezioni di controllo della Corte dei conti, competenti per territorio, che avevano doverosamente affermato l'obbligo dei comuni di conformare il piano di riequilibrio in essere ai principi sanciti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 18/2019); peraltro, nella fattispecie, la predetta pronuncia conformativa della Sezione di controllo per la Regione Calabria (n. 31/2019) è divenuta definitiva per mancata impugnazione della stessa da parte del Comune di Reggio Calabria;

3. dell'art. 38, comma 2-*bis*, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58, con gli articoli 3, 24, 111 e 117, comma primo, della Costituzione, rispetto al parametro interposto dell'art. 1, protocollo 1, nonché dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui, introducendo una ennesima fattispecie di riscrittura del piano di riequilibrio, per comuni già beneficiari di facoltà di rimodulazione/riformulazione, lede la certezza del diritto e la salvaguardia delle esigenze dei terzi amministrati e dei soggetti creditori;

4. dell'art. 38, comma 2-*bis*, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58, in combinato disposto con l'art. 38, comma 1-*terdecies*, comma 1, poiché appare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione ed adottato dal Governo al di fuori dei «...casi straordinari di necessità e urgenza...» in violazione dell'art. 77 della Costituzione.



Qui di seguito, verranno dettagliatamente esposte le motivazioni per cui la normativa, della cui costituzionalità si dubita, appare in contrasto con la Costituzione e, in particolare:

1) *L'art. 38, commi 2-bis, 2-ter e 1-terdecies del decreto-legge n. 34 del 2019 (convertito con modificazioni in legge n. 58 del 2019) appare in contrasto con gli articoli 81 e 97, comma 1, 117, comma 1, 119, comma 6, in combinato disposto con gli articoli 1, 2 e 3 della Costituzione.*

È noto che, dopo la riforma intervenuta con la legge costituzionale n. 1 del 2012, la Corte costituzionale ha dato ricorrentemente forza al precetto dell'equilibrio di bilancio (già declinato quale «...equilibrio tendenziale...»: *cf. ex plurimis* sentenza n. 213/2008), trasformandolo in una «clausola generale ..... in grado di operare pure in assenza di norme interposte...» (Corte costituzionale, sentenza n. 192/2012).

È stato in particolare affermato che: «...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)...» (Corte costituzionale, sentenza n. 184/ 2016).

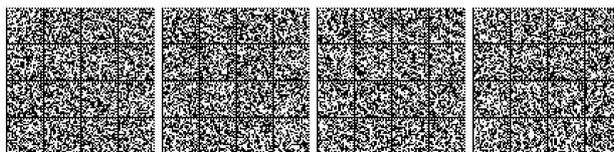
Il giudice delle leggi ha fornito inoltre numerose indicazioni tese ad evitare che il legislatore svuoti di significatività il precetto di cui all'art. 81 della Costituzione: infatti, anche una discrezionalità politica molto ampia deve essere esercitata in coerenza con i valori fondamentali della Carta costituzionale (*cf.:* Corte costituzionale, sentenza n. 52 del 2016, nonché, in termini, n. 6 del 2019).

Infatti, il precetto dell'equilibrio costituisce la naturale prosecuzione ed evoluzione dell'obbligo di copertura finanziaria già previsto dalla formulazione dell'art. 81, comma 3, della Costituzione anteriormente alle modifiche di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2012.

La Corte costituzionale ha precisato 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...» (Corte costituzionale, sentenza n. 274/ 2017, punto 4 in diritto); si tratta di un equilibrio che non può che operare sul complesso dell'intero bilancio — ossia sulla totalità delle sue componenti (voci di entrata e di spesa) — giacché la conseguenza di mancate coperture si riverbererebbe, in senso negativo, sull'attuazione di tutte le politiche pubbliche aventi costi specifici, ivi comprese quelle relative alla promozione dei diritti sociali; rispettare l'equilibrio di bilancio significa quindi, in ultima analisi, supportare con risorse effettive le politiche pubbliche democraticamente determinate; questo significa anche, in parallelo, realizzare le condizioni affinché la Repubblica possa rimuovere «...gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana...», garantendo l'uguaglianza sostanziale dei cittadini art. 3, comma 2, della Costituzione *cf.:* sentenze della Corte costituzionale n. 10/2016 e n. 70/2015).

Sul piano temporale, l'equilibrio di bilancio è stato declinato dalla Corte costituzionale in senso dinamico o tendenziale: la copertura della spesa deve essere nel tempo non solo «...previa...» ma anche «...costante...» (Corte costituzionale n. 247 del 2017); ciò impone «...all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio...» (Corte costituzionale n. 250 del 2013); di fatto, quindi, i soggetti, investiti di cariche pubbliche, hanno il preciso dovere di portare in equilibrio il bilancio, in sede previsionale, e di mantenerlo (o riportarlo) in equilibrio, in fase consuntiva, rammentando sempre che il profilo della «...salvaguardia di bilancio...» costituisce uno strumento di verifica e misurazione della responsabilità dei soggetti titolari di cariche elettive: la violazione dell'equilibrio, infatti, attiva un sistema di responsabilità giuridiche e politiche, attraverso cui il principio della legittimazione democratica delle istituzioni si rende effettivo (art. 97 della Costituzione).

Come evidenziato dal giudice delle leggi, nella sentenza n. 228/2017, la disciplina di salvaguardia si pone come «...strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale [e] indissolubilmente legat[a] alla cura dei sottesi interessi finanziari. [Tale disciplina] si ricollega [...] a un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono — in virtù di una presunzione assoluta — il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti...».



Infine, sebbene l'orizzonte temporale della salvaguardia del bilancio copra di fatto un orizzonte triennale (articoli 162, 188, 193 e 194 T.U.E.L.), il principio dell'equilibrio dinamico o tendenziale elaborato dalla giurisprudenza costituzionale (nell'imporre un processo continuo di verifica e adeguamento delle coperture finanziarie e degli obiettivi di bilancio, al fine di tenere «la bilancia dei conti» in equilibrio durante le diverse congiunture che caratterizzano l'economia nazionale e quella locale) corrisponde a un principio di trasparenza collegato all'equità intergenerazionale; infatti, un bilancio in equilibrio, nel breve e nel lungo termine, garantisce quella «conservazione di risorse» che porta, poi, alla sostenibilità economica, nel lungo termine, dei diritti sociali (gli stessi riconosciuti e tutelati dall'art. 2 della Costituzione) e garantisce che le generazioni future godano di tali diritti in misura almeno pari a quelli attualmente riconosciuti: in altre parole, un dovere costituzionalmente previsto attualmente, ossia il dovere di tenere i «conti» in equilibrio statico e dinamico, garantisce il principio di solidarietà espresso dall'art. 2 della Costituzione in una dimensione presente e futura, secondo una aspirazione solidaristica e prudentiale che deve caratterizzare, in modo naturale e inevitabile, ogni ordinamento giuridico e costituzionale: non può non ritenersi che ogni ordinamento, e, in definitiva, ogni Costituzione, che ambisca a durare nel tempo, debba farsi carico di tutelare quanti in un futuro, più o meno lontano, si troveranno a comporre la società di cui quella Costituzione continuerà ad essere norma fondante.

Del resto, l'art. 81 della Costituzione non è l'unica disposizione della Carta costituzionale da cui si ricava una attenzione e una salvaguardia dell'equità intergenerazionale.

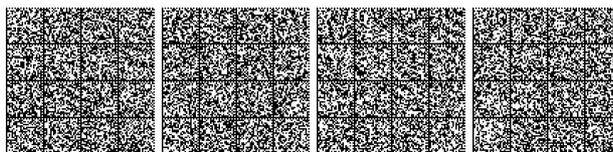
Infatti, l'art. 117, primo comma della Costituzione, richiede, come ben noto, che il legislatore italiano garantisca il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dalle normative dell'Unione europea; queste ultime tutelano espressamente la «... solidarietà intergenerazionale...»: il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione sancisce, in particolare, che il godimento di tali diritti «...fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future...»; in modo non dissimile, anche l'art. 3 della versione consolidata del trattato sull'Unione europea prevede che la stessa «...combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore...».

Ancora, l'art. 97 della Costituzione, nel suo primo comma, afferma che «...Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico...»: sostenibilità del debito significa, tra l'altro, che vi deve essere una necessaria corrispondenza tra quanti traggono beneficio dall'indebitamento pubblico e quanti dovranno poi ripagarlo, come del resto conferma l'art. 119 della Costituzione, secondo cui — in un quadro armonico che collega e «chiude» il cerchio dei principi espressi dagli articoli 81 e 97 della Costituzione — l'eventuale ricorso all'indebitamento volto a finanziare spese di investimento può avvenire «...solo con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio...».

Tutto ciò premesso, si ritiene che il combinato disposto dell'art. 38, comma 2-bis e 2-ter e 1-terdecies, del decreto-legge n. 34 del 2019 (convertito con modificazioni in legge n. 58 del 2019), nella parte in cui consente ai comuni, già interessati dalla disposizione di cui all'art. 1, comma 714, legge n. 208 del 2015 (come modificato dalla legge n. 232 del 2016, art. 1, comma 434, norma dichiarata incostituzionale con sentenza n. 18/2019) di riproporre il proprio PRFP, già approvato per una durata decennale, estendendolo in un orizzonte ultradecennale — e, nel caso concreto sottoposto al giudice *a quo*, ventennale — sia in frontale contrasto con il principio dell'equilibrio di bilancio che trova copertura costituzionale, nelle declinazioni *supra* evidenziate (equilibrio dinamico e intergenerazionale), negli articoli 81, 97 comma 1, 117 comma 1, 119, comma 6, anche in combinato disposto con gli articoli 1, 2 e 3 della Costituzione.

Come già accennato, le norme, della cui legittimità costituzionale si dubita, consentono che uno squilibrio, di origine risalente nel tempo, venga ripianato in un tempo doppio rispetto a quello — già non breve, in quanto decennale — originariamente prospettato, in assenza di qualsivoglia giustificazione se non quella riconducibile alla insostenibilità del progetto di risanamento; ciò comporta il ribaltamento su generazioni future di debiti risalenti nel tempo, oltre alla liberazione di risorse (in virtù dell'alleggerimento della quota annuale di disavanzo da recuperare) che, lungi dall'essere destinate al risanamento finanziario dell'ente, possono essere impiegate per espandere la spesa futura.

Appare doveroso premettere che, secondo la recente sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale, «...i precetti espressi negli articoli 81 e 97, primo comma, della Costituzione hanno i caratteri di principi generali, nondimeno essi sono anche invernati dalle specifiche disposizioni normative che disciplinano — a regime — la gestione dei disavanzi degli enti territoriali: l'art. 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione); l'art. 42 del decreto legislativo n. 118 del 2011; l'art. 188 del decreto legislativo n. 267 del 2000; l'allegato 1, numero 8), del decreto legislativo n. 118 del 2011.



La prima disposizione, contenuta in una cosiddetta legge rinforzata, prevede che “[q]ualora, in sede di rendiconto di gestione, un ente [...] registri un valore negativo del saldo, il predetto ente adotta misure di correzione tali da assicurare il recupero entro il triennio successivo, in quote costanti”.

La seconda stabilisce, ai commi 12 e 13, che “12. L’eventuale disavanzo di amministrazione accertato [...] a seguito dell’approvazione del rendiconto, al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all’art. 40, comma 1, è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell’esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all’adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. [...] 13. La deliberazione di cui al comma 12 contiene l’impegno formale di evitare la formazione di ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendo parte integrante”.

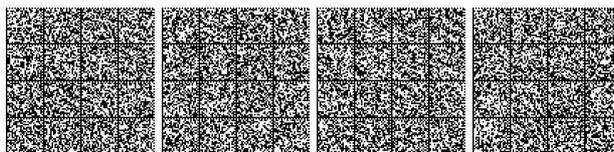
L’art. 188 del decreto legislativo n. 267 del 2000 prescrive che “[l]’eventuale disavanzo di amministrazione [...] è immediatamente applicato all’esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto. La mancata adozione della delibera che applica il disavanzo al bilancio in corso di gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all’adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio”.

Infine, l’allegato 1, numero 8), del decreto legislativo n. 118 del 2011, di carattere complementare rispetto alle norme precedenti, statuisce che “[l]a congruità delle entrate e delle spese deve essere valutata in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali che sono coerentemente rappresentati nel sistema di bilancio nelle fasi di previsione e programmazione, di gestione e rendicontazione”.

È evidente che l’ordinamento finanziario-contabile prevede, in via gradata: *a)* l’immediata copertura del *deficit* entro l’anno successivo al suo formarsi; *b)* il rientro entro il triennio successivo (in chiaro collegamento con la programmazione triennale) all’esercizio in cui il disavanzo viene alla luce; *c)* il rientro in un tempo comunque anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale tale disavanzo si è verificato.

In sostanza, la fattispecie legale di base stabilisce che: *a)* al *deficit* si deve porre rimedio subito per evitare che eventuali squilibri strutturali finiscano per sommarsi nel tempo producendo l’inevitabile dissesto; *b)* la sua rimozione non può comunque superare il tempo della programmazione triennale e quello della scadenza del mandato elettorale, affinché gli amministratori possano presentarsi in modo trasparente al giudizio dell’elettorato al termine del loro mandato, senza lasciare “eredità” finanziariamente onerose e indefinite ai loro successori e ai futuri amministrati; *c)* l’istruttoria relativa alle ipotesi di risanamento deve essere congrua e coerente sotto il profilo storico, economico e giuridico.

Nell’ambito di tale tessuto normativo inerente alla disciplina dei disavanzi sono state apportate le seguenti deroghe: *a)* l’art. 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118 del 2011 prevede che: “[n]elle more dell’emanazione del decreto [del Ministero dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell’interno], l’eventuale maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui [...] e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità è ripianato in non più di 30 esercizi a quote costanti l’anno”; *b)* l’art. 243-bis (Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale) del testo unico enti locali, nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) stabilisce che: “1. I comuni e le province per i quali [...] sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario [...] possono ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. [...] 5. Il consiglio dell’ente locale [...] delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di dieci anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell’organo di revisione economico-finanziario”. Nella versione attualmente in vigore, che peraltro non è rilevante nel giudizio *a quo*, stabilisce che il “piano di riequilibrio finanziario pluriennale [può avere] durata compresa tra quattro e venti anni, compreso quello in corso”...».



I giudici di Palazzo della consulta hanno, quindi, evidenziato come l'ordinamento imponga la regola generale del ripiano «in tempi brevi» del disavanzo: infatti, il regime dei piani di riequilibrio pluriennale già costituisce una deroga al precetto generale, e proprio per tale motivo è uno strumento «straordinario» di risanamento; le deroghe, tuttavia, non possono essere «eccentriche»: non possono essere tali, cioè, da produrre «...effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile...» (sentenza n. 192 del 2012, sentenza n. 184 del 2016); nel caso di specie, si ritiene che le disposizioni, della cui costituzionalità si dubita, provochino questi «...effetti perturbanti...», apportando una deroga al principio dell'equilibrio di bilancio non sorretta dalla necessità di tutelare altri principi di pari dignità costituzionale (*rectius*: di dignità costituzionale).

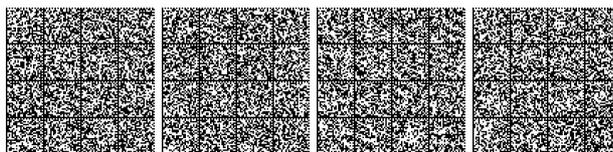
La convinzione di questo giudice si basa su più elementi concordanti.

In primo luogo, ci si trova di fronte a piani di riequilibrio che non nascono con orizzonte temporale di pianificazione già lungo, ma che mutano in corsa la loro natura, facendo sì che una pianificazione di risanamento «...di media durata...» (decennale) venga utilizzata, in modo forzoso, per un recupero di una massa passiva su un orizzonte temporale «...di lunga durata...» (ventennale); questa forzatura è imposta dall'art. 38, commi 2-*bis* e 2-*ter*, dal momento che la riscrittura del PRFP è di fatto limitata al «...ricalcolo complessivo del disavanzo già oggetto del piano modificato...» (art. 38, comma 2-*ter*) ma tiene, però, fermi i tempi di pagamento dei creditori (quindi: già concordati con i creditori in base all'originario orizzonte, nella fattispecie decennale, di durata del PRFP); infatti, in virtù del richiamo all'art. 1, comma 889, legge n. 205/2017, effettuato dall'art. 38, comma 2-*bis*, tali tempi (...che anche l'art. 1, comma 714, legge n. 208 del 2015 «...manteneva fermi...») non possono che essere quelli decennali o intra-decennali di durata «...originaria...» del piano (ossia della durata, non intaccata dalla modifica introdotta dall'art. 1, comma 888, legge n. 205/2017, che, come detto, incidendo sull'art. 243-*bis*, comma 5, T.U.E.L., ha esteso il teorico orizzonte temporale dei piani di riequilibrio in un arco compreso fra quattro e venti annualità).

Questa forzatura è tanto più grave ove si pensi che non è dovuta a fattori eccezionali o al perseguimento di finalità compatibili con la tutela del precetto dell'equilibrio di bilancio — precetto che, come detto, impone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla individuazione delle pertinenti risorse per fronteggiarlo (Corte costituzionale, sentenza n. 274/2017) — ma di fatto all'unica esigenza di consentire ad enti, in affanno finanziario, di poter dilazionare nel tempo disavanzi storicamente accumulati; infatti, è di tutta evidenza che, ad essere proiettato nel tempo futuro, è solo un disavanzo pregresso, non avendo dato la norma di cui all'art. 38, comma 2-*ter* del decreto-legge n. 34 del 2019, la facoltà di «rivisitare *in toto*» il contenuto del PRFP, con l'inserimento di nuovi disavanzi nel frattempo emersi o accumulati durante il percorso di risanamento (*ex art.* 38, comma 2-*ter*: «...La riproposizione di cui al comma 2-*bis* deve contenere il ricalcolo complessivo del disavanzo già oggetto del piano modificato, nel rispetto della disciplina vigente, ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi...»); prova ne è che, con una sorta di *fictio iuris*, il comma, da ultimo citato, calcola la sostenibilità del PRFP andando a ritroso nel tempo, ossia utilizzando, come base di calcolo, le passività incluse nel piano originario decennale, al chiaro scopo di consentirne la «spalmatura pro futuro» (una volta calcolato il loro rapporto con gli impegni del titolo I).

In particolare, quindi, il legislatore, nella fattispecie normativa della cui costituzionalità si dubita, impone irrazionalmente di calcolare la sostenibilità del PRFP prendendo a riferimento dati del tutto disomogenei; infatti, il combinato disposto dell'art. 38, comma 2-*ter*, decreto-legge n. 34 del 2019 e dell'art. 38, comma 1-*terdecies*, del medesimo decreto-legge impone un improbabile raffronto tra un dato del passato (il disavanzo da PRFP, che, nel caso del Comune di Reggio Calabria, è stato accertato nel 2012) e un dato del presente (gli impegni del titolo I della spesa dell'ultimo rendiconto approvato, nel caso del Comune di Reggio Calabria quello al 31 dicembre 2018); ciò, al solo scopo di «allungare» (nel caso di Reggio Calabria di ben quattordici annualità) il ripiano di un *deficit* che, pur originato nel passato, non è più lo stesso del PRFP un tempo approvato (in virtù dei recuperi nel frattempo intervenuti).

Ancora, spia evidente del meccanismo solo dilatorio e orientato all'unica finalità di prolungare la durata del piano di riequilibrio per ridurre la quota annuale di rimborso del disavanzo (per consentire ad uno sparuto drappello di comuni di avere una forte agevolazione — si potrebbe dire una «boccata di ossigeno finanziario» — onde evitare il dissesto) è anche la modifica del «rapporto di sostenibilità» individuato dalla tabella di cui al comma 5-*bis* dell'art. 243-*bis* T.U.E.L., come sostituita dall'art. 38 comma 1-*terdecies*; questa tabella, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 888, legge n. 205 del 2017 (vigente dall'1 gennaio 2018 al 29 giugno 2019) prevedeva un rapporto fra passività e impegni del titolo I molto meno orientato a consentire spalmature future del debito, come risulta, all'evidenza, dal confronto di seguito riportato:



**Tabella vigente prima della modifica introdotta dall'art. 38 comma 1-terdecies:**

Rapporto passività/ impegni di cui al titolo I	Durata massima del piano di riequilibrio finanziario pluriennale
Fino al 20 per cento	4 anni
Superiore al 20 per cento e fino al 60 per cento	10 anni
Superiore al 60 per cento e fino al 100	15 anni
Oltre il 100 per cento	20 anni

**Tabella vigente dopo la modifica introdotta dall'art. 38, comma 1-terdecies:**

Rapporto passività/ impegni di cui al titolo I	Durata massima del piano di riequilibrio finanziario pluriennale
Fino al 20 per cento	4 anni
Superiore al 20 per cento e fino al 60 per cento	10 anni
Superiore al 60 per cento e fino al 100 per cento per i Comuni fino a 60.000 abitanti	15 anni
Oltre il 60 per cento per i comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti e oltre il 100 per cento per tutti gli altri	20 anni

Come si può osservare, la modifica di cui all'art. 38, comma 1-terdecies ha nettamente favorito i comuni di dimensioni medio-gradi, «calibrando», solo per questi ultimi, il rapporto «passività da PRFP/impegni del titolo I» in modo da favorire regimi di ripiano ventennali; infatti, un Comune come Reggio Calabria, anteriormente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 34 del 2019, avrebbe potuto — ove vi fossero stati gli estremi per l'applicazione della regola tracciata dall'art. 243-bis, comma 5-bis, T.U.E.L. come integrato dal più volte citato art. 1, comma 888 — presentare un PRFP di durata, al massimo, quindicennale.

Neppure può sostenersi che le modifiche introdotte dal decreto-legge n. 34 del 2019 siano tese a ricondurre ad unità la disciplina dei piani di riequilibrio, consentendo a tutti i comuni di stabilire la durata dei loro piani di risanamento in modo oggettivo, ossia secondo un criterio di sostenibilità univoco e omogeneo.

Infatti, se la logica che muove il legislatore deve essere quella di individuare, in modo oggettivo, un parametro di sostenibilità del PRFP, non si comprendono le ragioni per cui un Comune di medio-piccole dimensione (inferiore alla soglia di n. 60.000 abitanti) dovrebbe poter fruire di un piano di riequilibrio di più corta durata (e quindi affrontare un indebitamento «meno agevolato») solo in virtù della sua classe demografica (la quale non ha evidentemente alcuna incidenza concreta sulla sostenibilità di un percorso di risanamento), che raramente gli consentirebbe di accedere ad un piano di riequilibrio a lungo termine (occorrerebbe, infatti, un rapporto fra passività e impegni del titolo I superiore al 100%).

Se, invece, il legislatore fosse stato mosso dalla reale necessità di una «reconditio ad unitatem» della disciplina dei PRFP sotto il profilo della durata, avrebbe consentito di fruire del (più favorevole) rapporto passività/impegni del titolo I di cui alla tabella introdotta dall'art. 38, comma 1-terdecies, decreto-legge n. 34 del 2019 a tutti i comuni, consentendo l'adattamento dei piani non solo a quelli «...che hanno proposto la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, entro la data del 14 febbraio 2019 di deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, anche se non ancora approvato dalla competente sezione regionale della Corte dei conti ovvero inciso da provvedimenti conformativi alla predetta sentenza della sezione regionale competente...»; invece, come già detto, la disciplina di cui all'art. 38, comma 1-terdecies, è destinata ad operare solo nei confronti di pochi enti locali e di quelli che approveranno il proprio PRFP dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 34/2019, convertito con modificazioni in legge n. 58 del 2019 (quindi dopo il 30 giugno 2019).



È evidente, quindi, che il nuovo rapporto «...passività/impegni del titolo I...», di cui all'art. 38, comma 1-*terdecies*, è così palesemente teso a consentire ampliamenti dell'orizzonte temporale di restituzione del *debitum* solo ad alcuni comuni, da apparire in netto contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza, sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

In conclusione, ritiene questa Sezione che l'unica giustificazione all'intervento normativo, della cui costituzionalità si dubita, sia quella di consentire ad alcuni comuni di evitare conseguenze come il dissesto; questa esigenza non può però, in alcun modo, consentire deroghe ai fondamentali principi dell'equilibrio di bilancio e della equità intergenerazionale.

Infatti, *in primis*, il dissesto è uno strumento legittimo e normativamente previsto dal sistema, con una funzione sua propria ed essenziale, non realizzabile col PRFP; in caso di sua attivazione il riequilibrio interviene in un tempo più breve (cinque anni, ai sensi dell'art. 265, comma 1, T.U.E.L.), mentre si provvede al ripiano tramite una gestione separata, facendo leva, da un lato, sulla riduzione concorsuale e consensuale delle passività nei confronti dei creditori (articoli 256-258 T.U.E.L.) e, dall'altro, sulla valorizzazione della massa attiva (art. 255 T.U.E.L.).

Dunque, esso costituisce uno strumento di cui il legislatore prevede la necessaria attivazione quando le vicende del singolo ente (l'accertata incapacità di adottare tempestivamente un PRFP congruo e la gravità dello squilibrio) rendono necessario addivenire al risanamento sacrificando — parzialmente — il principio di universalità di bilancio; infatti, come evidenziato dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Campania in caso analogo, «... Solo in questo l'ordinamento “preferisce” la procedura di “predissesto”, ai sensi dell'art. 243-*bis* TUEL e ss., al dissesto ai sensi degli art. 244 e ss. TUEL, in quanto la procedura pluriennale consente il riequilibrio «consolidato» delle finanze dell'ente, senza il rischio di occultamento di scompensi in gestioni separate di bilancio...» (*cf.* deliberazione n. 19/2018/PRSP).

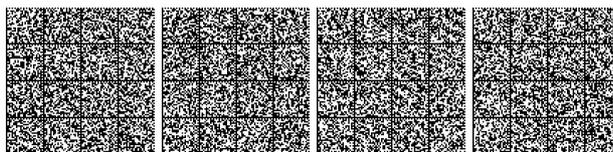
Consentire una dilatazione non giustificata dell'orizzonte temporale del ripiano per non far incorrere alcuni comuni in procedure di dissesto, che l'ordinamento legittimamente e funzionalmente ha espressamente previsto, significherebbe rendere l'equilibrio di bilancio e il precetto dell'equilibrio un mero *flatus vocis*, volto a porre rimedio a forme episodiche di disavanzo, connesse ad inefficienze di gestioni concrete (Corte costituzionale, sentenza n. 6/2017), e non, invece, ad esigenze del sistema della finanza pubblica allargata.

Inoltre, l'evitare il dissesto «a tutti i costi» non produce effetti favorevoli ai consociati dell'ente locale; infatti, la lunga durata di una procedura di riequilibrio non porta benefici in termini fiscali (le aliquote o tariffe dei tributi, nella procedura di cui all'art. 243-*bis* T.U.E.L., sono fissate nella misura massima consentita, così come nella procedura di dissesto); inoltre, consentire il raddoppio dei termini del PRFP spostando il ripiano del disavanzo accumulato in progresso su un lungo arco ventennale, significa:

1. non responsabilizzare i rappresentanti eletti dalla comunità dei consociati dell'ente locale;

2. spostare, sulle generazioni future, il peso di gestioni finanziarie passate che, nel caso del Comune di Reggio Calabria, sono anche connotate dall'accumulo progressivo di ulteriori passività: sia dato citare, in proposito, i debiti contratti verso il Ministero dell'interno (€ 45.682.648,16, per fondo di rotazione *ex* art. 243-*ter* T.U.E.L. ed € 20.000.000,00, per anticipazione *ex* art. 243-*quinquies* T.U.E.L.), verso la Cassa depositi e prestiti (€ 185.287.196,87, per anticipazioni di liquidità percepite *ex* decreto-legge n. 35/2013, ed € 7.867.986,60, percepiti *ex* decreto-legge n. 78/2015 e successive modificazioni ed integrazioni), nonché quelli verso la Regione Calabria per la fornitura del servizio idropotabile, riconosciuti per € 64.974.388,27 (*cf.* nota del Comune di Reggio Calabria n. 130061 del 31 luglio 2019, acquisita al protocollo Corte dei conti n. 5333 del 2 agosto 2019) e, come già detto, mai ricondotti a bilancio pur essendo di rilevantissimo importo.

In merito al primo aspetto (non responsabilizzazione dei rappresentanti eletti dalla comunità dei consociati dell'ente locale), si ribadisce che il PRFP del Comune di Reggio Calabria nasce con una durata decennale; questo arco decennale, pur non breve rispetto al ciclo di bilancio (che è come detto triennale), consente ancora la separazione e l'imputazione dei disavanzi, alla base del piano o maturati in corso dello stesso, ai responsabili: addirittura, tali soggetti potrebbero — in linea teorica — essere rappresentanti del governo dell'ente per tutta la durata del percorso di risanamento, considerato che il mandato elettorale del sindaco e del consiglio comunale è di durata quinquennale (art. 51 T.U.E.L.) e che è possibile, per tutti i comuni, un secondo mandato del sindaco e dei consiglieri; sul punto, la stessa Corte costituzionale ha recentemente «suggerito» un nesso stringente tra la corretta presentazione (e, del pari, redazione) dei bilanci pubblici e il rapporto tra cittadini-elettori ed eletti; ad avviso del giudice delle leggi, infatti, è evidente come la durata del mandato elettorale non sia determinata dal legislatore «...in modo arbitrario, bensì bilanciando le esigenze di una tempestiva *accountability* nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi e quelle inerenti alla rideterminazione o costruzione degli equilibri dei bilanci di previsione dei due esercizi successivi...» (sentenza n. 49 del 2018).



Al contrario, uno scenario di riequilibrio ventennale mina alla radice uno degli aspetti più pregnanti della legalità finanziaria nei Paesi — come l'Italia — fondati su una democrazia rappresentativa, ossia la funzionalizzazione delle procedure finanziarie al vincolo di mandato degli amministratori verso la comunità che rappresentano; come recentemente affermato dalla Corte costituzionale, «... [i] carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, [risiede essenzialmente nell'assicurare] ai membri della collettività la cognizione delle modalità [di impiego delle risorse e i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale]...» (sentenza n. 184 del 2016); ed ancora, è stato affermato il principio per cui una eccessiva dilatazione del tempo di recupero del disavanzo non consente agli amministratori eletti o eligendi «...di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse. Lo stesso principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, ne risulta quindi gravemente compromesso...» (sentenza n. 18 del 2019).

In merito al secondo aspetto (spostamento, sulle generazioni future, del peso di gestioni finanziarie passate), si osserva che esso costituisce una evidente lesione delle esigenze di tutela dell'equità intergenerazionale; in proposito, senza pretesa di addentrarsi, in questa sede, in dissertazioni sul concetto sociologico o biologico di «generazione», appare evidente che un arco temporale di venti anni costituisce un periodo di tempo molto lungo nel ciclo di bilancio e comporta, *ictu oculi*, la traslazione del debito pregresso da una generazione all'altra.

A tal proposito, appare necessario ricordare quanto affermato dalla Corte costituzionale: «...Ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative... le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale» (sentenza n. 6 del 2017 e, in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016); oltre a ciò, il giudice delle leggi, con la sentenza n. 18/2019 (emessa in una fattispecie analoga alla presente e relativa al giudizio di legittimità una norma — l'art. 1, comma 714, legge n. 208/2015 — che aveva il solo scopo di consentire modifiche dei piani di riequilibrio lungamente dilatando nel tempo il recupero di un disavanzo pregresso) ha ribadito che «...La tendenza a perpetuare il *deficit* strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale.

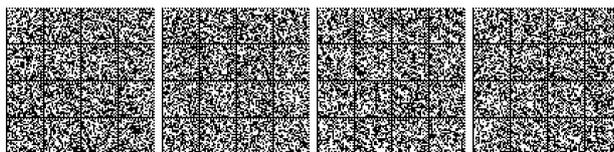
Quanto al primo, è stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sentenza n. 10 del 2015). Ciò senza contare che il succedersi di norme che diluiscono nel tempo obbligazioni passive e risanamento sospingono inevitabilmente le scelte degli amministratori verso politiche di «corto respiro», del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa.

L'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. È evidente che, nel caso della norma in esame, l'indebitamento e il *deficit* strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. E, d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, della Costituzione dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrare...».

Quanto detto, rende evidente, a parere della Sezione, il contrasto della normativa, della cui costituzionalità si dubita, con gli articoli 81 e 97, comma 1, 117, comma 1, 119, comma 6, in combinato disposto con gli articoli 1, 2 e 3 della Costituzione.

2) L'art. 38, comma 2-bis, decreto-legge n. 34 del 2019 (convertito con modificazioni in legge n. 58 del 2019) appare in contrasto con gli articoli 3, 70, 100, 102, comma 1, 103, 113 della Costituzione nonché degli articoli 24 e 111 della Costituzione.

La Sezione ritiene che l'art. 38, comma 2-bis, del decreto-legge n. 34 del 2019 (convertito con modificazioni in legge n. 58/2019), nella parte in cui consente agli «...enti locali che hanno proposto la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, entro la data del 14 febbraio 2019 di deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019...» di «...riproporre...» il proprio PRFP, anche se «... inciso da provvedimenti conformativi alla predetta sentenza della sezione regionale competente...», sia in contrasto con il principio di ragionevolezza e di certezza del diritto, riconducibile all'art. 3 della Costituzione, nonché con quello di separazione dei poteri, cui è improntato l'intero impianto costituzionale (e che si può ravvisare nella lettura congiunta dell'art. 70 della Costituzione, che dispone come «...la funzione legislativa è esercitata collettivamente



dalle due Camere...», dell'art. 102, comma 1, che riserva la funzione giurisdizionale all'ordine giudiziario, nonché nell'art. 104, comma 1, della Costituzione, che definisce la magistratura «...ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere...»); inoltre, il precetto normativo in esame confligge anche con l'effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 della Costituzione) e del «...giusto processo...» (art. 111 della Costituzione), che è inscindibilmente connesso con tale effettività, in quanto consente ad alcuni comuni — e, nel caso concreto, consente al Comune di Reggio Calabria — di sottrarsi ad una pronuncia della magistratura contabile, che sancisce l'obbligo dello stesso Comune di conformare il piano di riequilibrio in essere ai principi della sentenza n. 18/2019 della Corte costituzionale.

Per di più, nel caso del Comune di Reggio Calabria, la deliberazione n. 31 del 2019, con cui questa Sezione ha affermato la riviviscenza — dopo la pronuncia della Corte costituzionale n. 18 del 2019 — del PRFP (di durata decennale), adottato con la deliberazione della commissione straordinaria di Reggio Calabria dell'8 febbraio 2013, n. 17 (come integrata e rimodulata dalla deliberazione della commissione straordinaria del 15 luglio 2013, n. 142) non è stata mai impugnata dal Comune nelle sedi competenti (ossia le sezioni riunite di questa Corte in speciale composizione, unico giudice che ha potere di cognizione in materia, nei termini fissati dall'art. 243-*quater*, comma 5, T.U.E.L.), assumendo così il carattere della definitività.

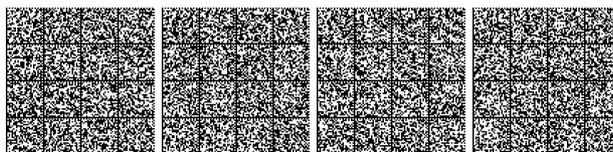
Al riguardo, si osserva che le delibere delle sezioni di controllo non impugunate (o quelle confermate, mediante la reiezione del ricorso proposto avverso le stesse) assumono un carattere di definitività ed incontrovertibilità dell'accertamento, in esse contenuto, che appare del tutto sovrapponibile a quello del passaggio in giudicato di qualunque provvedimento giurisdizionale; sul punto, basti ricordare quanto recentemente affermato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 18/2019, ossia che: «...La forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo) con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto — e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione — determinano un'integrazione della finzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (articoli 100 e 103 della Costituzione) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, *ratione materiae*, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile (articoli 11, comma 6, lettere *a*) ed *e*), e 172 e seguenti del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante: «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124»)...».

Peraltro, la predetta sentenza n. 18 del 2019 ha osservato che tale assunto è condiviso dalla Corte di cassazione, secondo cui l'art. 243-*quater*, comma 5, del testo unico enti locali (introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *r*), del decreto-legge n. 174 del 2012) «assegna alle sezioni riunite della stessa Corte dei conti la giurisdizione esclusiva in tema d'impugnazione avverso la delibera di approvazione o di diniego del piano, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, espressamente richiamando a tal proposito l'art. 103, secondo comma, della Costituzione, con un'ulteriore analoga previsione di giurisdizione esclusiva anche sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione di cui al precedente art. 243-*ter*; da tali disposizioni chiaramente si evince l'intento del legislatore di collegare strettamente, in questa materia, la funzione di controllo della Corte dei conti a quella giurisdizionale ad essa attribuita dal citato art. 103, terzo comma, della Costituzione» (Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 13 marzo 2014, n. 5805).

Sempre, con la sentenza n. 18/2019, la Corte costituzionale ha precisato che il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci presenta — rispetto al controllo sugli atti — un ulteriore carattere che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale.

Infatti, mentre le pronunce di controllo di legittimità sugli atti possono essere in qualche modo disattese dal Governo, ricorrendo alla registrazione con riserva, e dagli stessi giudici delle altre magistrature l'accertamento, effettuato in sede di controllo finanziario, «...fa stato...» nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione («...che costituisce l'unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell'amministrazione sottoposta al controllo e degli altri soggetti che si ritengano direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo...») (sempre Corte costituzionale, sentenza n. 18 del 2019).

Dunque, in aggiunta ai caratteri che furono ritenuti sufficienti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 1976 per sollevare l'incidente di costituzionalità nell'esercizio del controllo di legittimità sugli atti di Governo, il controllo finanziario, è munito di una definitività che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana.



Quanto detto rende palese, ad avviso del Collegio, un evidente conflitto tra la norma, della cui costituzionalità si dubita, e la pronuncia emessa dall'organo giudiziario (la competente sezione di controllo della Corte dei conti), le cui prerogative sono costituzionalmente definite e presidiate anche per il tramite del principio di intangibilità della *res iudicata*.

La pronuncia della sezione regionale di controllo non impugnata (o quella impugnata, ma confermata, dopo il giudizio delle sezioni riunite), assume carattere di «...giuridica stabilità...» con effetti analoghi a quelli di un *decisum* giudiziale poiché «...le deliberazioni che concludono il procedimento stesso non possono qualificarsi atti amministrativi, pur non essendo “sentenze” in senso stretto. Trattasi infatti di atti atipici promananti da organo appartenente all'ordine giudiziario, in posizione di indipendenza e terzietà...» (SS.RR. n. 15/2017/EL) e che «...intervengono all'esito di un'apposita fase di contraddittorio penetrante e pregnante instaurato con le amministrazioni territoriali in seguito alla contestazione di specifici parametri normativi...» (SS.RR. n. 19/2017/EL).

In conclusione, quindi, sembra possibile affermare che le decisioni delle sezioni regionali di controllo, essendo pronunce a carattere decisorio, emesse in base a parametri normativi, configuranti «giudizi» di «legittimità-regolarità» (cfr: sentenze Corte costituzionale n. 228/2017, n. 40/2014, n. 60/2013), ove non impugunate o non riformate da una sentenza di merito, vedono stabilizzare il contenuto dei loro accertamenti nonché gli effetti di legge ad essi connessi.

Ciò premesso, si osserva anche che, all'esigenza generale di attuazione delle pronunce giurisdizionali — attuazione che nella dottrina generale del processo si definisce «esecuzione» — non può mai derogarsi, qualunque sia la posizione ed il rango del soggetto e dell'organo nei cui confronti il comando contenuto nella pronuncia del giudice si dirige: si tratta di un principio che è insito nella concezione stessa dello stato di diritto e che appare tanto più imprescindibile allorché, come nel caso di specie, tali pronunce non afferiscono a diritti disponibili delle parti, ma hanno ad oggetto interessi pubblici.

Appare quindi sussistente, nella fattispecie, la violazione, da parte della normativa della cui costituzionalità si dubita, del principio di ragionevolezza e di certezza del diritto riconducibile all'art. 3 della Costituzione, e di quello di separazione dei poteri, cui è improntato l'intero impianto costituzionale.

Infatti, la norma della cui costituzionalità si dubita, presuppone, all'evidenza, l'emissione di una pronuncia giudiziale della Sezione di controllo competente (che abbia affermato l'obbligo dell'ente di conformare il piano di riequilibrio in essere ai principi sanciti dalla sentenza n. 18/2019 della Corte costituzionale) e, quindi, ne vanifica gli effetti al fine di consentire, all'ente, destinatario della stessa pronuncia, la riformulazione del piano di riequilibrio; peraltro, si ribadisce che, nella fattispecie, il Comune di Reggio Calabria non ha impugnato, nei termini, detta decisione, rendendola così definitiva.

Al riguardo, non possono non richiamarsi i chiari insegnamenti contenuti nella sentenza n. 282/2005 della Corte costituzionale ove viene affermato che «...al legislatore è precluso intervenire, con norme aventi portata retroattiva, “per annullare gli effetti del giudicato” (sentenza n. 525 del 2000): se vi fosse un'incidenza sul giudicato, la legge di interpretazione autentica non si limiterebbe a muovere, come ad essa è consentito, sul piano delle fonti normative, attraverso la precisazione della regola e del modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi, ma lederebbe i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (cfr: sentenze n. 374 del 2000 e n. 15 del 1995)...»; nella fattispecie, appare evidente che la norma, della cui costituzionalità si dubita, interviene retroattivamente su una situazione definita con pronuncia definitiva della Sezione di controllo ledendo «... i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale...», modificando l'assetto degli interessi regolati definitivamente (per mancata impugnazione nei termini) dalla pronuncia stessa e ledendo, altresì, gli interessi dei creditori del Comune (che, avendo stipulato accordi per la riscossione dei loro crediti con il Comune medesimo, avevano fatto affidamento su un piano di riequilibrio di durata decennale e sulla circostanza, certamente valutata ai fini della solvibilità dell'ente, che il bilancio dello stesso sarebbe stato stabilmente riequilibrato in un termine decennale).

La norma della cui costituzionalità si dubita, appare, quindi, espressamente diretta ad incidere immediatamente su pronunce giudiziali anche definitive (le pronunce delle sezioni regionali di controllo competenti) rimuovendo, in tal modo, dall'ordinamento, il giudizio definitivo dell'autorità giudiziaria ed ogni relativo effetto e incide, quindi, pesantemente, in tal modo, sul principio di ragionevolezza e di certezza del diritto, riconducibile all'art. 3 della Costituzione, sui rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario fissati dalla Carta costituzionale, sull'effettività della tutela demandata alla Corte dei conti e delle sue pronunce in sede di controllo e giurisdizionale (art. 100, 103, della Costituzione) e, infine, sul legittimo affidamento dei creditori del Comune sulla durata decennale del piano di riequilibrio.



Tale incidenza sulle pronunce giurisdizionali divenute definitive non trova, peraltro, superiori giustificazioni (ossia necessità di tutela di pari valori costituzionali); si ha infatti presente che l'ordinamento nazionale «...conosce ipotesi di flessione dell'intangibilità del giudicato, che la legge prevede nei casi in cui sul valore costituzionale ad esso intrinseco si debbano ritenere prevalenti opposti valori, ugualmente di dignità costituzionale, ai quali il legislatore intende assicurare un primato...» (Corte costituzionale sentenza n. 210 del 2013; in termini, sentenza n. 25 del 2019); nel caso di specie, però, per quanto esposto in precedenza, tali ragioni non sussistono: infatti, non può ritenersi che evitare lo stato di dissesto finanziario — o, peggio ancora, consentire che alcuni enti possano godere di un «alleggerimento» del proprio percorso di risanamento, così da poter utilizzare le «risorse liberate» non per un doveroso riequilibrio del bilancio ma per ampliare la propria capacità di spesa in condizioni di già conclamato squilibrio strutturale — costituisca un valore degno di tutela costituzionale.

3) *l'art. 38 comma 2-bis del decreto-legge n. 34/2019 (convertito con modificazioni in legge n. 58/2019) appare in contrasto con gli articoli 3, 24, art. 111 della Costituzione e dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, per violazione del parametro interposto dell'art. 1, protocollo 1, nonché art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.*

In proposito, si osserva che gli ultimi anni sono stati connotati da una produzione legislativa di continue concessioni di facoltà di rimodulazione/riformulazione dei piani di riequilibrio (art. 1, comma 15, del decreto-legge n. 35/2013 convertito nella legge n. 64/2013; art. 1, commi 714 e 715, della legge n. 208/2015; art. 1, commi 434 e 435, della legge n. 232/2016; da ultimo, gli art. 1, commi 848, 849, 888 e 889, della legge n. 205/2017), facoltà di cui quella concessa dall'art. 38, comma 2-bis, decreto-legge n. 34/2019 è solo la più recente, in termini temporali.

Questa continua riscrittura e integrazione della normativa, sui piani di riequilibrio pluriennali, rende, a giudizio della Sezione, difficile se non impossibile la verifica dello stato di salute finanziaria dell'ente, con conseguente pregiudizio delle ragioni dei consociati — a cui deve essere assicurata la piena trasparenza dei conti, essendo il bilancio, come più volte ribadito dal giudice delle leggi, un «...bene pubblico...» (cfr: Corte costituzionale sentenza n. 184 del 2016 e, in termini analoghi, sentenze n. 228/2017, n. 247/2017 e n. 49/2018) — e dei creditori dell'ente, che possono subire i negativi effetti di questa incertezza giuridica quando agiscono in sede esecutiva.

È evidente, infatti, che le continue riscritture della normativa dei piani di riequilibrio certamente non favoriscono i controlli della magistratura contabile, impegnata in attività di «monitoraggio» di piani in cui si intersecano elevati profili di complessità che rendono di difficile individuazione i cosiddetti obiettivi intermedi.

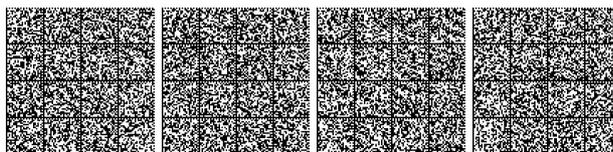
Nel caso del Comune di Reggio Calabria, sia dato ricordare per esempio che il PRFP:

è stato adottato anteriormente alla vigenza del decreto legislativo n. 118 del 2011;

non è stato mai coordinato con la «contabilità armonizzata», di modo tale che il ripiano del cosiddetto «*extra-deficit*» (peraltro di incerta quantificazione in quanto è stato ricalcolato dal Comune applicando norme attualmente sottoposte al vaglio di costituzionalità (1) dà luogo ad un «piano di rientro» del *deficit* superiore rispetto a quello di cui all'art. 243-bis T.U.E.L.;

è stato più volte oggetto di modifiche (con deliberazione della commissione straordinaria n. 142 del 2013, con deliberazione del consiglio comunale n. 42 del 2016 e con deliberazione del consiglio comunale n. 23 del 2017) e la necessità di valutare i contenuti di tali continue riscritture, oltre alla preclusione normativa di cui all'art. 1, comma 2-*quater*, decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, secondo cui «...Nelle more della complessiva riforma delle procedure di risanamento contemplate dal titolo VIII della parte seconda del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, qualora sia stato presentato o approvato, alla data del 30 novembre 2018, un piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-bis del medesimo testo unico, rimodulato o riformulato ai sensi... dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, la verifica di cui al comma 7 dell'art. 243-*quater* del predetto testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 sul raggiungimento degli obiettivi intermedi è effettuata all'esito dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018...») ha impedito alla Sezione di effettuare un congruo «monitoraggio» del PRFP, fermo all'esercizio 2014 (cfr: deliberazione SRC Calabria n. 89/2015).

(1) Con deliberazione n. 30/2019, la Sezione di controllo per la Regione Calabria ha evidenziato che, con ordinanza n. 5/2019/EL, le sezioni riunite di questa Corte avevano sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 in relazione agli articoli 3, 81 97, primo comma, 119, sesto comma, e 136 della Costituzione, adombrando la necessità di tenere distinti gli accantonamenti del FAL e del FCDE per evitare espansioni della capacità di spesa degli enti locali ed affermando che la norma di interpretazione autentica di cui alla legge n. 205/2017 rende ancor più evidente l'espansione della capacità di spesa, in violazione dei predetti precetti costituzionali, consentendo tra l'altro di utilizzare il FAL per il ripiano del cosiddetto disavanzo tecnico di cui all'art. 3, comma 13, decreto legislativo n. 118/2011; per tale ragione, considerando che la riquantificazione del cosiddetto extradeficit è stata effettuata dal Comune di Reggio Calabria applicando, tra l'altro, l'art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, il giudizio in ordine alla correttezza della operazione è stato sospeso, dalla Sezione, fino alla pronuncia della Corte costituzionale.



In tale contesto, appare chiaro che la pronuncia che la Sezione dovrà emettere, sul merito del PRFP riproposto, ex art. 38, comma 2-*quater*, decreto-legge n. 34/2019, e sul «rispetto degli obiettivi intermedi» negli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018, soffrirà delle incertezze derivanti dalle continue modifiche normative e dalla continua variazione dell'obiettivo dato dal ritmo di ripiano del *deficit* originariamente incluso nel piano; la Sezione, qualora gli obiettivi intermedi risultino gravemente violati nel periodo 2015-2018, potrà trovarsi di fronte alla necessità:

di avviare l'ipotesi tipizzata di dissesto di cui all'art. 243-*quater*, comma 7, T.U.E.L.;

ovvero di non tenere conto delle eventuali violazioni finanziarie accertate, nella prospettiva che la «spalmatura» del disavanzo di cui al PRFP in un arco ventennale (ove l'art. 38, commi 2-*bis* e 2-*ter*, in combinato con il comma 1-*terdecies* fossero ritenuti costituzionalmente legittimi) potrebbe ridare una (seppur precaria) boccata di ossigeno finanziario all'ente.

Tale situazione di incertezza giuridica, da ultimo aggravata dall'art. 38, comma 2-*bis*, della cui costituzionalità si dubita, pregiudica evidentemente la trasparenza del percorso di risanamento e può pregiudicare i diritti dei creditori dell'ente, sotto un triplice profilo:

1) nel loro legittimo affidamento sulla certezza e celerità della procedura di riequilibrio, che «...non può rivelarsi un artificioso *escamotage*...», con il quale si evita la dichiarazione di dissesto, protraendo indebitamente una situazione nella quale già sussistono i presupposti richiesti dal legislatore per procedere alla dichiarazione prevista dall'art. 244 del Tuel (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR), che può comportare «...stravolgimenti del percorso di risanamento in fase di attuazione...» (in tal senso Corte dei conti, Sezione autonomie, deliberazione n. 5/SF2AUT/ 2018);

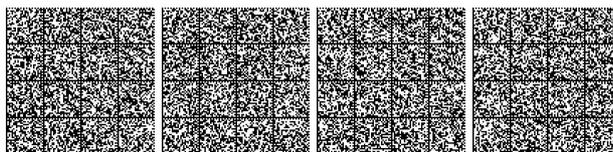
2) nel soddisfacimento effettivo delle legittime pretese dei creditori, che viene esposto ad un sacrificio temporale indeterminato, a causa del continuo dubbio e dell'incertezza sul regime di riequilibrio applicabile (dissesto o piano di riequilibrio rimodulato) e dall'allungamento dei tempi di valutazione da parte della Corte dei conti della fattispecie concreta;

3) nell'aumento del rischio di insolvenza, per un numero crescente di creditori del Comune; infatti, la dilatazione temporale dei tempi del PRFP (che per Reggio Calabria passa da dieci a venti anni) comporta, evidentemente, un possibile ampliamento della capacità annuale di spesa (dovuta al ridursi della quota annua di recupero del disavanzo incluso nel PRFP); ciò, in un ente strutturalmente deficitario, aumenta la possibilità di contrarre debito e, quindi, aumenta il rischio che, in caso di insolvenza, un maggior numero di creditori resti insoddisfatto, con buona pace del fatto che l'ente debitore, in quanto soggetto pubblico, dovrebbe offrire una maggiore affidabilità rispetto ad un soggetto privato.

Inoltre, anche il comune cittadino può risentire delle inefficienze di un percorso di risanamento continuamente incerto: ne risente, *in primis*, il suo diritto alla trasparenza contabile poiché, come già ricordato, il bilancio «...è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato...» (sentenza n. 184 del 2016 della Corte costituzionale e, in termini analoghi, sentenze n. 228/2017, n. 247/2017 e n. 49/2018); è evidente che il piano di riequilibrio pluriennale è inscindibilmente collegato alla trasparenza di bilancio, giacché deve coordinarsi con le manovre di bilancio preventive e consuntive; non si vede come un percorso di risanamento continuamente turbato da modifiche normative, e in cui alla magistratura contabile è stata — per i motivi già elencati — resa difficile se non impossibile una costante attività di monitoraggio, possa fornire ai cittadini quella *accountability* necessaria a compiere scelte elettorali ponderate.

In definitiva, quindi, ammettere la possibilità di un continuo ed illimitato procrastinarsi di tentativi di riequilibrio, lasciando una evidente incertezza sui tempi e sull'idoneità delle misure di volta in volta ideate per il risanamento, finisce per compromettere irreversibilmente la trasparenza di un bene di rango costituzionale, quale il bilancio, nonché per ledere o mettere in pericolo, a cascata, una serie di ulteriori interessi parimenti tutelati a livello costituzionale, come il diritto dei creditori di conoscere i tempi di soddisfazione del proprio credito al fine di poter programmare le loro attività economiche (tali soggetti infatti, a causa delle continue riformulazioni/rimodulazioni dei piani di riequilibrio e del conseguente procrastinarsi dei tempi di pagamento, possono subire un pregiudizio evidentemente irreparabile essendo, da un lato, obbligati al pagamento tempestivo dei tributi, in favore dell'ente, e, dall'altro limitati nel riscuotere i propri crediti del confronti del medesimo ente) e il diritto dei cittadini residenti ad essere trasparentemente informati sui documenti di bilancio e sul percorso di risanamento.

Per tutto quanto detto, si ritiene che l'art. 38, comma 2-*bis*, sia in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, su cui si fonda l'esigenza di un diritto «certo» (alla base dell'uguaglianza fra cittadini: *cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 78 del 2012) e, inoltre, depotenzi, in maniera non conforme alla Costituzione, l'azione della magistratura contabile e l'ef-



ficacia delle sue pronunce (anche se divenute definitive per mancata impugnazione nei termini), a scapito di una tutela effettiva (art. 24 della Costituzione) e ragionevole nei suoi tempi (art. 111 della Costituzione) dei soggetti terzi (creditori e cittadini); oltre a ciò, si ritiene che tale disposizione contrasti anche con l'art. 117, comma 1 della Costituzione, per violazione del parametro interposto dell'art. 1, protocollo 1, nonché art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali poiché l'indeterminatezza dei tempi di conclusione delle procedure di risanamento finanziario confligge con l'art. 1 del protocollo 1 (diritto al rispetto della proprietà, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito), e l'art. 6, paragrafo 1 (diritto ad un giusto processo, nel caso di contenziosi — sia in fase di cognizione che di esecuzione — azionati dai creditori per la tutela dei loro diritti nei confronti dell'ente debitore).

4) L'art. 38, commi 2-bis, 2-ter e 1-terdecies, appare in contrasto con gli articoli 3 e 77 della Costituzione.

Infatti, l'art. 38, comma 2-bis, 2-ter e 1-terdecies, è stato introdotto solo in sede di conversione del decreto- legge n. 34/2019 che originariamente (nel testo pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 aprile 2019) era finalizzato a predisporre una serie di misure di «crescita economica» del Paese ovvero finalizzate alla risoluzione di specifiche crisi (tra le quali, *ab origine*, non era contemplata quella degli «enti locali che hanno proposto la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, entro la data del 14 febbraio 2019 di deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, anche se non ancora approvato dalla competente sezione regionale della Corte dei conti ovvero inciso da provvedimenti conformativi alla predetta sentenza della sezione regionale competente, possono riproporre il piano per adeguarlo alla normativa vigente secondo la procedura dell'art. 1, commi 888 e 889, della legge 27 dicembre 2017, n. 205).

Ciò premesso, si osserva che, in particolare, l'art. 38, comma 2-bis consente ad una platea molto ristretta di comuni di «riproporre» il proprio piano di riequilibri, la citata platea si restringe ulteriormente ove si considerino i soli comuni «incisi» da provvedimenti della Corte dei conti conformativi rispetto alla sentenza Corte costituzionale n. 18/ 2019: per quanto consta, si tratta di soli due enti nel panorama nazionale (ossia il Comune di Pagani, su cui è intervenuta la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 46/ 2019/ PRSP, e il Comune di Reggio Calabria, interessato dalla deliberazione della sezione regionale di controllo per la Calabria n. 31/ 2019/ PRSP).

La disposizione, quindi, sembra avere una portata «*ad personam*» (...anzi, più precisamente....si passi il termine...., «*ad comunem*»...); pertanto, appare qualificabile come «norma-provvedimento», in quanto incide su un numero determinato e molto limitato di destinatari e finisce per l'aver contenuto particolare e concreto; ciò sembra francamente travalicare i limiti propri della funzione legislativa, che deve essere sempre connotata, per definizione, dai caratteri della generalità ed astrattezza.

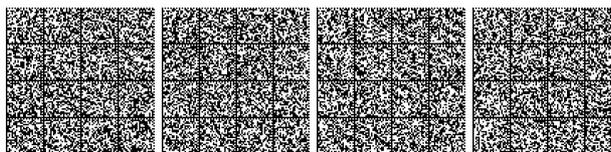
Al riguardo, si osserva che, secondo la consolidata giurisprudenza del giudice delle leggi, non sussiste un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto, ossia di leggi-provvedimento (sentenza n. 347 del 1995).

Tuttavia, queste leggi sono ammissibili entro limiti sia specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, sia generali, e cioè del principio della ragionevolezza e non arbitrarietà (sentenze n. 492 del 1995, n. 346 del 1991, n. 143 del 1989); la conformità alla Costituzione di questo tipo di leggi deve, quindi, essere valutata in relazione al loro specifico contenuto.

Infatti, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio (sentenze n. 185 del 1998, n. 153 del 1997), la legge-provvedimento è, conseguentemente, soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità (sentenze n. 429 del 2002, n. 364 del 1999, numeri 153 e 2 del 1997), essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore; inoltre, un tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia la natura provvedimentoale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sentenza n. 153 del 1997).

Ciò posto, appare utile rammentare che, con sentenza n. 267 del 2007, la Corte costituzionale ha giudicato irragionevole ed arbitraria, e come tale contrastante con l'art. 3 della Costituzione, una disposizione finalizzata ad eludere un giudizio amministrativo in materia di dismissione di beni immobiliari introdotta, dopo la pubblicazione della sentenza del giudice amministrativo, nella legge di conversione di un decreto-legge finalizzato ad introdurre misure di contrasto all'evasione fiscale, nonché disposizioni in tema di riscossione delle imposte, perequazione delle basi imponibili, previdenza e sanità; in questo caso, i giudici di Palazzo della consulta hanno, infatti, ritenuto che la tempistica della legge-provvedimento e la considerazione che il decreto-legge, nel quale la norma è stata inserita, concerneva materia diversa, evidenziassero un chiaro intento elusivo del *decisum* del giudice amministrativo.

Ciò premesso, si osserva come la fattispecie, oggi in esame, in nulla sembra differire dal caso affrontato dalla Corte costituzionale con la sentenza, da ultimo, citata; infatti, l'art. 38, comma 2-bis e 1-terdecies, era assente, nel corpo originario del decreto-legge (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 aprile 2019), ed è stato introdotto nella sola legge di conversione n. 58 del 28 giugno 2019, proprio dopo che era stata depositata la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 8/2019/QMIG (pubblicata il 7 maggio 2019) che, in sostanza, confermava i contenuti delle decisioni delle



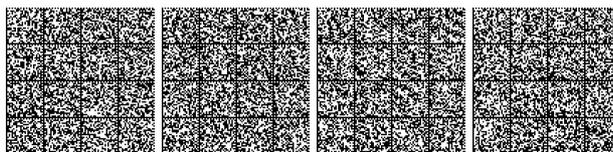
sezioni territoriali della Corte dei conti (ossia la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 46/2019/PRSP, relativa al Comune di Pagani, e la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Calabria n. 31/2019/PRSP, relativa al Comune di Reggio Calabria) che avevano «...inciso...» i PRFP dei predetti comuni.

Quindi, nella fattispecie, la tempistica del legislatore, come pure la considerazione che il decreto-legge, nel quale la norma è stata inserita, intendeva disciplinare «la crescita economica» ovvero «specifiche situazioni di crisi» (tra le quali, *ab origine* non era contemplata, come già detto, quella degli «...enti locali che hanno proposto la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, entro la data del 14 febbraio 2019 di deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, anche se non ancora approvato dalla competente sezione regionale della Corte dei conti ovvero inciso da provvedimenti conformativi alla predetta sentenza della sezione regionale competente...») appaiono spia evidente della possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione, anche sotto questo ulteriore profilo; sul punto, la Corte costituzionale ha, più volte, affermato (*ex multis* sentenze n. 171/2007, 128/2008 nonché 22/2012, 34/2013, 32/2014) che il legislatore non può profittare della conversione in legge per disciplinare questioni non omogenee, rispetto al contenuto del decreto stesso.

Inoltre, come già detto, appare evidente come il complesso normativo, della cui costituzionalità si dubita, abbia espressamente inteso paralizzare gli effetti di pronunce delle sezioni di controllo della Corte dei conti (che hanno doverosamente affermato l'obbligo dei comuni interessati di conformare il piano di riequilibrio in essere a quanto stabilito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 18/2019) al fine di consentire, ai comuni medesimi, di evitare la, altrettanto doverosa, dichiarazione di dissesto mediante la «...spalmatura...» del disavanzo, originariamente accertato in un piano di durata decennale, in un termine che, come nella fattispecie, può avere anche durata ventennale; detto complesso normativo, rimuove, sostanzialmente, *iure autoritatis* gli effetti di pronunce definitive della Corte dei conti (... il che appare di per sé manifestamente irragionevole, come esposto in precedenza...) per, poi, attribuire, «*favore principis*», solo ad alcuni comuni, «...incisi...» dalle pronunce in questione, la facoltà di ripresentare un nuovo piano di riequilibrio di durata financo ventennale (come nella fattispecie), per evitare la probabile dichiarazione di dissesto, con buona pace dei diritti delle future generazioni.

In ultimo, da quanto sopra esposto, sembra che, nella fattispecie normativa della cui costituzionalità si dubita, il Governo, abbia utilizzato lo strumento del decreto-legge, al di fuori dei limiti previsti dall'art. 77 della Costituzione che consente il ricorso a tale strumento solo in «...casi straordinari di necessità e urgenza...».

Al riguardo, si osserva che la Corte costituzionale, occupandosi della questione della «necessità e urgenza» dei decreti-legge, nella sentenza n. 171 del 2007, ha affermato che «...Negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo. A questi principi si conforma la nostra Costituzione laddove stabilisce che «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere» (art. 70). In determinate situazioni o per particolari materie, attesi i tempi tecnici che il normale svolgimento della funzione legislativa comporta, o in considerazione della complessità della disciplina di alcuni settori, l'intervento del legislatore può essere, rispettivamente, posticipato oppure attuato attraverso l'istituto della delega al Governo, caratterizzata da limiti oggettivi e temporali e dalla prescrizione di conformità a principi e criteri direttivi indicati nella legge di delegazione. Lasciando da parte tale ultima ipotesi, che qui non interessa, è significativo che l'art. 77 della Costituzione, al primo comma, stabilisca che «il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria». Tenuto conto del tenore dell'art. 70 della Costituzione, la norma suddetta potrebbe apparire superflua se non le si attribuisse il fine di sottolineare che le disposizioni dei commi successivi — nel prevedere e regolare l'ipotesi che il Governo, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, sotto la sua responsabilità, adotti provvedimenti provvisori con forza di legge, che perdono efficacia se non convertiti in legge entro sessanta giorni — hanno carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale...». È sulla base di siffatti presupposti che questa Corte, con giurisprudenza costante dal 1995 (sentenza n. 29 del 1995), ha affermato che l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità. La Corte tuttavia, nell'affermare l'esistenza del suindicato proprio compito, è stata ed è consapevole che il suo esercizio non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione — in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti — ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto. L'espressione usata dalla Costituzione per indicare i presupposti alla cui ricorrenza è subordinato il potere del Governo di emanare norme primarie ancorché provvisorie — ossia i casi straordinari di necessità ed urgenza — se da un lato, come si è detto, evidenzia il carattere singolare di detto potere rispetto alla disciplina delle fonti di una Repubblica parlamentare, dall'altro, però, comporta l'inevitabile conseguenza di dare alla disposizione un largo margine di elasticità. Infatti, la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi...».

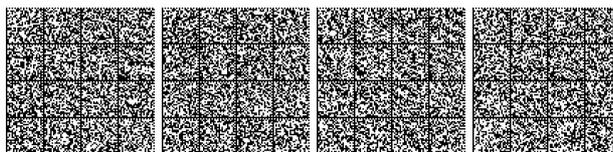


In tale circostanza, la Corte costituzionale, ha aggiunto che, come precisato nella sentenza n. 29/1995 difetto dei requisiti del «caso straordinario di necessità e d'urgenza», una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio in procedendo della relativa legge. Il suddetto principio è stato ribadito con la sentenza n. 341 del 2003, mentre con altre la Corte ha ritenuto di prescindere da tale questione perché era da escludere l'evidente carenza dei suindicati presupposti (sentenze n. 196 del 2004 e n. 178 del 2004). Diverso orientamento è stato invece adottato, senza specifica motivazione sul punto, con le sentenze n. 330 del 1996, n. 419 del 2000 e n. 29 del 2002 e, sotto un particolare profilo, con la sentenza n. 360 del 1996...».

Nel dirimere la questione, la Corte costituzionale, nel ribadire il principio affermato dalla citata sentenza n. 29/1995 (secondo cui «...il difetto dei requisiti del “caso straordinario di necessità e d'urgenza”, una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio in procedendo della relativa legge...») ha motivato: «...Se, anzitutto, nella disciplina costituzionale che regola l'emanazione di norme primarie (leggi e atti aventi efficacia di legge) viene in primo piano il rapporto tra gli organi — sicché potrebbe ritenersi che, una volta intervenuto l'avallo del Parlamento con la conversione del decreto, non restino margini per ulteriori controlli — non si può trascurare di rilevare che la suddetta disciplina è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso. Affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie. Inoltre, se si ha riguardo al fatto che in una Repubblica parlamentare, quale quella italiana, il Governo deve godere della fiducia delle Camere e si considera che il decreto-legge comporta una sua particolare assunzione di responsabilità, si deve concludere che le disposizioni della legge di conversione in quanto tali — nei limiti, cioè, in cui non incidano in modo sostanziale sul contenuto normativa delle disposizioni del decreto, come nel caso in esame — non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso. Infatti, l'immediata efficacia di questo, che lo rende idoneo a produrre modificazioni anche irreversibili sia della realtà materiale, sia dell'ordinamento, mentre rende evidente la ragione dell'inciso della norma costituzionale che attribuisce al Governo la responsabilità dell'emanazione del decreto, condiziona nel contempo l'attività del Parlamento in sede di conversione in modo particolare rispetto alla ordinaria attività legislativa. Il Parlamento si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge. Del resto, a conferma di ciò, si può notare che la legge di conversione è caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tutta particolare, al punto che la presentazione del decreto per la conversione comporta che le Camere vengano convocate ancorché sciolte (art. 77, secondo comma, della Costituzione), e il suo percorso di formazione ha una disciplina diversa da quella che regola l'iter dei disegni di legge proposti dal Governo (art. 96-bis del regolamento della Camera e art. 78, comma 4, di quello del Senato)...».

Ciò premesso, si osserva che, nella fattispecie, il preambolo del decreto-legge in questione è stato così testualmente formulato «...Considerata la straordinaria necessità ed urgenza di stabilire misure per la crescita economica; Considerata, inoltre, la straordinaria necessità ed urgenza di prevedere misure per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi...»; tale decreto-legge, quindi, era finalizzato a predisporre una serie di misure finalizzate alla «crescita economica» del Paese ovvero alla risoluzione di specifiche crisi (tra le quali, *ab origine*, non era contemplata quella degli «enti locali che hanno proposto la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, entro la data del 14 febbraio 2019 di deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, anche se non ancora approvato dalla competente sezione regionale della Corte dei conti ovvero inciso da provvedimenti conformativi alla predetta sentenza della sezione regionale competente...»); solo in sede di conversione, è stato inserito il citato art. 38, commi 2-bis, 2-ter e 1-terdecies, la cui «necessità ed urgenza» non era stata, quindi, ritenuta sussistente all'atto della pubblicazione del decreto-legge medesimo nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 aprile 2019; non si comprende francamente quale possa essere la ragione di «necessità ed urgenza», sopraggiunta dopo la data di pubblicazione del decreto-legge in questione; infatti la sentenza della Corte costituzionale n. 18/2019 (che ha determinato l'espunzione dal sistema dell'art. 1, comma 714, legge 208 del 2015 quale sostituito dall'art. 1, comma 434 della legge n. 232 del 2016 — era stata già pubblicata in 14 febbraio 2019 e «la urgente necessità di un intervento legislativo straordinario del Governo» non sembra possa essere giustificata da una interpretazione del giudice contabile (ossia quella, contenuta nella deliberazione della Sezione delle autonomie n. 8/2019/QMIG, depositata il 7 maggio 2019) che aveva sostanzialmente confermato quanto, in precedenza affermato, dalle citate deliberazioni delle sezioni regionali di controllo per la Campania e per la Calabria (che avevano ritenuto sussistente l'obbligo dei Comuni di Pagani e Reggio Calabria di conformare il loro piano di riequilibrio ai principi stabiliti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 18 del 2019).

Appare, infatti, in contrasto con i principi costituzionali in precedenza esposti, l'aver considerato come «necessaria e urgente», l'esigenza di paralizzare gli effetti di pronunce anche definitive (in quanto non impugnate) della Corte dei conti (come la delibera della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 46/2019/PRSP, sul Comune di Pagani, quella della Sezione regionale di controllo per la Calabria n. 31/2019/PRSP, sul Comune di Reggio Calabria) e quella



della Sezione delle autonomie di questa Corte n. 8/2019/QMIG (confermativa, sostanzialmente delle prime due) al fine di consentire agli enti (che, a dette pronunce, non hanno inteso conformarsi) di ripresentare un nuovo piano di riequilibrio di durata financo ventennale (come nella fattispecie), con buona pace dei diritti delle future generazioni.

Da ciò deriva che, nella fattispecie, secondo i chiari principi affermati dalla sentenza della Corte costituzionale nella sentenza n. 171/ 2007, l'art. 38, commi 2-bis, 2-ter e 1-terdecies, appare in contrasto con l'art. 77 della Costituzione in quanto privo dei requisiti «...di necessità e urgenza...» e poiché «...il difetto dei requisiti del “caso straordinario di necessità e d’urgenza”, una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio in procedendo della relativa legge...».

*P.Q.M.*

*La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, solleva nei termini di cui in motivazione, questione di legittimità costituzionale:*

1. dell'art. 38, comma 2-bis e 2-ter, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58, in combinato disposto con l'art. 38, comma 1-terdecies, nella parte in cui tale complesso di disposizioni consente di rimodulare/riformulare il piano di riequilibrio decennale, precedentemente approvato, in un termine ultra decennale, poiché appare in contrasto con i parametri stabiliti dagli articoli 81 della Costituzione, 97, primo comma, della Costituzione, 117, primo comma della Costituzione, per violazione del parametro interposto del preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'art. 3 del trattato consolidato dell'Unione europea, nonché dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 1, 2 e 3 della Costituzione;

2. dell'art. 38, comma 2-bis, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58, nella parte in cui consente agli «...enti locali che hanno proposto la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, entro la data del 14 febbraio 2019 di deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019...», anche se «... inciso da provvedimenti conformativi alla predetta sentenza della sezione regionale competente...» di poter «...riproporre il piano per adeguarlo alla normativa vigente», poiché, consentendo l'elusione del decisum di pronunce della magistratura contabile (anche divenute definitive) appare in contrasto con i parametri stabiliti dagli articoli 3, 102 comma 1, 100, 103, e 113 della Costituzione nonché degli articoli 24 e 111 della Costituzione;

3. dell'art. 38, comma 2-bis, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58, nella parte in cui, consentendo una ennesima fattispecie di riscrittura del piano di riequilibrio, per comuni già beneficiari di facoltà di rimodulazione/riformulazione, lede la certezza del diritto e la salvaguardia delle esigenze dei terzi amministrati e dei soggetti creditori, poiché appare in contrasto con gli articoli 3, 24, 111 e 117, comma primo, della Costituzione, rispetto al parametro interposto dell'art. 1 protocollo 1, nonché dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

4. dell'art. 38, comma 2-bis, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58, in combinato disposto con l'art. 38, comma 1-terdecies, comma 1, poiché appare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione ed adottato dal Governo al di fuori dei «...casi straordinari di necessità e urgenza...» in violazione dell'art. 77 della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso, relativo alla approvazione o al diniego, ai sensi dell'art. 38, comma 2-quater, decreto-legge n. 34 del 2019 (convertito con modificazioni in legge n. 58 del 2019) del piano di riequilibrio riproposto dal Comune di Reggio Calabria con deliberazione C.C. n. 37 del 2019, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale sulle questioni prospettate.

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia:

notificata:

al Presidente del Consiglio dei ministri;

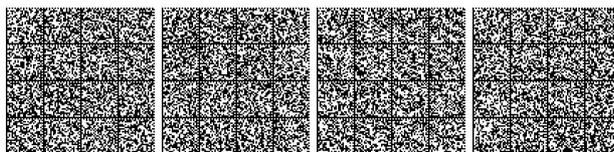
al Presidente del consiglio comunale e al sindaco pro tempore al Comune di Reggio Calabria (RC);

comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Ordina, altresì alla segreteria della Sezione, di trasmettere gli atti, unitamente alle prove delle notificazioni e delle comunicazioni sopra indicate, alla Corte costituzionale.

Così deliberato, in Catanzaro, nella Camera di consiglio del giorno 26 agosto 2019.

*Il Presidente estensore: LO PRESTI*



## N. 212

*Ordinanza del 23 settembre 2019 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da Saint Gobain Distribuzione S.r.l. a socio unico contro Agenzia delle entrate*

**Imposte e tasse - Imposta di registro - Applicazione dell'imposta - Interpretazione degli atti - Applicazione dell'imposta secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, sulla base degli elementi desumibili dall'atto medesimo, prescindendo da quelli extra-testuali e dagli atti ad esso collegati.**

- Decreto del Presidente della Repubblica del 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), art. 20, come modificato dall'art. 1, comma 87, lettera a), nn. 1) e 2), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 e dall'art. 1, comma 1084, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

## SEZIONE TRIBUTARIA CIVILE

Composta dagli illustrissimi signori magistrati:

- dott. Oronzo De Masi - Presidente;
- dott. Giacomo Maria Stalla - relatore consigliere;
- dott.ssa Milena Balsamo - consigliere;
- dott.ssa Rita Russo - consigliere;
- dott.ssa Paola D'Ovidio - Consigliere;

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso n. 12717/2014 proposto da: Saint Gobain Distribuzione S.r.l. a socio unico in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma via Due Macelli n. 66, presso lo studio dell'avv. Antonio Tomassini, che lo rappresenta e difende unitamente all'avv. Stefano Modenesi giusta delega a margine, ricorrente;

Contro Agenzia delle entrate in persona del direttore *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma via Dei Portoghesi n. 12, presso l'Avvocatura generale dello Stato, che lo rappresenta e difende, controricorrente;

Avverso la sentenza n. 142/2013 della Commissione tributaria regionale di Milano, depositata il 19 novembre 2013;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 2 luglio 2019 dal consigliere dott. Giacomo Maria Stalla;

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

Udito per il ricorrente l'avv. Di Dio che si riporta agli scritti;

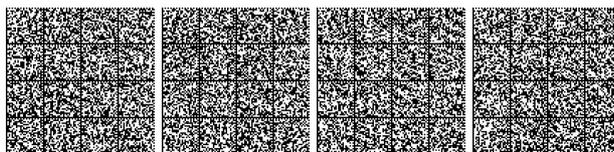
Udito per il controricorrente l'avv. Palasciano che si riporta agli scritti;

*Rilevato che*

1.1 La Saint Gobain Distribuzione S.r.l. con socio unico propone quattro motivi di ricorso per la cassazione della sentenza n. 142/43/13 del 19 novembre 2013, con la quale la Commissione tributaria regionale della Lombardia, a conferma della prima decisione, ha ritenuto legittimo l'avviso di liquidazione per imposta proporzionale di registro notificatole dall'Agenzia delle entrate in esito a riqualificazione giuridica *ex art. 20*, decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986, in termini di cessione di azienda, della seguente operazione:

15 settembre 2008, costituzione della Di Trani S.r.l. a socio unico da parte della Di Trani S.r.l. (ora Saint Gobain Distribuzione S.r.l.);

28 novembre 2008, delibera di aumento di capitale della neocostituita Di Trani S.r.l., da liberarsi con conferimento in natura di tre rami di azienda;



28 novembre 2008, conferimento in essa del proprio ramo d'azienda da parte di Di Trani S.r.l. (già socio unico della conferitaria, poi divenuta Sagedi Real Estate S.r.l.), di Annatore Real Estate S.r.l. (già Intern Make S.r.l.) e di Gediva Real Estate S.r.l. (già Studio S.r.l.);

29 dicembre 2008, cessione alla Saint Gobain Distribuzione S.r.l. a s.u. delle quote di partecipazione così acquisite nella Di Trani S.r.l. da parte delle conferenti Sagedi, Annatore e Gediva.

La commissione tributaria regionale, in particolare, ha rilevato che:

la riqualificazione *ex art. 20* citato era legittima dal momento che, per quanto articolata mediante plurimi atti negoziali, l'operazione in esame doveva ritenersi sostanzialmente unitaria, e con oggetto la cessione dei rami aziendali a favore della Saint Gobain in veste di cessionaria finale delle quote;

non erano nella specie applicabili le tutele procedimentali di cui all'art. 37-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973, relativo alle sole imposte dirette;

nel caso di specie, la riqualificazione poteva anche prescindere dalla contestazione di abuso del diritto, posto che l'amministrazione finanziaria si era limitata alla riqualificazione giuridica degli atti sottoposti a registrazione assoggettandoli ad aliquota proporzionale sulla base della stessa base imponibile (non rettificata) indicata dalle parti, perché desumibile dagli atti stessi.

Resiste con controricorso l'Agenzia delle entrate.

La società ricorrente ha depositato memoria 25 giugno 2019 con la quale invoca lo *jus superveniens* costituito sia dall'art. 1, comma 87, legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018), sia dall'art. 1, comma 1084, legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019); allega inoltre la risposta ad interpello n. 196 del 18 giugno 2019, con la quale la stessa Agenzia delle entrate, in fattispecie similare, sarebbe orientata ad escludere la rilevanza *ex art. 20*, decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986 (nella formulazione risultante dal suddetto *jus superveniens*) di atti collegati ed elementi extratestuali.

1.2 Con il primo motivo di ricorso la società lamenta — *ex art. 360*, comma 1, n. 3 del codice di procedura civile — violazione e falsa applicazione dell'art. 20, decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986, dal momento che questa norma consentirebbe all'amministrazione finanziaria di riqualificare il solo atto presentato alla registrazione, non anche gli atti a questo esterni, ed asseritamente collegati (imposta d'atto); inoltre l'ordinamento tributario escluderebbe espressamente (art. 176, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986) che operazioni quali quella in esame possano concretare abuso del diritto perché finalizzate al mero risparmio fiscale.

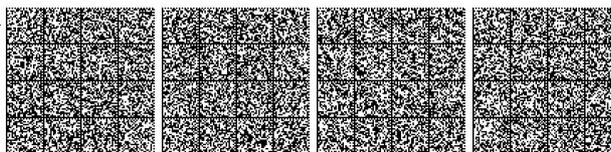
Con il secondo motivo di ricorso si deduce violazione della stessa norma sotto il profilo che, nella specie, si trattava di operazione rispondente a reali esigenze di riorganizzazione aziendale attraverso atti che si mantenevano soggettivamente, oggettivamente e finalisticamente distinti ed autonomi; inoltre, la riqualificazione *ex art. 20* muoveva testualmente dalla considerazione dei soli effetti "giuridici" dell'atto, non anche di quelli "economici", invece presi in esame dall'amministrazione finanziaria nell'avviso opposto.

Con il terzo ed il quarto motivo di ricorso si deduce violazione di legge con riguardo al principio del contraddittorio *ex* articoli 6 e 12, legge n. 212/2000, 24, legge n. 4/1929, 37-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 ed al principio dell'onere della prova *ex art. 2697* del codice civile. Per non avere la commissione tributaria regionale rilevato che l'avviso di liquidazione in oggetto non era stato preceduto dalla elevazione di un verbale di constatazione della condotta abusiva; nè, ad ogni modo, dall'instaurazione di un contraddittorio preventivo in attuazione di un principio che doveva ritenersi immanente nell'ordinamento tributario, anche in conformità alla giurisprudenza CGUE in materia. Neppure, infine, l'amministrazione finanziaria aveva osservato le garanzie procedimentali di cui all'art. 37-*bis*, commi 4 e 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973.

2. Il dato normativo di partenza, quello sul quale si è poggiato l'avviso di liquidazione opposto, è costituito dal previgente art. 20, decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986 (Testo unico imposta di registro): «Interpretazione degli atti. 1. L'imposta è applicata secondo la intrinseca natura e gli, effetti giuridici degli atti presentati alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente».

La già citata legge di bilancio previsionale per l'anno 2018 (art. 1, comma 87, lettera *a*), legge n. 205/2017) è intervenuta su questa norma, la quale trova oggi una più circoscritta definizione: «L'imposta è applicata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, sulla base degli elementi desumibili dall'atto medesimo, prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi».

Fermo restando il principio basilare di prevalenza della sostanza sulla forma, l'intervento legislativo in questione ha significativamente ristretto l'oggetto dell'interpretazione negoziale al solo atto presentato alla registrazione, ed agli elementi soltanto da quest'ultimo desumibili; non rilevano quindi più, come espressamente indicato dal legislatore, gli elementi evincibili da atti eventualmente ad esso collegati, così come quelli riferibili ad indici esterni o fonti extratestuali.



Quanto all'efficacia temporale di quest'ultima disposizione (se applicabile solo per il futuro, ovvero anche agli atti registrati prima della sua entrata in vigore ed ancora in corso di accertamento o *sub judice*), questa Corte di legittimità ha maturato, nel corso del 2018, un monolitico orientamento in questo senso: «in tema di imposta di registro, l'art. 1, comma 87, lettera *a*) della legge n. 205 del 2017, modificativo dell'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986, con effetto dal 1° gennaio 2018, non ha natura interpretativa, ma innovativa, in quanto introduce limiti all'attività di riqualificazione della fattispecie precedentemente non previsti: ne deriva che tale disposizione non ha efficacia retroattiva e, pertanto, gli atti antecedenti alla data della entrata in vigore della stessa continuano ad essere assoggettati all'imposta secondo la disciplina contemplata dal detto art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986 nella previgente formulazione» (Cass. n. 2007/2018; così Cass. nn. 4407/2018, 5748/2018, 7637/2018, 8619/2018, 13610/2018 ed altre).

Non è però utile qui soffermarsi sugli argomenti addotti a sostegno di questo indirizzo, dal momento che il legislatore è nuovamente intervenuto con la, pure già citata, legge di bilancio previsionale per l'anno 2019, stabilendo (art. 1, comma 1084, legge n. 145/2018) che: «L'art. 1, comma 87, lettera *a*) della legge 27 dicembre 2017, n. 205, costituisce interpretazione autentica dell'art. 20, comma 1 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131».

Si tratta di disposizione con la quale il legislatore ha palesato la volontà di attribuire portata retroattiva alla formulazione dell'art. 20 risultante dalla legge di bilancio 2018, quale effetto normalmente riconducibile alla norma di interpretazione autentica ed alla sua natura prettamente dichiarativa di un significato fin dall'inizio contenuto nella norma interpretata.

Ebbene, si ritiene che la nuova e più ristretta formulazione dell'art. 20 decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986, così risultante, ponga una rilevante e non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale.

3. In punto rilevanza, non è possibile decidere la controversia senza fare applicazione — appunto retroattiva — della norma in esame.

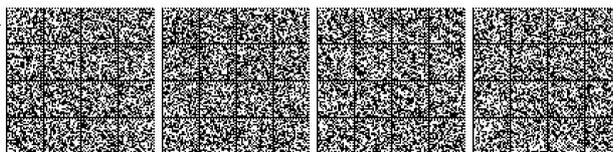
Norma che, come detto, l'amministrazione finanziaria ha posto a fondamento esclusivo di un avviso di liquidazione (per imposta proporzionale di registro, in luogo di quella autoliquidata dalla società in misura fissa) che, proprio all'esito della riqualificazione giuridica di un complesso di atti negoziali collegati ed asseritamente costituente un'operazione unitaria, individua in quest'ultima la sostanza di una cessione aziendale, sebbene indirettamente realizzata attraverso il previo conferimento di rami aziendali in una società costituita *ad hoc* e la cessione alla odierna ricorrente delle, così liberate, quote sociali della conferitaria.

È vero che la ricorrente, aldilà della stretta questione interpretativa dell'art. 20 citato, oppone anche profili diversi e potenzialmente assorbenti, perché per altra ragione invalidanti l'avviso di liquidazione opposto.

Questi profili — dedotti nei motivi di ricorso diversi dal primo — non sembrano però condivisibili:

non quello concernente l'esclusione, nella specie, di qualsivoglia collegamento negoziale, dal momento che il giudice di merito, con valutazione argomentata e qui non sindacabile, ha invece positivamente riscontrato, nell'ambito di un tipico accertamento fattuale di sua competenza (qual è quello in questione: Cass. n. 22216/2018 ed altre), il requisito del collegamento negoziale, assumendo come dato imprescindibile di causa proprio l'unitarietà dell'operazione realizzata e l'univocità del suo scopo finale (tanto più corroborate, egli ha ritenuto, dal coordinamento imprenditoriale delle varie società coinvolte e dalla strettissima contestualità temporale del tutto);

non quello con cui si assume la mancata previa elevazione di processo verbale di constatazione e la mancata osservanza della procedura di tutela prevista dall'art. 37-*bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 (allora vigente) in caso di contestazione di condotte fiscalmente abusive, dal momento che, come meglio si avrà modo di dire (4.3), l'art. 20, decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986 ha a che vedere con la riqualificazione giuridica dell'atto da registrare, e non con la contestazione di condotte abusive od elusive, sicché: «(...) i motivi di ricorso incidentale sono infondati, in quanto si basano sull'assunto per cui la commissione avrebbe dovuto rilevare la mancata applicazione, da parte della amministrazione finanziaria, delle garanzie di contraddittorio endoprocedimentale di cui all'art. 37-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 (oggi art. 10-*bis* della legge n. 212 del 2000); assunto che è errato essendosi, nel caso di specie, fatta applicazione, da parte del fisco, dell'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986, che detta una regola interpretativa e non antielusiva, il cui impiego non è condizionato al rispetto delle suddette garanzie» (Cass. n. 13610/2018; così Cass. nn. 313/2018, 6758-6759/2017 e molte altre); il che al contempo rende del tutto ininfluenza, ai fini della decisione, tanto che l'operazione qui dedotta potesse non presentare alcun connotato abusivo o distorsivo rispondendo piuttosto, come pure sostenuto dalla società, a "reali esigenze di riorganizzazione aziendale", quanto che il conferimento di azienda seguito dalla cessione delle quote non sia, a certe condizioni, considerato abusivo ai fini delle imposte sul reddito (art. 176, comma 3, TUIR);



e neppure quello relativo al mancato contraddittorio preventivo in sede amministrativa, non in applicazione di una specifica previsione legislativa (insussistente), ma quale espressione di un principio generale ed immanente nell'ordinamento; dal momento che qui si discute di imposta "non armonizzata" di registro, e che l'orientamento di legittimità sul punto si è ormai saldamente attestato, a superamento di un diverso indirizzo, nel senso che: «in tema di diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali, l'amministrazione finanziaria è gravata di un obbligo generale di contraddittorio endoprocedimentale, la cui violazione comporta l'invalidità dell'atto purché il contribuente abbia assolto all'onere di enunciare in concreto le ragioni che avrebbe potuto far valere e non abbia proposto un'opposizione meramente pretestuosa, esclusivamente per i tributi "armonizzati", mentre, per quelli "non armonizzati", non è rinvenibile, nella legislazione nazionale, un analogo generalizzato vincolo, sicché esso sussiste solo per le ipotesi in cui risulti specificamente sancito» (Cass. SSUU n. 24823/2015, ed innumerevoli altre).

4.1 In punto non manifesta infondatezza, sussistono consistenti dubbi di incompatibilità del "nuovo" art. 20 con quanto prescritto dagli articoli 53 e 3 della Costituzione.

Nella disciplina dell'imposta di registro — ma il discorso può riferirsi alla fiscalità nella sua interezza, e nei suoi risvolti tanto nazionali quanto sovranazionali — quello di prevalenza della sostanza sulla forma è principio imprescindibile ed anche storicamente radicato.

Esso trova la propria origine, nell'ordinamento postunitario, con l'art. 7, legge n. 585/1862, secondo cui: «la tassa è applicata secondo l'intrinseca natura degli atti e non secondo la loro forma apparente»; disposizione poi trasfusa nell'art. 8, R.D. n. 3269/1923, in base al quale: «le tasse sono applicate secondo l'intrinseca natura e gli effetti degli atti dei trasferimenti, se anche non vi corrisponda il titolo o la forma apparente». L'art. 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 634/1972, poi recepito dall'art. 20 del vigente TUR, ha tenuto ferma questa impostazione di fondo, introducendo — a sintesi di un acceso dibattito dottrinale — l'attribuzione "giuridici", riferita agli effetti dell'atto che vanno considerati nell'opera di riqualificazione.

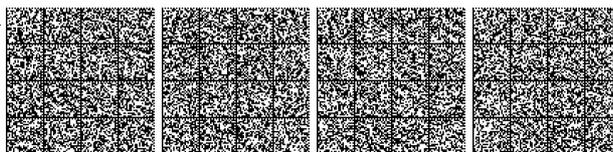
Si tratta di principio che è stato costantemente valorizzato, nell'interpretazione della norma in esame, dalla giurisprudenza di legittimità secondo la quale — all'esatto contrario di quanto oggi portato dall'attuale formulazione dell'art. 20 — la qualificazione dell'atto secondo parametri di tipo sostanzialistico, e non nominalistico o di apparenza, comporta la necessaria considerazione anche di elementi esterni all'atto e, in particolare, anche di elementi desumibili da atti eventualmente collegati con quello presentato alla registrazione.

Unica voce dissonante in un panorama giurisprudenziale di legittimità vastissimo e del tutto consolidato sul punto specifico (da Cass. nn. 10743/2013, 6405/2014, 25001/2015, fino a Cass. nn. 2050/2017, 4404/2018, 5748/2018, 5755/2018, 14999/2018, 881/2019 ed innumerevoli altre) è costituita da Cass. n. 2054/2017 la quale, pur affermando che l'amministrazione finanziaria non è tenuta a conformarsi alla qualificazione giuridica attribuita al contratto dalle parti, ha poi stabilito che essa non può operare la riqualificazione del medesimo — ex art. 20 — travalicando «lo schema negoziale tipico in cui l'atto risulta inquadrabile, salva la prova, da parte sua, sia del disegno elusivo sia delle modalità di manipolazione ed alterazione degli schemi negoziali classici». Tanto che, in assenza di prova di intento elusivo e strumentale, la cessione dell'intera partecipazione societaria non potrebbe essere riqualificata in termini di cessione aziendale. E tuttavia, la posizione così isolatamente espressa — per quanto rispondente a posizioni sostenute con forza dalla dottrina ed anche da alcune pronunce di merito — non ha avuto seguito, risultando infatti poco dopo esaminata da Cass. n. 11873/2017 la quale, prendendo espressamente posizione sulla suddetta pronuncia, ha ritenuto di doverla infine disattendere confermando e recuperando il suddetto orientamento.

Orientamento i cui i passaggi essenziali possono così ricapitolarsi:

la natura di "imposta d'atto" propria dell'imposta di registro (e confermata dall'art. 1 TUR, secondo cui l'oggetto dell'imposta è costituito appunto dall'atto soggetto a registrazione e da quello che sia volontariamente presentato per la registrazione) non osta alla valorizzazione complessiva di elementi interpretativi esterni e di collegamento negoziale; dal momento che l'"atto presentato alla registrazione" non si identifica con il sostrato materiale o cartaceo che lo contiene e veicola ("atto-documento"), bensì con l'insieme delle previsioni negoziali preordinate, anche mediante collegamento e convergenza finalistica, al perseguimento di una programmata regolazione unitaria degli effetti giuridici derivanti dai vari negozi collegati ("atto-negozio"); indiretta conferma di ciò si ha anche in tutte quelle previsioni, che potremmo definire satelliti dell'art. 20 decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986, che stabiliscono (indipendentemente dalla formulazione e, talvolta, persino dall'esistenza stessa di un sostrato documentale o cartaceo) la registrazione dei contratti verbali (art. 3); l'autonoma e plurima registrazione di più disposizioni negoziali tra loro indipendenti, ancorché contenute in un unico atto complesso (art. 21); l'imponibilità di disposizioni negoziali puramente enunciate (art. 22);

il recupero di elementi negoziali esterni e collegati all'atto presentato alla registrazione risponde all'esigenza di evidenziare, appunto in attuazione della regola per cui la sostanza vince sulla forma, la causa reale di tale atto, assunta quale criterio ispiratore di un'attività (quella di qualificazione negoziale volta all'emersione della materia im-



nibile) che, per sua natura, non può essere lasciata alla discrezionalità delle parti contribuenti né a quello che le parti abbiano dichiarato (sulla “indisponibilità della qualificazione contrattuale ai fini fiscali”: Cass. n. 2009/2018); tanto che, a riprova, analoga esigenza non si pone con riguardo alla registrazione di atti di natura non dispositiva e negoziale ma decisionale, come una sentenza o un lodo arbitrale, in ordine ai quali occorre invece fare stretto riferimento al solo contenuto ed ai soli effetti che emergano dalla pronuncia stessa, “senza possibilità di utilizzare elementi ad essa estranei, né di ricercare contenuti diversi da quelli su cui si sia formato il giudicato” (Cass. n. 15918/2011);

un simile processo di riqualificazione è reso possibile, e normale, dal richiamo a scopo qualificatorio degli istituti civilistici generali, già da tempo enucleati dalla dottrina e dalla giurisprudenza, della “causa concreta” del contratto (focalizzata fin da Cass. n. 10490/2006) e del “collegamento negoziale”, definibile nella risultante di un elemento oggettivo di connessione e di un elemento soggettivo di perseguimento di un “fine ulteriore” rispetto a quello raggiungibile dai singoli negozi isolatamente considerati; così da dar vita ad un “meccanismo attraverso il quale le parti perseguono un risultato economico complesso, che viene realizzato, non attraverso un autonomo e nuovo contratto, ma attraverso una pluralità coordinata di contratti, quali conservano una loro causa autonoma, anche se ciascuno è concepito, funzionalmente e teleologicamente, come collegato con gli altri, cosicché le vicende che investono un contratto possono ripercuotersi sull’altro. Ciò che vuol dire che, pur conservando una loro causa autonoma, i diversi contratti legati dal loro collegamento funzionale sono finalizzati ad un unico regolamento dei reciproci interessi” (tra le molte, Cass. nn. 11914/2010, 7255/2013, 19161/2014, 20726/2014, 10722/2017, 22216/2018 citati);

la circostanza che la qualificazione dell’atto debba avvenire secondo gli effetti “giuridici” del medesimo, e che sempre in ragione di tali effetti “giuridici” sia in pratica applicata la tariffa d’imposta, non preclude che si attribuisca rilevanza, visto anche il sostrato prettamente economico del principio di capacità contributiva, a quello scopo economico unitario ed ultimo infine raggiunto dalle parti proprio attraverso la combinazione ed il coordinamento degli effetti giuridici dei singoli atti; che proprio in questo si realizza la causa concreta (o “reale” che dir si voglia) dell’atto e si disvela la sua “intrinseca natura”.

Ora, il convincimento per cui il criterio di qualificazione sostanziale dell’atto presentato alla registrazione non confligge con la considerazione dell’eventuale collegamento negoziale (il cui accertamento, anzi, sollecita) ha prodotto una casistica giurisprudenziale estremamente diffusa ed eterogenea di qualificazione giuridica *ex art. 20*, secondo cui, solo per citare qualche esempio più ricorrente:

è vendita il conferimento di aziende o immobili, anche gravati da mutui ipotecari accollati dalla società conferitaria, collegato alla successiva cessione a terzi delle quote di quest’ultima: tra le altre, Cass. nn. 12909/2018, 5748/2018, 4590/2018, 6758/2017, ha rilevato Cass. n. 13610/2018 che «il conferimento societario di un’azienda e la successiva cessione dal conferente a terzi delle quote della società devono essere qualificati come cessione di azienda se il fisco riconosca nell’operazione complessiva, in base alle circostanze obiettive del caso concreto, la causa unitaria della cessione aziendale»;

è vendita la fattispecie di collegamento negoziale tra mutuo ipotecario e conferimento alla società dell’immobile su cui grava l’ipoteca: Cass. n. 4589/2018; Cass. ord. n. 7637/2018;

è cessione di azienda la vendita separata, ma collegata, di tanti beni singolarmente considerati, ma funzionalmente suscettibili di destinazione ed organizzazione produttiva unitaria: Cass. nn. 15175/2016, 1955/2015, 17965/2013, nonché Cass. n. 31069/2017, secondo cui: «la nozione di cessione d’azienda assunta ai fini dell’imposta di registro induce a riaffermare la centralità dell’elemento funzionale, ossia del legame fra singolo elemento aziendale ed impresa, che conferisce l’attributo aziendale a ciascuno degli elementi che la compone, e che non viene meno nelle cessioni “scomposte” di beni aziendali, con formula cosiddetta “spezzatino” o “a gradini”»; ha osservato Cass. ord. n. 21767/2017 che: «in ambito tributario, a fini della determinazione dell’imposta applicabile, la qualificazione di un negozio come cessione d’azienda postula una valutazione complessiva dell’operazione economica realizzata, assumendo rilievo preminente la causa reale di essa, alla luce dell’obiettivo economico perseguito e dell’interesse delle parti alle prestazioni»;

è vendita di area edificabile la cessione di un terreno con entrostante fabbricato vetusto, collegata alla successiva richiesta, da parte dell’acquirente, di concessione edilizia per la demolizione e la ricostruzione: Cass. n. 24799/2014, Cass. n. 12062/2016, Cass. n. 313/2018;

l’imposta agevolata sostitutiva di quelle di registro, bollo ed ipotecaria sulle operazioni di credito a medio-lungo termine (art. 15, decreto del Presidente della Repubblica n. 601/1973) non si applica, non solo quando il contratto di finanziamento contenga una clausola che renda discrezionale il recesso unilaterale della banca prima dei diciotto mesi, ma anche quando tale clausola sia contenuta in un contratto di conto corrente con apertura di credito al quale il contratto di finanziamento risulti collegato: Cass. n. 7254/2016 e n. 6505/2018.



4.2 Gli odierni dubbi di legittimità costituzionale di una disposizione che vieti la qualificazione giuridica dell'atto (anche) in ragione di atti collegati trovano radice, giustificazione e logica consequenzialità proprio nell'orientamento di legittimità che si è sinteticamente riassunto.

Si tratta infatti di indirizzo interpretativo che, da un lato, ha escluso qualsiasi menomazione ed incidenza, ex art. 41 della Costituzione, sulla libera iniziativa economica e sull'autonomia negoziale delle parti, posto che la riqualificazione del contratto per intrinseco ed in forza di collegamento negoziale lascia comunque intatta la validità e l'efficacia del contratto stesso e dello schema negoziale liberamente prescelto dalle parti, risolvendosi unicamente nell'applicazione della disciplina impositiva più appropriata al caso e secondo un criterio di tassatività e predeterminazione impositiva che resta aderente all'art. 23 della Costituzione; e che, dall'altro, ha paventato che proprio una opposta lettura dell'art. 20 (cioè nel senso poi adottato dal legislatore del 2018) si sarebbe posta in disaccordo con l'art. 53 della Costituzione (cosicché l'interpretazione dominante nella giurisprudenza di legittimità risultava, per così dire, non solo consentita, ma addirittura imposta dal criterio generale dell'interpretazione costituzionalmente conforme).

Si è in proposito osservato che quella di registro — da tempo — non è più (se non in minima parte) una semplice tassa con funzione corrispettiva del servizio di registrazione, conservazione ed attribuzione di data certa all'atto presentato, per assumere invece i connotati della vera e propria imposta che trova nell'atto stesso il presupposto rivelatore di una determinata "forza economica" e, per tale via, un tipico indice di capacità contributiva: tra le altre, Cass. nn. 2713/2002, 14150/2013 e, più recentemente, Cass. nn. 362/2019 e 1962/2019.

Il netto superamento della funzione primigenia di mera remunerazione di un servizio pubblico, a favore di un ruolo di imposizione (con metodo tariffario e per famiglie di effetti negoziali) della ricchezza espressa dall'atto, iscrive a pieno titolo l'imposta di registro nell'ambito dei principi impositivi di matrice costituzionale e, segnatamente, nella previsione di cui all'art. 53 della Costituzione.

E, d'altra parte, non si discute del fatto che la pregnante esigenza di attuazione del principio di capacità contributiva sia sottesa anche all'art. 20 pur nella sua attuale ridotta portata; non essendoci dubbio alcuno che anche l'attuale formulazione della norma imponga, proprio al fine di far emergere l'effettiva ricchezza imponibile, di non fermarsi al "nomen" attribuito al contratto dalle parti, per accedere invece al contenuto reale ed alla natura sottostante dell'atto.

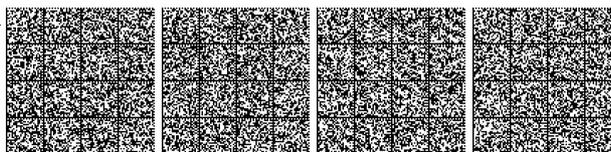
Senonché, una volta ribadita questa esigenza, non appare poi del tutto lineare né coerente — proprio sul piano costituzionale — che l'opera di emersione si debba per forza arrestare alla disamina del solo atto presentato, esclusa ogni considerazione di quegli (eventuali) elementi meta-testuali e di collegamento negoziale attraverso i quali può invece aversi (ed in certi casi, soltanto si ha) piena contezza e ricostruzione della forza economica e della capacità contributiva espresse dall'operazione.

È vero che (Corte costituzionale n. 156/2001, sull'Irap): «è costante nella giurisprudenza di questa Corte l'affermazione secondo la quale rientra nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non arbitrarietà, la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice che sia rivelatore di ricchezza e non solamente dal reddito individuale: sentenze n. 111 del 1997, n. 21 del 1996, n. 143 del 1995, n. 159 del 1985»; e, inoltre, che (Corte costituzionale n. 249/2017 in tema di revisione catastale) «la capacità contributiva, desumibile dal presupposto economico al quale l'imposta è collegata, può essere ricavata, in linea di principio, da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di costituzionalità, sotto il profilo della palese arbitrarietà e manifesta irragionevolezza (sentenza n. 162 del 2008)».

E tuttavia, nel caso di specie il dubbio verte proprio sul corretto esercizio della discrezionalità legislativa e sulla corretta applicazione del principio per cui le scelte del legislatore tributario non devono risultare irragionevoli o ingiustificate; doveroso essendo il controllo sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare «la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico (...)» (Corte costituzionale nn. 111/1997 citato, 223/2012, 116/2013, riprese anche da 10/2015).

Là dove, tornando all'art. 20, l'esenzione del collegamento negoziale dall'opera di qualificazione giuridica dell'atto produce l'effetto pratico di sottrarre ad imposizione una tipica manifestazione di capacità contributiva. Né sembrano individuabili altri principi di rango costituzionale, o anche soltanto preminenti esigenze di sistema, idonei a giustificare e rendere razionale la "disapplicazione" nel caso di specie del principio di capacità contributiva.

Il che rileva tanto nelle ipotesi — che sono poi quelle prese perlopiù in esame dalla casistica giurisprudenziale — nelle quali il collegamento negoziale implichi un maggior carico fiscale per il contribuente (e dunque un maggior gettito per l'erario), quanto nelle situazioni in cui (come pure è concepibile) dalla considerazione del collegamento negoziale possa invece scaturire una qualificazione giuridica dell'atto comportante una minore imposizione.



Si è poi affermato (Corte costituzionale n. 155/2001) che, perché sussista capacità contributiva, è necessario e sufficiente «che vi sia un collegamento tra prestazione imposta e presupposti economici presi in considerazione, in termini di forza e consistenza economica dei contribuenti», e non può negarsi che il collegamento impositivo così instaurato possa (debba) scaturire anche dalla considerazione del collegamento negoziale in sede di registrazione dell'atto.

Il fatto che tutti siano tenuti a concorrere alle spese pubbliche “in ragione” della loro capacità contributiva fa sì che la forza economica espressa dall'atto (la cui considerazione in termini sostanziali e di effettività è, come detto, indubabilmente insita anche nell'attuale formulazione dell'art. 20) costituisca, al tempo stesso, fondamento e limite dell'imposizione, di cui definisce sia la legittimazione solidaristica sia la misura esigibile.

Oltre che sul piano della effettività dell'imposizione, tutto ciò provoca ripercussioni anche sul principio di uguaglianza, dal momento che a pari manifestazioni di forza economica (e quindi di capacità contributiva) non possono corrispondere imposizioni di diversa entità: a seconda, per esempio, che si tassi la cessione unitaria di azienda ovvero i vari atti di dismissione dei singoli cespiti strumentali che la compongono; ovvero ancora, per restare alla fattispecie, che si tassi l'acquisizione dell'azienda a seconda che ad essa si pervenga attraverso una cessione diretta invece che mediante l'articolazione di un conferimento societario e di una successiva cessione di quote.

Altrimenti detto, le manifestazioni di forza economica (e quindi di capacità contributiva) non sembrano razionalmente differenziabili a seconda che le parti abbiano stabilito di realizzare il proprio assetto di interessi con un solo atto negoziale, piuttosto che con più atti collegati. Diversamente ragionando, si verrebbe a determinare una disparità di imposizione (tra contribuenti di un solo atto e contribuenti di più atti collegati) in conseguenza dell'adozione di un criterio di qualificazione giuridica inidoneo — perché, a ben vedere, ancora labiale, estrinseco e condizionato da un'opzione di tecnica negoziale — a dare contezza della ricchezza imponibile insita nell'operazione.

Non sembra dunque che il collegamento negoziale possa — di per sé — rappresentare un indice di diversificazione di fattispecie legittimante un trattamento non omogeneo delle due situazioni prese a comparazione.

4.3 Occorre dar conto dell'obiezione secondo cui l'ordinamento consente oggi espressamente all'amministrazione finanziaria di contestare il collegamento negoziale quando quest'ultimo sia sintomatico di abuso, con ciò mostrando di attribuire rilevanza alla fattispecie solo allo scopo della repressione dell'elusione fiscale, non anche di semplice qualificazione giuridica dell'atto.

Il riferimento è all'art. 10-*bis*, legge n. 212/2000, introdotto dal decreto legislativo n. 128/2015, il quale — come è noto — contiene la disciplina generale dell'abuso e dell'elusione fiscale concernente ogni tributo.

L'obiezione (a parte il fatto che si basa su una disposizione di legge non applicabile alla presente fattispecie, perché sopravvenuta all'avviso di liquidazione opposto) non è dirimente.

Va detto che sul punto specifico — ed a differenza del diverso aspetto del collegamento negoziale — l'orientamento di legittimità è stato, all'analisi diacronica, effettivamente oscillante.

Questa Corte ha in una prima fase affermato che anche l'art. 20 TUR dovrebbe trovare applicazione alla luce del principio generale antielusivo, fungendo anzi — nell'ambito dell'imposta di registro, ipotecaria e catastale — quale vera e propria “norma antiabuso”; è per questo che — si è osservato — «gli stessi concetti privatistici sull'autonomia negoziale regrediscono a semplici elementi della fattispecie tributaria» e, inoltre, che «l'autonomia contrattuale e la rilevanza degli effetti giuridici dei singoli negozi restano necessariamente circoscritti alla regolamentazione formale degli interessi delle parti, perché altrimenti finirebbero per sovvertire i detti criteri impositivi» (tra le molte: Cass. nn. 11457/2005, 10273/2007, 13580/2007, 17965/2013, 5877/2014).

E tuttavia, l'indirizzo più recente — anche successivo all'introduzione dell'art. 10-*bis* — ha definitivamente abbandonato questo approccio, concludendo nell'opposto senso della indifferenza dell'art. 20 all'abuso del diritto ed alla elusione fiscale.

Sono infatti ormai ricorrenti le affermazioni di segno fermamente contrario, secondo le quali il fatto che la norma in questione attribuisca preminente rilievo alla “intrinseca natura” ed agli “effetti giuridici” dell'atto, rispetto al suo “titolo” ed alla sua “forma apparente”, non presuppone necessariamente che l'operazione oggetto di riqualificazione abbia carattere elusivo, men che meno evasivo o fraudolento (tra le altre: Cass. nn. 18454/2016, 25487/2015, 24594/2015, ord.); con la conseguenza, tra il resto, che «non grava sull'amministrazione l'onere di provare i presupposti dell'abuso del diritto, atteso che i termini giuridici della questione sono già tutti desumibili dal criterio ermeneutico di cui all'art. 20» (Cass. n. 3481/2014).

Ben si comprende, allora, come l'art. 20 — depurato da qualsiasi requisito di non genuinità dell'atto — neppure abbia a che fare «con l'istituto della simulazione, atteso che la riqualificazione in parola avviene anche se le parti hanno realmente voluto quel negozio o quel dato collegamento negoziale, e ciò perché quello che conta sono gli effetti oggettivamente prodottisi» (Cass. ord. n. 5748/2018 citato).



Aggiunge quest'ultima pronuncia che: «In tema di imposta del registro, l'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986 (nella formulazione anteriore alla legge n. 205 del 2017), non è norma predisposta al recupero di imposte "eluse", dando rilievo, in sede di qualificazione giuridica degli atti negoziali presentati a registrazione, non già all'"abuso" in relazione a determinate operazioni economiche, che non rileva a fini impositivi, bensì all'effetto giuridico finale oggettivamente prodotto dagli atti registrati, il cui contenuto economico è indice di capacità contributiva, con la conseguenza che non è richiesta la prova dell'esistenza di valide ragioni economiche dell'operazione».

Si tratta di affermazione in linea con Cass. n. 6758/2017 citato, secondo cui: «in tema di imposta di registro, l'applicazione dell'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986, che detta una regola interpretativa e non antielusiva, non è soggetta al contraddittorio endoprocedimentale previsto per l'utilizzazione delle disposizioni antielusive (art. 37-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, oggi art. 10-bis della legge n. 212 del 2000), traducendosi nella qualificazione oggettiva degli atti secondo la causa concreta dell'operazione negoziale complessiva, a prescindere dall'eventuale disegno o intento elusivo delle parti, sicché il conferimento societario di un'azienda e la successiva cessione dal conferente a terzi delle quote della società devono essere qualificati come cessione di azienda se il fisco riconosca nell'operazione complessiva — in base alle circostanze obiettive del caso concreto — la causa unitaria della cessione aziendale, senza la necessità di dimostrare un disegno elusivo del contribuente».

Concludendo sul punto, l'espressa inclusione nell'art. 10-bis, comma 2, lettera a), legge n. 212/2000 della fattispecie di collegamento negoziale (invece mancante nella struttura testuale dell'art. 20):

consente all'amministrazione finanziaria, nell'esercizio dei poteri estesi di accertamento dell'imposta di registro conferibile dall'art. 53-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986 e previa l'osservanza delle tutele procedurali contenute nella legge, di disconoscere gli effetti degli atti collegati in quanto elusivi e, come tali, privi di sostanza economica diversa dal mero risparmio d'imposta (altrimenti legittimo ai sensi del comma 4 dell'art. 10-bis in parola);

non esclude che il collegamento negoziale continui purtuttavia a rilevare, ex art. 20, decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986, anche al di fuori del contesto elusivo e sanzionatorio, e dunque anche quando esso emerga sul piano obiettivo della mera qualificazione giuridica e come opzione negoziale effettivamente rispondente ad esigenze pratiche sostanziali, nel senso di non deviate né strumentali né unicamente orientate al risparmio d'imposta.

5. In definitiva, si ravvisano tutti i presupposti per demandare al giudice delle leggi il vaglio di legittimità, in rapporto agli articoli 53 e 3 della Costituzione, dell'art. 20, decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986, nei termini di cui in dispositivo.

Da quanto si è finora osservato, risulta evidente come questa estrema soluzione non possa evitarsi attraverso un'interpretazione costituzionalmente conforme della norma censurata, visto che questa:

per lettera, *ratio* e contesto di emanazione, è assolutamente inequivoca ed invalicabile nel prescrivere l'estromissione degli elementi extratestuali e degli atti collegati dall'opera di qualificazione negoziale;

l'ipotetica interpretazione conforme (come già costantemente adottata da questa Corte di legittimità) dovrebbe alternativamente identificarsi proprio con quella così espulsa dall'ordinamento.

*P.Q.M.*

*La Corte,*

*visti gli articoli 134 della Costituzione e 23, legge n. 87/1953;*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in rapporto agli articoli 53 e 3 della Costituzione, dell'art. 20, decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986, come risultante dagli interventi apportati dall'art. 1, comma 87, legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018) e dall'art. 1, comma 1084, legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019), nella parte in cui dispone che, nell'applicare l'imposta di registro secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, si debbano prendere in considerazione unicamente gli elementi desumibili dall'atto stesso, «prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi»;*

*dispone la sospensione del presente giudizio;*

*ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri; ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

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

Così deciso nella camera di consiglio della quinta sezione civile in data 2 luglio 2019.

*Il Presidente: DE MASI*



## N. 213

*Ordinanza del 17 ottobre 2019 della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Zuballi Umberto contro Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*

**Pensioni - Legge di bilancio 2019 - Rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per il periodo 2019-2021 - Meccanismo di rivalutazione - Intervento di riduzione della rivalutazione automatica delle pensioni di elevato importo.**

**Pensioni - Legge di bilancio 2019 - Trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, i cui importi complessivamente considerati superano 100.000 euro lordi su base annua - Intervento di decurtazione percentuale, per la durata di cinque anni, dell'ammontare lordo annuo.**

– Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, comma 260 e commi da 261 a 268.

## LA CORTE DEI CONTI

## SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL FRIULI-VENEZIA GIULIA

Il giudice unico delle pensioni cons. Giulia De Franciscis, ha emesso la seguente ordinanza, sul ricorso in materia pensionistica, iscritto al n. 14147 del registro di segreteria e depositato in data 19 aprile 2019, promosso da Zuballi Umberto, nato a Varese l'8 marzo 1947, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Massimo Luciani (pec: massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), prof. Marco Marpillero (pec: marco.marpilleroavvocatiudine.it), Piermassimo Chirulli e Patrizio Ivo D'Andrea, con i quali è elettivamente domiciliato presso lo studio del prof. Marco Marpillero in Trieste, via Marco Tullio Cicerone, n. 4;

Contro Inps, gestione ex INPDAP - sede di Trieste in persona del legale rappresentante p.t., elettivamente domiciliato presso l'ufficio legale della Direzione provinciale Inps di Trieste, in via S. Anastasio, n. 5.

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Visti gli atti e documenti tutti del fascicolo processuale.

Uditi, nella pubblica udienza del 18 settembre 2019, l'avv. Massimo Luciani per il ricorrente, e l'avv. Luca Iero in rappresentanza dell'Inps.

*1. Oggetto del giudizio.*

Con la presente impugnativa, il dott. Zuballi — magistrato amministrativo cessato dal servizio a decorrere dal 9 marzo 2017 — chiede venga accertato il suo diritto alla integrale corresponsione del trattamento pensionistico senza l'applicazione — da un lato — della riduzione per un triennio della rivalutazione automatica dello stesso, di cui all'art. 34, comma 1, della legge n. 448/1998 e — dall'altro — della decurtazione percentuale per un quinquennio dell'ammontare della pensione, introdotte con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021» [art. 1, commi da 260 a 268]. A tale domanda è connessa quella di condanna dell'Inps al versamento delle somme medio tempore non erogate e/o alla restituzione di quelle già recuperate, con vittoria di spese, onorari ed accessori di legge.

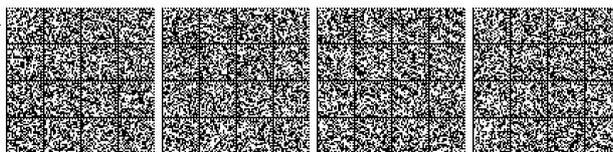
Si riportano le norme censurate per una migliore rappresentazione delle questioni poste dal ricorrente.

«260. Per il periodo 2019-2021 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta:

a) per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo Inps, nella misura del cento per cento;

b) per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo Inps e con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi:

1) nella misura del 97 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo Inps. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla



lettera a), l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

2) nella misura del 77 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo Inps e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo Inps. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza dal predetto limite maggiorato;

3) nella misura del 52 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo Inps e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo Inps. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

4) nella misura del 47 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo Inps e pari o inferiori a otto volte il trattamento minimo Inps. Per le pensioni di importo superiore a otto volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

5) nella misura del 45 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a otto volte il trattamento minimo Inps e pari o inferiori a nove volte il trattamento minimo Inps. Per le pensioni di importo superiore a nove volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

6) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a nove volte il trattamento minimo Inps.

261. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e per la durata di cinque anni, i trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, i cui importi complessivamente considerati superino 100.000 euro lordi su base annua, sono ridotti di un'aliquota di riduzione pari al 15 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 130.000 euro, pari al 25 per cento per la parte eccedente 130.000 euro fino a 200.000 euro, pari al 30 per cento per la parte eccedente 200.000 euro fino a 350.000 euro, pari al 35 per cento per la parte eccedente 350.000 euro fino a 500.000 euro e pari al 40 per cento per la parte eccedente 500.000 euro.

262. Gli importi di cui al comma 261 sono soggetti alla rivalutazione automatica secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

263. La riduzione di cui al comma 261 si applica in proporzione agli importi dei trattamenti pensionistici, ferma restando la clausola di salvaguardia di cui al comma 267. La riduzione di cui al comma 261 non si applica comunque alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo.

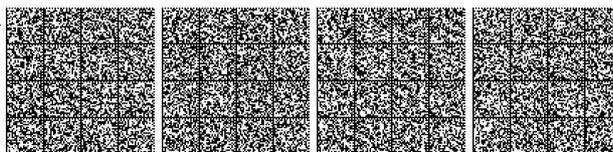
264. Gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, nell'ambito della loro autonomia, si adeguano alle disposizioni di cui ai commi da 261 a 263 e 265 dalla data di entrata in vigore della presente legge.

265. Presso l'Inps e gli altri enti previdenziali interessati sono istituiti appositi fondi denominati «Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato» in cui confluiscono i risparmi derivati dai commi da 261 a 263. Le somme ivi confluite restano accantonate.

266. Nel Fondo di cui al comma 265 affluiscono le risorse rivenienti dalla riduzione di cui ai commi da 261 a 263, accertate sulla base del procedimento di cui all'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

267. Per effetto dell'applicazione dei commi da 261 a 263, l'importo complessivo dei trattamenti pensionistici diretti non può comunque essere inferiore a 100.000 euro lordi su base annua.

268. Sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 261 a 263 le pensioni di invalidità, i trattamenti pensionistici di invalidità di cui alla legge 12 giugno 1984, n. 222, i trattamenti pensionistici riconosciuti ai superstiti e i trattamenti riconosciuti a favore delle vittime del dovere o di azioni terroristiche, di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 466, e alla legge 3 agosto 2004, n. 206.»



Osserva il ricorrente di essere direttamente inciso dalle indicate misure disposte dal legislatore, poiché il suo trattamento di quiescenza è stato liquidato con il sistema c.d. misto, ovverosia in parte secondo il metodo di calcolo retributivo, in parte secondo quello contributivo: rileva all'uopo che, in base all'art. 1, comma 263 della citata legge, sono escluse dall'intervento riduttivo le pensioni «interamente liquidate con il sistema contributivo».

Nel merito evidenzia come le stesse si presentino gravemente lesive della sua posizione giuridica, risultando egli assoggettato sia alla riduzione dell'importo della pensione in godimento che alla consistente contrazione dell'indicizzazione della stessa.

Ciò premesso parte attrice ritiene che le norme *de quibus* non rispettino, sotto plurimi qualificanti profili, i principi costituzionali declinati negli articoli 2, 3, 23, 36, 38, 53, 81, 97, 104 e 117 della Costituzione, nell'interpretazione che di essi ha dato nel tempo il Giudice delle leggi, in relazione agli interventi normativi nel settore previdenziale. In proposito nell'impugnativa sono sviluppati ampi argomenti e articolati richiami alla giurisprudenza costituzionale, dei quali si fornisce sintetica esposizione nei termini che seguono.

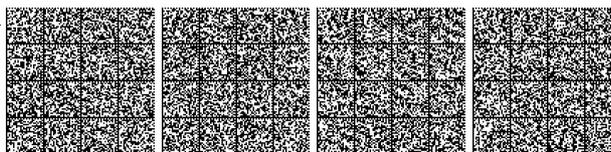
1.A.1. Con riguardo alla decurtazione della pensione (art. 1, commi da 261 a 268, legge n. 145/2018) le censure di incostituzionalità investono:

la durata quinquennale del prelievo, che si sostiene rappresenti una forzatura della dimensione di temporalità entro cui la Corte costituzionale ha ammesso interventi legislativi simili. Ciò, in particolare, avendo riguardo alla successione ravvicinata, negli anni, di ulteriori omologhe misure riduttive: si osserva altresì sul punto che, in considerazione dell'età dei soggetti incisi, l'effetto di penalizzazione risulta vieppiù amplificato, potendosi tradurre in una perdita definitiva. Si rileva, infine, che la lesività delle norme in discussione va anche apprezzata in rapporto alle crescenti esigenze di cura ed assistenza che di regola si accompagnano al collocamento in quiescenza in età avanzata, nonché alla funzione solidaristica intra-familiare spesso svolta dai trattamenti pensionistici degli anziani.

Il carattere selettivo dello stesso che, per un verso, colpisce solo una parte della platea dei pensionati con trattamenti elevati, in funzione del meccanismo di calcolo della pensione, escludendo altresì le pensioni ai superstiti; e, per l'altro, non interessa i percettori di redditi di omologo livello. Con ciò determinandosi un duplice effetto discriminatorio, che rende la disciplina in esame non rispettosa del canone della ragionevolezza. Ulteriore fattore di criticità in tal senso è ravvisato nell'inclusione, tra i soggetti colpiti dalla misura, dei percettori di pensioni a carico della gestione separata dell'Inps, pur se questi trattamenti sono liquidati integralmente secondo il metodo di calcolo contributivo: non risulta — si sottolinea — alcuna giustificazione di questa scelta del legislatore che appare, dunque, in contraddizione con il generale criterio di selezione dallo stesso indicato. Nei termini sopra descritti parte attrice reputa l'intervento irragionevole, inadeguato e non proporzionato a carico di una singola categoria di pensionati, laddove in funzione del parametro reddituale si sarebbe dovuto predisporre una misura di fiscalità generale.

La sottrazione, in concreto, delle risorse ottenute alla gestione previdenziale. Si sottolinea come dagli atti parlamentari emerga chiaramente che esse sono computate *tout court* tra le entrate, funzionali alla copertura delle spese approvate con la legge di bilancio. Sul punto si rileva che — da un lato — la prevista costituzione di un Fondo in cui tali risorse confluiscono non è in sé significativa di una destinazione vincolata, che non risulta connotata in termini sostanziali in nessuna previsione; e — dall'altro — detto eventuale accantonamento è comunque esposto ad acquisizione al bilancio dello Stato, per l'ordinaria permeabilità della gestione finanziaria dell'Inps. Da ultimo si nota che l'assenza di un vincolo di scopo specifico, fa confluire di fatto le risorse in discussione nell'unitario bilancio dell'Istituto, con il quale si assolvono le plurime e differenziate funzioni dello stesso, risultando così inconfigurabile, anche sotto tale angolo visuale, qualsivoglia specifica finalità di solidarietà intra-previdenziale, legata a condizioni di crisi del sistema. Ciò a differenza del contributo previsto dall'art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013, che recava un'espressa finalizzazione al finanziamento dei trattamenti in favore dei soggetti c.d. «esodati».

La natura «sostanzialmente» tributaria del prelievo. Si sottolinea, in proposito, come la durata della misura, la destinazione a copertura delle pubbliche spese, il carattere coattivo e la parametrizzazione alla capacità contributiva dei soggetti incisi portino a ritenere che esso si risolva in un tributo, la cui settorialità si traduce in una violazione del principio di universalità dell'imposizione tributaria sancito dall'art. 53. Si osserva inoltre, sul punto, che anche ove il contributo fosse inquadrabile nel novero delle prestazioni patrimoniali imposte di cui all'art. 23 della Costituzione, egualmente i connotati descritti lo renderebbero illegittimo, discostandosi lo stesso marcatamente dai requisiti di ammissibilità di quelle prestazioni, che la Corte costituzionale ha ripetutamente indicato nelle proprie decisioni. Sul tema si rileva, infine, l'intrinseca contraddittorietà delle misure complessivamente adottate in ambito previdenziale, laddove si impone ad una categoria ristretta di pensionati un significativo onere finanziario aggiuntivo e, contestualmente, si prevede l'introduzione di soluzioni che anticipano il collocamento in quiescenza di cittadini attivi: sicché a fronte di un risparmio di spesa non particolarmente incidente sui saldi di bilancio si genera, per contro, nuova ingente spesa che appesantisce gravemente l'equilibrio del sistema pensionistico.



La violazione del principio dell'affidamento. Si osserva al riguardo che il contributo all'esame determina una modificazione *in pejus* di rapporti di durata sorti anteriormente alla sua introduzione, presentando così un effetto retroattivo c.d. improprio, la cui legittimità deve essere vagliata in termini di bilanciamento con altri valori costituzionali: in particolare si richiamano il principio di ragionevolezza, che non consente di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento sorto nei soggetti incisi, quale principio espressione della coerenza e certezza dell'ordinamento. Gli elementi caratterizzanti le norme contestate si reputano significativi dell'illegittima frustrazione dell'affidamento dei pensionati colpiti, poiché non ricorrono esigenze inderogabili o condizioni eccezionali, il vulnus economico è cospicuo e duraturo nel tempo, la platea dei destinatari è ingiustificatamente circoscritta.

La violazione dei principi di imparzialità della pubblica amministrazione e di indipendenza della magistratura. Si richiama in proposito la giurisprudenza costituzionale, in cui è valorizzata la funzione di salvaguardia di tali principi assoluta dalle norme che regolano la retribuzione dei pubblici dipendenti e dei magistrati, assumendone l'omologa incidenza in ordine al trattamento di quiescenza ed evidenziando come vi siano riscontri in tal senso anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

La violazione dell'art. 81 della Costituzione, in relazione alla durata quinquennale del contributo censurato, che ne protende gli effetti al di là dell'orizzonte temporale dell'ordinaria programmazione pluriennale del bilancio, che è fissato in tre anni (art. 21, comma 1, legge n. 196/2009). Tale disallineamento giuridico e finanziario viene considerato in sé irragionevole, poiché disancorato dal quadro delle previsioni attendibili sugli andamenti della finanza pubblica: circostanza che si reputa comprovata dai dati riportati negli atti delle Commissioni bilancio delle Camere, che afferiscono tutti al triennio di efficacia del bilancio pluriennale, mentre solo dalla relazione tecnica risultano dati previsionali fino al 2023, in merito ai quali peraltro vengono avanzati rilievi sulla certezza dei risultati attesi.

Violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, con riferimento alla violazione degli articoli 21 e 25 della Carta di Nizza; degli articoli 10 e 157 del TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea); dell'art. 15 del Pilastro europeo dei diritti sociali; della direttiva 2000/78/CE. Sostiene il ricorrente che i fattori di criticità rilevati nella disciplina in discussione non si presentano rispettosi dei principi comunitari di non discriminazione per ragioni di patrimonio e/o età, di parità di trattamento ed integrazione socio/economica degli anziani, nonché di adeguatezza dei trattamenti retributivi, con riferimento all'inclusione negli stessi di tutti i vantaggi attuali e futuri.

1.A.2. In relazione all'intervento di contrazione del meccanismo di rivalutazione delle pensioni (art. 1, comma 260, legge n. 145/2018), si formulano le seguenti doglianze.

Premesso che la disciplina della perequazione dei trattamenti pensionistici è espressione dei principi di cui agli articoli 36 e 38 della Costituzione, in quanto ne preserva nel tempo il potere d'acquisto e, quindi, il livello di sufficienza retributiva — osserva parte attrice che la norma in esame non presenta i requisiti di legittimità costituzionale, declinati dal Giudice delle leggi nelle plurime pronunce che hanno scrutinato gli interventi del legislatore in questa materia.

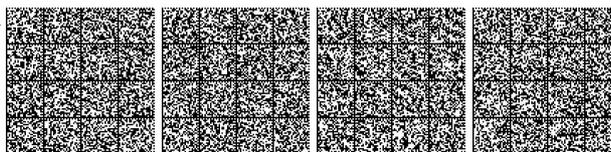
In particolare, si sottolinea come la stessa si ponga in linea di immediata continuità con le previsioni precedenti, che hanno contratto l'indicizzazione delle pensioni fino al 31 dicembre 2018, determinando il sostanziale consolidamento della penalizzazione a carico dei trattamenti di maggior importo. Ciò si ritiene, in primo luogo, confliggente con il connotato di temporaneità di tali limitazioni, reiteratamente richiamato dalla Corte costituzionale quale parametro di bilanciamento tra i sacrifici imposti ai soggetti incisi e le esigenze di contenimento della spesa pubblica. Si ricorda sul punto che ogni misura che determina perdita di potere d'acquisto produce effetti definitivi, pur se disposta per periodi limitati, poiché le successive rivalutazioni sono effettuate sull'importo intaccato dal precedente blocco. Con riguardo, poi, ai profili finanziari si evidenzia che — per quanto in precedenza osservato — non si rinvergono alla base dell'attuale intervento legislativo condizioni eccezionali di crisi del sistema previdenziale o straordinarie esigenze di bilancio: per converso — si nota — negli atti parlamentari viene rilevato che non risultano accuratamente verificate le stime di risparmio asseritamente ad esso connesse, essendo stati attinti come parametri di calcolo quelli utilizzati nella precedente misura, adottata con la legge n. 147/2013 (art. 1, comma 483).

In ragione delle argomentazioni suesposte, il ricorrente chiede, pertanto, l'accoglimento del proposto gravame, «previa ove occorra rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 260 a 268, della legge 30 dicembre 2018, n. 145».

Con memoria depositata in data 22 agosto 2019, si è costituito in giudizio l'Inps, contestando *funditus* le eccezioni di costituzionalità sollevate dal ricorrente in ordine alla normativa dedotta in controversia, della quale ha confermato la puntuale applicazione nei suoi confronti. Ciò sulla base degli argomenti che si procede ad illustrare sinteticamente, secondo uno schema espositivo omologo a quello utilizzato per le tesi di parte attrice.

1.B.1. Norme che dispongono la decurtazione della pensione (art. 1, commi da 261 a 268, legge n. 145/2018).

L'istituto previdenziale osserva che la disciplina in esame rispetta il parametro della temporaneità del prelievo, rappresentando il quinquennio un periodo comunque specificamente circoscritto, pur se più lungo di quello stabilito



nell'ultimo intervento precedente. Sul punto pone in rilievo come non vi sia alcuna continuità tra le diverse misure adottate dal legislatore nel corso degli anni, né omogeneità di contenuti: sicché non è sostenibile alcun effetto di consolidamento nel tempo dell'incisione delle pensioni più elevate. Evidenzia, in particolare, che nessuna riduzione è stata disposta dal 2007 al 2011 e nel recente biennio 2017/2018. Nei descritti termini non reputa rilevante il profilo dell'età dei soggetti interessati, atteso che si tratta di un elemento fattuale, peraltro legato alle scelte individuali di ciascuno in ordine alla permanenza in servizio.

Per quel che concerne il carattere selettivo del contributo, parte resistente sostiene la coerenza e ragionevolezza dell'esclusione delle categorie di pensionati amministrate dagli enti di previdenza obbligatori (decreto legislativo n. 504/1994 e n. 103/1996), nonché dei titolari di trattamenti ai superstiti. Quanto alla prima, si evidenzia che la Corte costituzionale, con sentenza n. 7/2017, ha riconosciuto precipuo rilievo alla conformazione dell'assetto organizzativo e finanziario degli enti previdenziali privatizzati secondo il principio mutualistico, affermando la necessità di preservare l'equilibrio della gestione e del vincolo di destinazione tra contributi e prestazioni: con la conseguenza — si osserva — che il legislatore deve astenersi in linea generale da interventi normativi che possano incrinare tali requisiti. Quanto alla seconda, si sottolinea la peculiarità del regime giuridico delle pensioni ai superstiti che sono determinate in misura ridotta *ab initio*, rispetto al trattamento del dante causa, nonché soggette ad ulteriori possibili decurtazioni in caso di cumulo con altri redditi dei beneficiari.

Sotto altro profilo l'Istituto previdenziale respinge anche l'assunto attoreo circa il carattere discriminatorio del contributo, rispetto ai cittadini percettori di redditi omologhi non da pensione, rilevando che tale connotazione è stata reiteratamente esclusa dalla Corte Costituzionale in relazione a disposizioni dello stesso tenore di quella contestata, valorizzandone la funzione solidaristica interna al sistema previdenziale e l'attitudine delle pensioni più elevate a sostenere tali temporanei sacrifici.

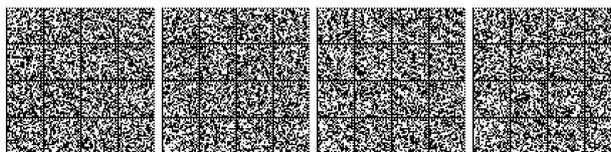
Eguale si reputa insussistente la dedotta irragionevole discriminazione dei soggetti incisi, in relazione ai percettori di trattamenti pensionistici liquidati interamente secondo il meccanismo contributivo, osservando che per costoro la pensione è strettamente determinata in funzione dei contributi versati nel corso della vita lavorativa, sicché risulterebbe «superflua e perfino ingiusta» l'imposizione di un prelievo aggiuntivo. In tal senso si ritiene altresì congruente la soggezione al contributo dei titolari di trattamenti liquidati con il sistema di calcolo c.d. misto, poiché essi beneficiano di una terza quota di pensione, afferente ai contributi versati dopo il 31 dicembre 2011, che può determinare un importo complessivo superiore a quello ottenibile con il meccanismo interamente contributivo (è il caso del ricorrente).

Con riguardo all'asserita sottrazione al sistema previdenziale delle somme acquisite per effetto della disciplina contestata, l'Inps afferma l'inconsistenza della censura, vista l'espressa previsione normativa dell'accantonamento di tali risorse in Fondi istituiti presso le gestioni previdenziali e del ricorso alla procedura della conferenza di servizi per le decisioni sulla destinazione delle stesse.

Ad avviso di parte resistente non si presenta fondata anche la doglianza in ordine all'irragionevolezza del contributo sul piano quantitativo. Osserva, in particolare, che non solo la soglia minima di intervento è più elevata rispetto alle misure recate dalla legge n. 147/2013, bensì sono stati introdotti un maggior numero di scaglioni reddituali (5 invece di 3) ed è stata prevista una clausola di salvaguardia, secondo la quale «l'importo complessivo dei trattamenti pensionistici diretti non può comunque essere inferiore a 100.000,00 euro lordi su base annua». Nei descritti termini reputa l'attuale normativa più equilibrata di quella precedente, già favorevolmente scrutinata dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 173/2016.

L'Istituto previdenziale respinge, altresì, la configurazione del prelievo all'esame come un tributo, ritenendo insussistenti due dei tre elementi caratterizzanti le fattispecie tributarie, ovverosia la definitività della decurtazione patrimoniale a carico dei soggetti passivi e la destinazione delle risorse acquisite al finanziamento delle pubbliche spese. Osserva in proposito che depongono in tal senso la durata quinquennale del prelievo e l'accantonamento dei risparmi conseguiti in Fondi previdenziali dedicati. Nei descritti termini non reputa si configuri nemmeno la dedotta violazione dell'art. 23 della Costituzione, trattandosi di prestazioni patrimoniali imposte per un arco temporale limitato e finalizzate ad alimentare un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale.

Sotto altro profilo l'Inps ritiene inconsistente la censura di contraddittorietà dell'intervento legislativo rispetto alle ulteriori misure del reddito di cittadinanza e della riforma pensionistica c.d. quota cento, adottate con la legge di bilancio. In particolare, non reputa conferente né ammissibile il raffronto tra queste diverse fattispecie, atteso che non sussiste alcuna relazione tra le stesse e, comunque, non è possibile giudicarne comparativamente nel merito i rispettivi contenuti e finalità. D'altro canto, sul piano finanziario, sottolinea che l'apporto recato dal prelievo in discussione, pari a circa 416 milioni di euro nel quinquennio, risulta di rilievo, ferma restando la non confrontabilità con gli oneri connessi agli altri due interventi legislativi.



Le osservazioni richiamate portano parte resistente a respingere anche l'eccezione d'incostituzionalità con riferimento all'asserita lesione del principio di affidamento, osservando come si sia consolidato nella giurisprudenza costituzionale un indirizzo ermeneutico per il quale siffatta tipologia di contributi sono ammessi purché non arbitrari e non lesivi in maniera eccessiva delle legittime aspettative del cittadino inciso, nonché sorretti da finalità di solidarietà previdenziale. Requisiti che si ritiene di aver dimostrato sussistano senz'altro nel caso in esame.

Eguale non fondato si reputa l'argomento concernente la lesione dei principi di imparzialità della pubblica amministrazione e indipendenza della magistratura. Sul punto si rileva, per un verso, che l'intervento non concerne i trattamenti retributivi, sicché non è dato ravvisare alcuna violazione dell'art. 97 della Costituzione, né si ritiene sostenibile a tal fine un'equiparazione delle pensioni alle retribuzioni; e, per l'altro, che la platea dei soggetti interessati dal contributo comprende anche pensionati del settore privato, circostanza che suffraga l'insussistenza del denunciato vizio. D'altro canto — si osserva — la portata generale del contributo, non circoscritto a soggetti pubblici, porta a superare anche l'ipotizzata lesione delle prerogative costituzionali della magistratura, non determinandosi alcuna compromissione della garanzia di una retribuzione adeguata all'importanza della funzione da essa svolta nell'ordinamento.

L'Istituto previdenziale respinge, infine, anche le censure concernenti la violazione dell'art. 81 della Costituzione e delle norme comunitarie che, sotto diversi profili, sanciscono il divieto di discriminazione tra le persone in ragione dell'età. Con riguardo alla prima, giudica non conferente il parametro costituzionale evocato né adeguatamente esplicitata la *ratio* dell'allegata violazione, non ritenendo comunque idonea ad integrarla in alcuna forma il solo elemento della durata quinquennale del prelievo di che trattasi. Quanto ai principi comunitari di tutela degli anziani reputa, in termini generali, che gli stessi non implicino l'esclusione di interventi normativi che modifichino in senso riduttivo i trattamenti pensionistici, che la Corte costituzionale ha infatti ripetutamente ammesso; e, con specifico riguardo alle norme in discussione, che non appare configurabile alcuna lesione del diritto delle persone anziane «ad una vita dignitosa e indipendente» o di quello a partecipare alla vita sociale e culturale, vista l'incidenza su pensioni di significativo importo.

1.B.2. L'intervento di contrazione del meccanismo perequativo delle pensioni (art. 1, comma 260, legge n. 145/2018).

In ordine a questa misura l'Istituto previdenziale ritiene infondate le eccezioni di costituzionalità sollevate dal ricorrente, ponendo in rilievo come la norma attuale abbia introdotto un numero più elevato di aliquote in relazione ai diversi scaglioni reddituali ed abbia disposto percentuali di perequazione in larga parte più favorevoli rispetto all'omologa disciplina vigente nel pregresso arco temporale 2014/2018. Nei descritti termini reputa siano rispettati i fondamentali canoni di proporzionalità ed adeguatezza dell'intervento riduttivo, come declinati nei molteplici pronunciamenti resi in materia dalla Corte costituzionale richiamando, in particolare, le statuizioni contenute nelle sentenze n. 70/2015 e n. 250/2017.

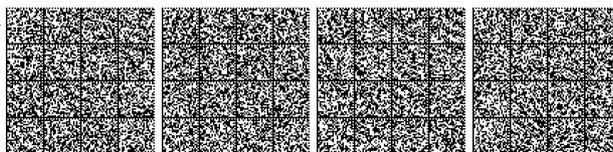
Sulla base delle ragioni esposte l'Inps conclude chiedendo la reiezione di tutte le eccezioni di costituzionalità prospettate da parte attrice e, nel merito, il rigetto del ricorso, con integrale rifusione delle spese.

Chiamata la causa nella pubblica udienza del 18 settembre 2019, all'esito di articolata discussione delle parti, il giudice si è riservato la decisione, con lettura del dispositivo, alla successiva udienza del 16 ottobre 2019.

*2. I dubbi di costituzionalità in ordine alla normativa dedotta in controversia, la rilevanza della questione, l'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata.*

L'esposizione della *res* controversa evidenzia come la decisione sulla domanda del ricorrente sia indefettibilmente connessa alla valutazione delle disposizioni recate nell'art. 1, commi da 260 a 268, della legge n. 145/2018, in quanto egli risulta rientrare — come emerge dagli atti di causa — nel novero dei soggetti dalle stesse incisi. Il trattamento pensionistico di cui è titolare, di ammontare complessivamente superiore a nove volte il minimo Inps, risulta interessato — infatti — sia dalla contrazione della rivalutazione automatica per il triennio 2019/2021 (comma 260); sia dal prelievo sull'importo annuale lordo, previsto per il quinquennio 2019/2023. A sostegno della domanda giudiziale sono poste articolate censure d'illegittimità costituzionale di tali previsioni, per violazione degli articoli 2, 3, 23, 36, 38, 42, 53, 81, 97, 104 e 117 della Costituzione.

Ritiene anche questo giudice che il positivo scrutinio della normativa contestata, per effetto del quale il ricorso dovrebbe essere rigettato, sia legato necessariamente al vaglio di congruenza della medesima con i parametri di legittimità enucleati dalla Corte costituzionale attraverso le numerose pronunce che, nel corso degli anni, hanno esaminato gli interventi legislativi di compressione dei diritti patrimoniali acquisiti dai percettori di trattamenti pensionistici, nonché di revisione/rimodulazione del meccanismo di perequazione automatica dei medesimi, stabilito dall'art. 34, comma 1, legge n. 448/1998. Sul punto giova osservare come il Giudice delle leggi — con riferimento ad entrambe le materie — abbia stabilmente affermato che la discrezionalità del legislatore nell'adozione di misure che incidono sui diritti previdenziali non preclude l'esigenza di verificare, in relazione a ciascun intervento, il rispetto dei fondamentali principi di ragionevolezza, adeguatezza ed affidamento.



In tal senso, con riguardo al prelievo, da ultimo nella sentenza n. 173/2016, si afferma che «In linea di principio, il contributo di solidarietà sulle pensioni può ritenersi misura consentita al legislatore ove la stessa non ecceda i limiti entro i quali è necessariamente costretta in forza del combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (articoli 3 e 38 della Costituzione), il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio «stretto» di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà.» Con riferimento alla perequazione, in termini omologhi, nella sentenza n. 250/2017 si sottolinea che «la discrezionalità spettante al legislatore nella scelta dei meccanismi diretti ad assicurare nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici trova pur sempre un limite nel «criterio di ragionevolezza». Quest'ultimo, «così come delineato dalla giurisprudenza citata [della Corte costituzionale] in relazione ai principi contenuti negli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali» (sentenza n. 70 del 2015). Ne consegue che la sussistenza della discrezionalità legislativa ... non esclude la necessità di verificare nel merito le scelte di volta in volta operate ..., quale che sia il contesto giuridico e di fatto nel quale esse si inseriscono, contesto del quale questa Corte, nel compiere tale verifica, non potrà, ovviamente, non tenere conto».

Orbene l'odierno giudicante dubita che i predetti principi siano rispettati dalle norme all'esame sotto molteplici profili, sui quali si soffermerà in prosieguo di trattazione e, d'altro canto, atteso il chiaro ed inequivoco contenuto positivo delle stesse, non reputa sia possibile accedere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata delle medesime. Pertanto, la soluzione della controversia dedotta nel presente giudizio si presenta subordinata, pregiudizialmente, al superamento del sospetto di incostituzionalità delle previsioni di cui all'art. 1, commi da 260 a 268, della legge n. 145/2018, per le preminenti ragioni che di seguito saranno esposte.

### 3. Le questioni di costituzionalità.

A. Il prelievo sulle pensioni di importo più elevato (art. 1, commi da 261 a 268, della legge n. 145/2018).

A.1. Violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione.

Il contributo introdotto dalla legge di bilancio 2019, ad avviso di questo giudice, non si iscrive nel perimetro tracciato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 173/2016, con la quale è stata positivamente scrutinata l'omologa misura, disposta con l'art. 1, comma 486, della n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), in primo luogo con riguardo alla natura giuridica ad esso ascrivibile.

In detta pronuncia si è affermato che quel prelievo non potesse configurarsi come un tributo «non essendo acquisito allo Stato, nè destinato alla fiscalità generale, ed essendo, invece, prelevato, in via diretta, dall'Inps dagli altri enti previdenziali coinvolti, i quali — anziché versarlo all'Erario in qualità di sostituti di imposta — lo trattengono all'interno delle proprie gestioni, con specifiche finalità solidaristiche endo-previdenziali, anche per quanto attiene ai trattamenti dei soggetti cosiddetti «esodati».

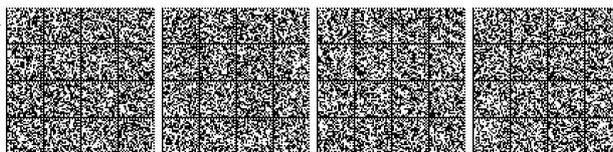
In questi termini lo si è giudicato affine all'intervento in precedenza realizzato con l'art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Legge finanziaria 2000), che la Consulta medesima non ritenne confliggente con gli articoli 3 e 53 della Costituzione in quanto volto a realizzare «un circuito di solidarietà interno al sistema previdenziale» (ordinanza n. 22 del 2003), e neppure contraria agli articoli 2, 36 e 38 della Costituzione (ordinanza n. 160 del 2007)». Sulla base di queste premesse si è pertanto riconosciuto ad esso la natura di «prelievo inquadrabile nel genus delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 della Costituzione, avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del sistema previdenziale (sentenza n. 178 del 2000; ordinanza n. 22 del 2003).»

Le norme attuali presentano caratteri significativamente diversi.

*In primis* non risulta enunciata alcuna destinazione «vincolata» delle risorse, attinte con l'intervento in discussione, a finalità solidaristiche endo-previdenziali.

All'uopo non si reputano sufficienti, né significativi in sé, la previsione dell'accantonamento in fondi tematici presso gli istituti previdenziali coinvolti e il richiamo allo strumento della conferenza di servizi per l'accertamento del *quantum* conseguito (commi 265 e 266). Si tratta, invero, di disposizioni che si limitano piuttosto all'indicazione formale di soluzioni tecniche di gestione, che nulla esprimono, tuttavia, in termini di contenuto sostanziale qualificante della misura sotto il profilo teleologico. La lettura offerta si ritiene trovi riscontro nella carenza di ulteriori elementi indicativi di una siffatta finalizzazione, in presenza invece di qualificati dati giuridici e finanziari di segno contrario.

Preliminarmente giova osservare come sul punto non possano trarsi attendibili spunti ermeneutici dalla relazione di presentazione dell'originaria proposta normativa di intervento sulle pensioni più elevate, poiché prospettava un'ipotesi regolatoria completamente diversa, nel contenuto e nella *ratio* ispiratrice, che poi non ha trovato riscontro nelle disposizioni successivamente introdotte.



Ciò premesso, deve rilevarsi che — nel documento redatto dai Servizi studi e bilancio di Camera e Senato, contenente la descrizione ed il commento delle modifiche al disegno di legge di bilancio, approvate in sede di esame al Senato — tra le quali rientrano le versioni definitive delle norme in discussione, nessuna notazione espressa viene compiuta in merito alla destinazione dei risparmi conseguiti, essendo unicamente richiamato il dato testuale secondo cui gli stessi confluiscono presso i Fondi appositamente costituiti dall'Inps e dagli altri istituti interessati e ivi «restano accantonati». Ed anzi vengono palesate delle perplessità sulla previsione della conferenza di servizi per la determinazione delle somme da destinare ad essi, segnalando «l'opportunità di chiarire in modo più puntuale le modalità di funzionamento dello strumento della conferenza di servizi in relazione alla fattispecie in esame»: un elemento, questo, che suffraga il carattere alquanto generico e non vincolante, quanto a destinazione delle risorse, che deriverebbe dall'imputazione ai Fondi, anche in relazione al fatto che tale accantonamento è comunque esposto ad acquisizione al bilancio dello Stato, per l'ordinaria permeabilità della gestione finanziaria dell'Inps. Non secondaria appare, inoltre, la stessa denominazione attribuita (provvisoriamente) alle norme in questione — «Riduzioni transitorie della misura dei trattamenti pensionistici di importo elevato» — atteso che, obiettivamente, non indica in alcun modo specifiche finalità solidaristiche endo-previdenziali, né tantomeno evoca l'emergere attuale di situazioni di più accentuata criticità finanziaria del sistema pensionistico. (cfr: Dossier 23 dicembre 2018 — Legge di bilancio 2019 — Le modifiche approvate dal Senato della Repubblica — Il maxiemendamento del Governo 1.9000, pagg. 192 e ss. — le disposizioni recano la numerazione non definitiva, commi da 142-ter a 142-decies).

Anche in altro documento parlamentare di analisi dei profili finanziari delle surriferite previsioni non è presente alcuna osservazione in ordine alla destinazione delle somme conseguite con le misure *de quibus*, ma sono solo riportati i risparmi attesi, al lordo ed al netto delle minori entrate tributarie. Unico elemento distintivo è il cambio di denominazione del prelievo, indicato come «contributo di solidarietà» (cfr: Camera dei deputati, Servizio bilancio dello Stato — Dossier, Legge di bilancio 2019 — Modifiche approvate dal Senato — dicembre 2018, pagg. 75 e ss.).

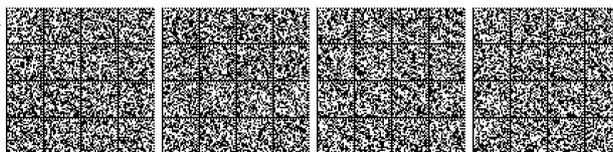
Una denominazione che, peraltro, non permane nel testo definitivo della legge di bilancio, approvato dal Parlamento, ove il contributo è inserito *tout court* nella Parte I Sezione I, recante «Misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmati», insieme indistintamente a tutti gli altri interventi rientranti nella manovra finanziaria deliberata: con ciò risultandone suffragata la connotazione finanziariamente «neutra».

Sul punto si presenta, poi, di precipuo rilievo il documento delle Camere, redatto nel gennaio 2019 dopo l'approvazione della legge di bilancio (legge n. 145/2018) e del disegno di legge collegato in materia fiscale (decreto-legge n. 119/2018, conv. con legge n. 138/2018), in cui sono analizzati la composizione e gli effetti sui saldi di finanza pubblica della manovra di bilancio 2019/2021. Ivi è riportata — in apposito quadro aggiornato — l'indicazione del definitivo livello delle spese previste: tra queste figurano sia la rimodulazione della perequazione che la riduzione dei trattamenti pensionistici di maggior importo, semplicemente menzionate come interventi di riduzione della spesa (come «minor adeguamento delle pensioni di importo più elevato» e «riduzione dei trattamenti pensionistici più elevati», senza alcuna caratterizzazione teleologica) e, in tali termini, rappresentate nella pertinente tabella illustrativa dell'impatto finanziario di ciascuna misura (qui indicate come «raffreddamento indicizzazione pensioni» e «contributo pensioni di importo più elevato»).

Ed ancora, specularmente, nella ulteriore tabella rappresentativa degli interventi previsti dalla manovra di bilancio e dei relativi mezzi di copertura, le misure a carico delle pensioni più elevate sono comprese tra questi ultimi (in valore cumulato): risultando configurate, dunque, come ordinari strumenti di finanziamento dei livelli di spesa approvati (cfr: Servizio bilancio del Senato e Servizio bilancio dello Stato della Camera, Dossier - gennaio 2019 - Manovra di bilancio 2019-2021 — Effetti sui saldi e conto risorse e impieghi).

Le notazioni che precedono si legano in modo significativo al carattere complessivamente «espansivo» della manovra di bilancio per il 2019 (e per il triennio fino al 2021) per quanto riguarda il comparto previdenziale, nel quale è introdotta una riforma dei requisiti di accesso alla pensione, che determina un significativo ampliamento della platea degli aventi diritto al collocamento in quiescenza rispetto alle scadenze generali fissate dalla legge «Fornero».

Non si è in presenza, dunque, di norme inserite in un contesto finanziario del sistema pensionistico che appaia considerato dal legislatore straordinariamente emergenziale e cui debba, pertanto, farsi fronte attraverso uno strumento «straordinario» di ausilio, bensì di previsioni volte ad individuare mezzi di copertura aggiuntivi delle spese pubbliche mediante imposizione, tuttavia, di un prelievo «selettivo» a carico di alcune categorie di pensionati.



Ed invero depone in tal senso anche la previsione della durata quinquennale della riduzione imposta che, obiettivamente, indica la prospettiva di un più marcato consolidamento nel tempo degli effetti di decurtazione delle pensioni più elevate: in una logica normativa, quindi, che non si presenta di «gestione dell'emergenza» bensì di tendenziale revisione *in pejus* definitiva di tali trattamenti e rende, dunque, non solo significativamente più incisiva la lesione dei diritti patrimoniali dei destinatari; ma anche più marcato l'effetto discriminatorio rispetto ai non incisi, a parità di condizioni reddituali.

In questi termini si reputa molto significativa la protrazione del prelievo oltre l'arco temporale di sviluppo della programmazione pluriennale di bilancio, che appare confermare la natura di misura non conseguente a situazioni emergenziali, ma al contrario giustificato, genericamente, da esigenze di fiscalità generale.

D'altro canto, è indubitabile che il dato temporale di interventi come quella all'esame assume una specifica rilevanza rispetto alla posizione di coloro che le subiscono, sia sul piano soggettivo che oggettivo.

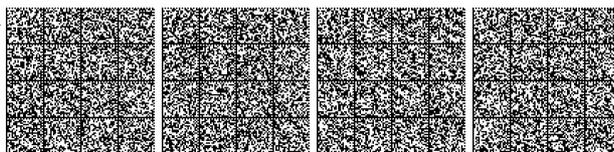
Sotto il primo profilo, perché costoro hanno un'età spesso alquanto avanzata e, quindi, cinque anni possono talvolta rappresentare anche l'intero periodo di fruizione del trattamento pensionistico, assumendo così la decurtazione carattere definitivo.

Con riguardo al secondo, perché questo contributo si iscrive in una sequenza, pur non continuativa, di interventi variamente affini realizzati nell'arco di oltre dieci anni, in conseguenza dei quali le pensioni più elevate hanno subito reiterate decurtazioni. Se lo si pone in relazione anche soltanto con l'ultimo precedente, disposto per il triennio 2014/2016, si può riscontrare come un soggetto collocato in quiescenza nel 2014 si trovi a percepire — in un decennio — la pensione intera, spettantegli secondo le disposizioni previdenziali su cui ha fatto affidamento, unicamente per due anni (2017 e 2018). In questi termini si delinea il notevole impatto della disciplina all'esame, che smentisce le affermazioni dell'Inps secondo cui cinque anni sono poco più del triennio previsto in precedenti previsioni similari e, comunque, costituiscono un periodo «circoscritto». Appare necessario, infatti, che la valutazione della dimensione di «temporaneità» delle misure si coniughi con l'analisi diacronica delle scelte del legislatore in questo ambito, al fine di preservare l'effettività dei criteri secondo i quali le stesse sono state sinora di volta in volta ritenute costituzionalmente legittime.

Alla luce delle osservazioni rassegnate, ritiene pertanto questo giudice che l'intervento di riduzione delle pensioni di importo elevato di cui all'art. 1, commi da 261 a 268, della legge n. 145/2018, presenti natura sostanzialmente tributaria atteso che, in concreto: determina una decurtazione patrimoniale arbitrariamente duratura del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo gettito e costituisce un prelievo coattivo correlato ad uno specifico indice di capacità contributiva, che esprime l'idoneità del soggetto passivo all'obbligazione tributaria. Nei descritti termini esso si presenta confliggente con i principi di cui agli art. 3 e 53 della Costituzione, gravando soltanto su specifiche categorie di pensionati e non su tutti i cittadini: con ciò risultando ingiustificatamente discriminatorio e non rispettoso dei canoni fondamentali di uguaglianza a parità di reddito e di universalità dell'imposizione.

L'irragionevolezza della deroga ai predetti principi si estrinseca, riprendendo le parole utilizzate della Corte costituzionale nella sentenza n. 116/2013, «avendo riguardo, quindi, non tanto alla disparità di trattamento fra dipendenti o fra dipendenti e pensionati o fra pensionati e lavoratori autonomi od imprenditori, quanto piuttosto a quella fra cittadini. Va infatti, al riguardo, precisato che i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e *minoris generis* rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 della Costituzione, il quale non consente trattamenti *in pejus* di determinate categorie di redditi da lavoro.

Nel caso in esame la rilevata insussistenza di condizioni finanziarie di eccezionalità, cui ancorare una specifica destinazione solidaristica endo-previdenziale del prelievo disposto, a protrazione per un arco temporale rilevante e la devoluzione alla copertura della spesa pubblica rendono irragionevole il diverso trattamento imposto ai pensionati incisi rispetto ai contribuenti in generale, laddove il legislatore avrebbe dovuto intervenire, invece, <mediante un «universale» intervento impositivo> (Corte costituzionale sent. n. 223/2012), avvalendosi degli ordinari strumenti di modulazione del carico fiscale atteso che «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria; ma esige invece un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (articoli 2 e 3 della Costituzione)» [Corte costituzionale sentenza n. 341 del 2000].



In definitiva si reputa che la disciplina in discussione presenti profili di criticità omologhi a quelli rilevati dal Giudice delle leggi nella citata sentenza n. 116/2013, con riferimento al contributo imposto con l'art. 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, (come modificato dall'art. 24, comma 31-*bis*, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011), in particolare dovendosi richiamare l'affermazione secondo cui l'intervento selettivo a carico dei pensionati integra una violazione particolarmente grave del principio di ragionevolezza poiché — stante la natura di retribuzione differita del trattamento pensionistico — «il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie risulta con più evidenza discriminatorio, venendo esso a gravare su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro».

#### A.2. Violazione degli articoli 3, 23, 36 e 38 della Costituzione.

Anche ritenendo il prelievo *de quo* non di natura tributaria, i dubbi di costituzionalità di tale misura impositiva, non verrebbero meno.

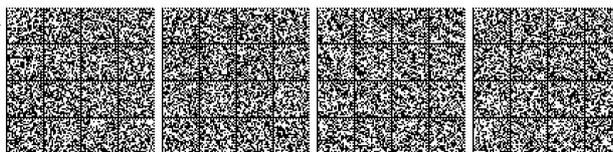
Si è riportato in precedenza che la Corte costituzionale, in occasione dello scrutinio del contributo posto sulle pensioni più elevate con l'art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013, ha riconosciuto ad esso la natura di prestazione patrimoniale imposta per legge, in conformità al modello di cui all'art. 23 della Costituzione, procedendo poi a vagliarne la legittimità costituzionale in relazione ai principi di ragionevolezza e proporzionalità (*cf.* sent. cit. n. 173/2016).

Orbene, ritiene questo Giudice, che anche seguendo tale percorso ermeneutico, la disciplina in esame non possa essere giudicata positivamente, proprio alla luce dei requisiti di ammissibilità declinati nella predetta pronuncia. In particolare, ivi si è affermato che un contributo di solidarietà sulle pensioni può essere consentito, purché non ecceda i limiti posti «dal combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (articoli 3 e 38 della Costituzione), il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio «stretto» di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitarietà». E, conformemente a tale paradigma valutativo di «stretta costituzionalità», si perviene ad indicare le condizioni in presenza delle quali risultano adeguatamente bilanciati «la garanzia del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica con altri valori costituzionalmente rilevanti». Condizioni, che la Corte così determina: «In definitiva il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio «stretto» di costituzionalità, e palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 della Costituzione), deve: operare all'interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura *una tantum*».

Le osservazioni svolte in precedenza portano a rilevare che le disposizioni della legge n. 145/2018 disattendono i principali elementi qualificanti il modello indicato nei chiari termini sopra riportati dalla Consulta, nel quale si richiede la compresenza delle succitate condizioni.

Non è dato rinvenire nell'odierno contesto normativo alcuna condizione di eccezionalità e/o di specifica crisi del sistema previdenziale, cui si debba far fronte con il contributo *de quo*, che viceversa si presenta inserito in una manovra di bilancio complessivamente espansiva proprio nel settore previdenziale. Non viene in rilievo, dunque, quella logica di «solidarietà forte» e «mutualità intergenerazionale» posta a fondamento del positivo giudizio di ragionevolezza sull'intervento selettivo del legislatore, pur compressivo del principio di affidamento dei soggetti incisi, in ordine alla conservazione del trattamento pensionistico maturato. D'altro canto, si presenta non affermabile — come si è già esposto — una sicura destinazione intra-previdenziale dei risparmi attesi, in presenza al contrario di significativi indicatori della destinazione di tali risorse all'ordinaria copertura delle spese previste nella legge di bilancio.

Sotto altro angolo visuale la previsione della durata quinquennale del contributo, disposto altresì in ravvicinata sequenza con il precedente (solo un biennio di «intervallo», 2017/2018) e comunque in linea di continuità con altri più risalenti, indica obiettivamente la ripetitività della scelta del legislatore, che si connota quindi non quale prelievo *una tantum* — come richiede la giurisprudenza costituzionale — bensì come soluzione volta ad assicurare un ordinario meccanismo di alimentazione del sistema previdenziale (ovvero, come si dubita nel caso di specie, della stessa finanza generale).



Il prelievo all'esame, dunque, in quanto carente dei caratteri di legittimazioni enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, non realizza un adeguato e ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti, e si atteggia quale arbitraria compressione, in danno di specifiche categorie di pensionati, del principio di affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche acquisite. Risultano, così, violate le garanzie costituzionali sancite negli articoli 3, 23, 36 e 38, atteso che il sacrificio imposto ad una ristretta cerchia di soggetti si palesa del tutto ingiustificato e discriminatorio, impropriamente sostitutivo di un intervento di fiscalità generale nei confronti di tutti i cittadini. Attesa la necessaria compresenza di tutte le condizioni stabilite dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 173/2016, non risultano sufficienti — in senso contrario — l'ammontare elevato dei trattamenti incisi e l'articolazione del contributo secondo diverse aliquote.

Nella sentenza n. 173/2016 si affermava — va sottolineato — che le condizioni di legittimità costituzionale ivi indicate «appaiono, sia pur al limite, rispettate nel caso dell'intervento legislativo in esame»: nell'attuale normativa, reputa questo giudice, che quel limite sia stato obiettivamente valicato.

B. L'intervento di revisione del meccanismo di rivalutazione delle pensioni (art. 1, comma 260, legge n. 145/2018).

Violazione degli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione.

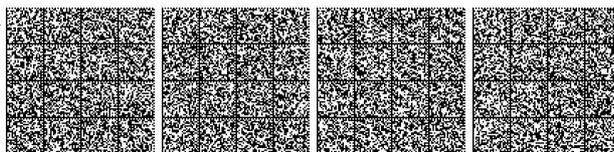
Con la norma in esame il legislatore è intervenuto nuovamente sul sistema di c.d. indicizzazione delle pensioni, rideterminando parzialmente i limiti di perequazione già introdotti dall'art. 1, comma 483, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), per il triennio 2014-2016, e successivamente estesi anche al 2017 e 2018 dall'art. 1, comma 286, della legge n. 208/2015. In particolare, l'attuale regolazione riconosce la perequazione sulla base di aliquote decrescenti, relative ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a 9 volte il trattamento minimo Inps, laddove la disciplina previgente considerava i trattamenti pensionistici con importo complessivo fino a 6 volte il trattamento minimo.

L'intervento costituisce l'ulteriore atto di una sequenza ininterrotta di provvedimenti che, secondo modalità diverse ma rispondenti ad una omologa *ratio* ispiratrice, hanno sistematicamente compresso (e talora del tutto escluso) la perequazione dei trattamenti pensionistici di maggior importo a partire dall'anno 2012: la situazione determinata con la legge di bilancio 2019 porta a consolidare detta contrazione per un decennio (2012/2021).

Nel Dossier parlamentare del dicembre 2018 è ripercorso in dettaglio il «cammino» della legislazione in materia: dalla norma fondante costituita dall'art. 34, comma 1, della legge n. 448/1998, alla prima distribuzione del meccanismo secondo «fasce» reddituali, introdotta con l'art. 69, comma 1, della legge n. 388/2000; dal «blocco» biennale previsto per il 2012/2013 nella c.d. legge Fornero (art. 24, comma 25, del decreto-legge n. 201/2011, abrogativo del precedente art. 18, comma 3, del decreto-legge n. 98/2011), poi caducato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 70/2015, e in seguito riproposto con il decreto-legge n. 65/2015 (confermando sostanzialmente il blocco biennale sui trattamenti superiori a 6 volte il minimo Inps) fino alla rimodulazione prevista con il citato art. 1, comma 483 della legge n. 147/2013 (protratta, come detto, anche per il 2017/2018).

Il descritto quadro normativo offre plastica evidenza — ad avviso di questo giudice — dell'assoluta assenza di soluzione di continuità tra gli interventi di revisione/rimodulazione/blocco del sistema perequativo a carico dei trattamenti pensionistici di maggiore importo a partire dal 2012.

Orbene la giurisprudenza costituzionale ha nel tempo enucleato una serie di parametri di legittimità di siffatti interventi, partendo dalla qualificazione giuridica dell'istituto della perequazione e dalla identificazione delle finalità costituzionalmente rilevanti alla cui attuazione risulta preordinata. In particolare, si è affermato che: «Dall'analisi dell'evoluzione normativa in subiecta materia, si evince che la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, della Costituzione. Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione, principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (fra le altre, sentenza n. 208 del 2014 e sentenza n. 116 del 2013). Per le sue caratteristiche di neutralità e obiettività e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il *quantum* di tutela di volta in volta necessario. Un tale intervento deve ispirarsi ai principi costituzionali di cui agli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, principi strettamente interconnessi, proprio in ragione delle finalità che perseguono. La ragionevolezza di tali finalità consente di predisporre e perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, della



Costituzione così da evitare disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici.» (cfr. sent. cit. n. 70/2015). Le affermazioni richiamate pongono in rilievo come anche lo scrutinio di ragionevolezza delle misure di contenimento dell'indicizzazione delle pensioni si esprima sul piano del bilanciamento tra valori costituzionali, nel rispetto della *ratio* secondo cui i canoni di proporzionalità e adeguatezza delle retribuzioni e delle pensioni «non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, «ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta», senza che ciò comporti un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l'attuazione, anche graduale, dei termini suddetti» (sempre sent. cit. n. 70/2015 e giurisprudenza ivi citata).

Un ulteriore profilo «strutturale» di rilievo della perequazione è poi rappresentato dall'effetto «definitivo» che consegue ad ogni intervento di blocco o di riduzione dell'adeguamento delle pensioni: la relativa perdita del potere d'acquisto non è infatti più recuperabile, poiché le successive rivalutazioni vengono calcolate non sul valore reale originario, ma sull'ultimo importo nominale, eroso dal mancato adeguamento.

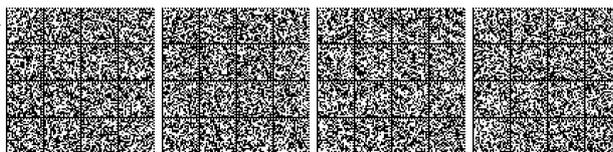
Nei descritti termini — anche con riguardo a tale istituto — il Giudice delle leggi ha valorizzato, in sede di scrutinio delle scelte del legislatore, la sussistenza di obiettive e specifiche esigenze di finanza pubblica, al fine di giudicare ragionevole, o meno, la prevalenza di queste sui diritti dei soggetti incisi, nel quadro dei principi di cui agli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione.

Su tale aspetto si è soffermata, da ultimo, anche la sentenza n. 250/2017, che ha riconosciuto la legittimità costituzionale della riduzione della perequazione introdotta con l'art. 24, commi 25 e 25-bis, del decreto-legge n. 201/2011 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011) — come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-bis), rispettivamente, dai numeri 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del decreto-legge n. 65/2015 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 109/2015), osservando come le norme esaminate fossero correlate a puntuali ragioni giustificative, debitamente evidenziate nei documenti bilancio.

In tal senso ha sottolineato che: «Nel valutare la compatibilità delle misure di adeguamento delle pensioni con i vincoli posti dalla finanza pubblica, questa Corte ha sostenuto che manovre correttive attuate dal Parlamento ben possono escludere da tale adeguamento le pensioni «di importo più elevato» (ordinanza n. 256 del 2001). Nel replicare, in più occasioni, una tale scelta, che privilegia i trattamenti pensionistici di modesto importo, il legislatore soddisfa un canone di non irragionevolezza che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più alto rispetto agli effetti dell'inflazione.»

Alla luce delle indicazioni ermeneutico-applicative rese nella giurisprudenza costituzionale sin qui richiamata, l'attuale intervento sulla perequazione presenta — ad avviso di questo giudice — due significativi profili di criticità. In primo luogo, non risulta sorretto da specifiche esigenze di contenimento della spesa pubblica, ma — come visto dai documenti citati in precedenza — è compreso *tout court* tra i mezzi di copertura delle spese approvate con la manovra di bilancio. In ciò risultando particolarmente generico ed incongruente il vincolo teleologico che dovrebbe fondare l'ammissibilità di un bilanciamento dei valori costituzionali di proporzionalità e adeguatezza in senso «sfavorevole» ai percettori dei trattamenti pensionistici più elevati.

D'altro canto, si connota quale misura di forte stabilizzazione di tale sfavorevole bilanciamento, portando a dieci anni consecutivi il minor adeguamento del potere d'acquisto delle pensioni colpite (dal 2012 al 2021): un arco temporale — difficilmente riconducibile nell'alveo della nozione di transitorietà — rispetto al quale il c.d. effetto di trascinarsi e la definitività della mancata/limitata perequazione esplica effetti obiettivamente molto significativi, che appaiono idonei a minare in misura apprezzabile i margini di resistenza di tali trattamenti. In proposito non si reputa secondaria l'ulteriore circostanza che in sei dei dieci anni considerati (dal 2014 al 2016 e dal 2019 al 2021) i medesimi pensionati siano anche sottoposti alla riduzione dell'importo annuo del trattamento ad essi intestato, determinandosi — per il concorso delle due misure — un impatto penalizzante ancor più incisivo.



Nei termini sopra descritti si dubita della legittimità costituzionale della norma all'esame — per violazione degli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione — sotto il profilo del carattere non transitorio dell'intervento di graduazione del meccanismo perequativo e della carenza di adeguate e motivate ragioni di finanza pubblica, sottostanti alla sua introduzione. La ritenuta insussistenza di tali elementi qualificanti rende la disciplina introdotta dal legislatore non ragionevole, perché non rispettosa dei canoni di proporzionalità ed adeguatezza delle pensioni, posti a salvaguardia della diacronica evoluzione delle stesse rispetto (pur se non necessariamente in misura corrispondente) al variare delle dinamiche retributive: né tale *deficit* genetico e funzionale appare colmabile e/o compensabile dal solo dato della progressività della minore indicizzazione, risultando anch'esso «minato» in radice dalla mancanza delle ulteriori indefettibili condizioni di ammissibilità. Si richiama all'uopo l'affermazione, contenuta nella più volte citata sentenza n. 70/2015, secondo cui «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure tese a paralizzarlo «esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità», poiché risulterebbe incrinata la principale finalità di tutela, insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare del potere d'acquisto delle pensioni».

Tutto ciò premesso, non potendo — per le ragioni sopra illustrate essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle prospettate questioni di costituzionalità, il presente giudizio deve essere sospeso, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

*La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Friuli-Venezia Giulia, in composizione monocratica di Giudice unico delle pensioni:*

*1) visto l'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale:*

*dell'art. 1, comma 260, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021», per contrasto con gli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione, in relazione all'intervento di riduzione per un triennio della rivalutazione automatica delle pensioni di elevato importo;*

*dell'art. 1, commi da 261 a 268, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021», per contrasto con gli articoli 3, 23, 36, 38 e 53 della Costituzione, in relazione all'intervento di decurtazione percentuale per un quinquennio dell'ammontare lordo annuo dei medesimi trattamenti;*

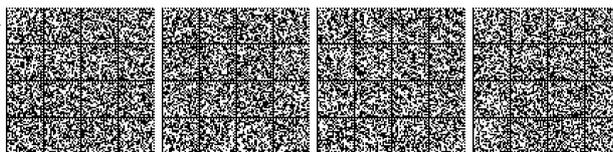
*2) sospende, per l'effetto, il presente giudizio.*

*Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.*

*Dispone l'immediata trasmissione, a cura della cancelleria, della presente ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni prescritte.*

Così deciso, in Trieste, nella camera di consiglio del 16 ottobre 2019.

*Il Giudice: DE FRANCISCIS*



---

# RETTIFICHE

---

*Avvertenza.* — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

---

## AVVISO DI RETTIFICA

---

### Comunicato di rettifica relativo alla ordinanza n. 204 della Corte d'appello di Napoli del 3 luglio 2019.

I riferimenti normativi relativi alla ordinanza n. 204 del registro ordinanze 2019, riportati sia nel sommario che alla pag. 107 della *Gazzetta Ufficiale* - 1<sup>a</sup> Serie speciale - n. 47 del 20 novembre 2019, sono rettificati come segue:

- Legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), art. 4 [, comma 1], lettera *b*).

19C00349

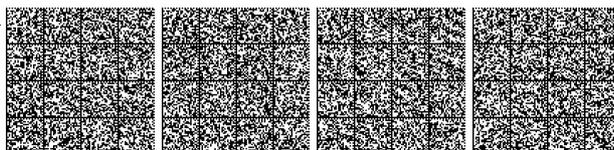
---

MARIA CASOLA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

---

(WI-GU-2019-GUR-048) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

		CANONE DI ABBONAMENTO
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € <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: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- 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.





€ 8,00

